



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LOS OTORGAMIENTOS Y LA REVISIÓN DE REQUISITOS DE PERMANENCIA PARA EMPRESAS EN EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

27 de setiembre de 2023

Informe N° DFOE-FIP-IAD-00003-2023

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas

Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	2
1. INTRODUCCIÓN	5
2. RESULTADOS	12
Cumplimiento muy alto en la presentación de requisitos en la solicitud por parte de las empresas, y el contenido del Acuerdo Ejecutivo.	12
Proceso de solicitud de ingreso al régimen de zona franca supera el plazo establecido normativamente	13
COMEX no cuenta con parámetros técnicos para valorar el otorgamiento del régimen de zona franca a empresas previamente beneficiadas	15
No existe una apropiada gestión documental por parte de Procomer de la información del régimen.	16
Procomer tiene un rezago de dos años en la revisión de informes de operaciones de los beneficiarios del Régimen de Zona Franca	17
Un tercio de los procedimientos administrativos abiertos se encuentra pendiente de resolución	19
3. CONCLUSIÓN	20
4. DISPOSICIONES	21
<u>GRÁFICOS</u>	
GRÁFICO 1 INGRESO DE EMPRESAS AL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCA, 2010-2023	8
GRÁFICO 2 JUSTIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO DE EMPRESAS PREVIAMENTE BENEFICIADAS	15
<u>IMÁGENES</u>	
IMAGEN 1 MAPEO DEL PROCESO DE INGRESO Y PERMANENCIA EN EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCA	10
<u>CUADROS</u>	
CUADRO 1 PLAZO PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DESDE LA SOLICITUD DE INGRESO HASTA EL OTORGAMIENTO DEL RÉGIMEN DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO A LA LEY DE RÉGIMEN DE ZONAS FRANCA	14
<u>Figuras</u>	
FIGURA 1 ESTADO DE LA RECOMENDACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LAS 9 EMPRESAS	19

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si los otorgamientos y la revisión de permanencia para empresas en el régimen de zonas francas, cumple con el marco jurídico y técnico aplicable. El análisis comprendió la revisión de una muestra representativa aleatoria de 29 expedientes de empresas seleccionadas con margen de error del 15% y un nivel de confianza del 90%, de 469 empresas que ingresaron al régimen en el período 2010 a junio 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

De acuerdo con datos de Procomer entre 2020 y 2021 el total de exportaciones de dicho régimen alcanzó un total de US\$8.255 millones (57% de las exportaciones totales de bienes) y generaron un total de 221.295 empleos directos e indirectos. Adicionalmente, la cantidad de empresas que ingresaron al régimen pasó de un promedio de 25 empresas en el periodo 2010-2017 a 63 en el periodo 2021-2022.

Por otra parte, el monto promedio de exoneraciones fiscales del Régimen de Zonas Francas, otorgadas en el periodo 2017-2021 fue de US\$1.221 millones, y los beneficios país netos promedio de US\$2.876 millones. En complemento, el Ministerio de Hacienda para el año 2020 cuantificó que el gasto tributario en el Impuesto a las Utilidades ocasionado por el régimen de exención fiscal a las empresas de Zonas Francas representó un 0,95% del PIB (¢344.002 millones).

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se encontró que existen situaciones que derivan en un cumplimiento medio del marco jurídico relacionado con los otorgamientos y la revisión del cumplimiento de compromisos para la permanencia del régimen de zonas francas por parte de las empresas.

Particularmente en cuanto a la **presentación de requisitos para el ingreso al régimen**, de la muestra revisada de empresas el 100% remitió información que cumplía con los parámetros de empleo, inversión, de actividad económica a desarrollar, y presentaron estudio de contaminación para acceder al régimen, según lo establecido en la normativa.

En cuanto al **proceso de solicitud en la etapa de ingreso al régimen de zona franca**, este **supera el plazo establecido normativamente**. En promedio, se encontró que la duración total desde que se presentó la solicitud de ingreso, hasta la publicación del acuerdo ejecutivo de otorgamiento fue de 74 días hábiles, y entre la solicitud de ingreso y la resolución con el otorgamiento de auxiliar de la Función Pública Aduanera de 90 días. Superior a la suma de plazos dispuesto en la normativa de 24 y 26 días hábiles respectivamente. Además, no es posible determinar el cumplimiento efectivo de los plazos en cada una de las distintas etapas que se siguen desde la solicitud de ingreso al régimen hasta la publicación del acuerdo de otorgamiento.

En materia de otorgamientos del régimen a empresas previamente beneficiadas, se determinó que Comex **no cuenta con parámetros técnicos para valorar dicho otorgamiento**. Por ejemplo, no existe homogeneidad en las valoraciones realizadas sobre empresas de la misma categoría, siendo que se otorgaron nuevamente los beneficios a empresas con inversiones que varían entre el 12% y el 99% de la inversión acumulada realizada. De la muestra de empresas analizadas se determinó que se aprobó el otorgamiento del régimen al 100% (7) de las empresas previamente beneficiadas que lo solicitaron, siendo que se amplía el plazo de los beneficios fiscales. Estas empresas presentaron propuestas de inversión adicional por US\$44.619.790 en su conjunto para que se les otorgara el régimen.

Por otra parte, **Procomer tiene actualmente un rezago de hasta dos años en la revisión de los informes anuales de operaciones** que deben presentar las empresas beneficiarias, en los cuales se revisan requisitos para la permanencia en el régimen. Al respecto, de 19 empresas de la muestra que debieron cumplir con el nivel de inversión inicial a más tardar en 2022, se determinó que a una quinta parte **no se les ha revisado informes anuales o realizado auditorías** para verificar el cumplimiento de la inversión inicial comprometida, que asciende a un total de US\$2.350.000. En complemento a lo anterior, de las empresas que revisó Procomer (15), en una quinta parte determinó que incumplieron el monto de inversión inicial establecido en el acuerdo de otorgamiento del régimen.

Además, de 22 empresas de la muestra que debieron cumplir con el nivel de empleo comprometido a más tardar en 2022 se determinó que en un 18% no se ha revisado dicho cumplimiento. Y en aquellas que Procomer revisó (18 de 22), la Promotora determinó que un 17% incumplieron dicho compromiso, generando 76% menos empleos del nivel establecido como compromiso.

Ante incumplimientos identificados a 9 de las 29 empresas de la muestra seleccionada se les recomendó por parte de Procomer el inicio de procedimiento administrativo. Puntualmente a una empresa se le revocó el régimen, tres se encuentran en proceso de apertura del procedimiento administrativo, una posee procedimiento abierto, se ubicaron dos empresas con casos desestimados, y dos en los que Comex indicó no haber sido notificado por Procomer con la recomendación de inicio ante el incumplimiento. Por su parte, Comex reportó que para 2010-2023 se iniciaron 250 procedimientos administrativos de los cuales 73 se encuentran pendientes de resolución.

Finalmente, sobre la **gestión documental**, los expedientes que para cada empresa maneja Procomer no se encuentran ordenados, y foliados ni completos, lo cual dificulta el acceso a información.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión en torno al régimen de zonas francas, se giran disposiciones al Ministerio de Comercio exterior, a la Promotora de Comercio exterior y al Ministerio de Hacienda para atender y resolver las situaciones identificadas en el informe.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS OTORGAMIENTOS Y
LA REVISIÓN DE REQUISITOS DE PERMANENCIA PARA EMPRESAS EN EL RÉGIMEN DE
ZONAS FRANCAS.**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La cantidad de empresas que han ingresado al régimen de zonas francas ha incrementado en el tiempo, pasando de un promedio de 25 empresas en el periodo 2010-2017 a 63 en el periodo 2021-2022. De acuerdo con datos de Procomer¹ entre 2020 y 2021 el total de exportaciones de dicho régimen alcanzó un total de US\$8.255 millones (57% de las exportaciones totales de bienes) y generaron un total de 221.295 empleos directos e indirectos.
- 1.2. Por otra parte el monto promedio de exoneraciones fiscales del Régimen de Zonas Francas otorgadas en el periodo 2017-2021 fue de US\$1.221 millones, y los beneficios país netos² promedio de US\$2.876 millones. En complemento, el Ministerio de Hacienda para el año 2020 cuantificó³ que el gasto tributario en el Impuesto a las Utilidades ocasionado por el régimen de exención fiscal a las empresas de Zonas Francas representó un 0,95% del PIB (¢344.002 millones).
- 1.3. Por lo anterior, es relevante determinar si los otorgamientos del régimen de zona franca y la revisión de requisitos de permanencia para empresas en el mismo cumplen con el marco jurídico y técnico aplicable, en aras de que se cumplan los propósitos del régimen en cuanto a la atracción de inversiones, generación de empleo y desarrollo económico.
- 1.4. Asimismo, la presente auditoría se llevó a cabo de conformidad con el Plan Anual Operativo de la DFOE, de acuerdo con las competencias conferidas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N.º 7428.

¹ De acuerdo con su informe de Balance de zona franca 2017-2021, disponible en:
<https://www.procomer.com/wp-content/uploads/Balance-de-Zona-Franca-2021-1.pdf>

² Corresponde a la diferencia de beneficios y las exoneraciones.

³ Costa Rica: El Gasto Tributario (GT) 2020, Metodología y Estimación, disponible en:
<https://www.hacienda.go.cr/Documentos/MasDetalles/DocumentosVarios/Estudio%20Gasto%20Tributario%20Costa%20Rica%202020.pdf>

OBJETIVO GENERAL

- 1.5. Determinar si los otorgamientos y la revisión de permanencia de empresas en el régimen de zonas francas cumple con el marco jurídico y técnico aplicable.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis de los otorgamientos y la revisión de permanencia de empresas en el régimen de las zonas francas para el periodo entre 2010 y 2023. Para ello se revisó una muestra representativa de 29 expedientes.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría se expusieron a Procomer, Comex y Ministerio de Hacienda el 12 de julio de 2023, y fueron comunicados mediante el oficio DFOE-FIP-0282 (09218) de esa misma fecha. Al respecto, fueron empleados como fuente de criterios la Ley N°7210 "*Ley de Régimen de Zonas Francas*", el Decreto Ejecutivo N° 34739-COMEX-H "*Reglamento a la Ley de Régimen de Zonas Francas*"; y el Decreto Ejecutivo N°36698 "*Procedimiento para el control y evaluación fiscal del Régimen de Zonas Francas*". Además, se consideraron las Normas de control interno para el Sector Público, la Ley General de Control Interno, N° 8292, y el Plan de Control y Evaluación Fiscal del Régimen de Zonas Francas 2020 (PCE-RZF-2020).

METODOLOGÍA APLICADA

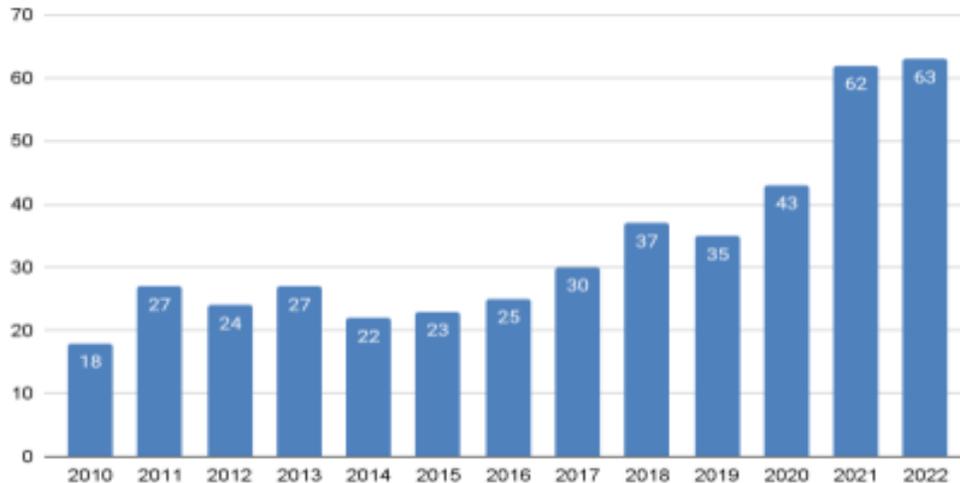
- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada de forma escrita y por medio de entrevistas por parte de funcionarios de Procomer, Comex y el Ministerio de Hacienda.
- 1.10. Además, se realizó un muestreo aleatorio simple de la población total de 469 empresas que ingresaron al régimen entre 2010 y junio 2023. Para ello se definió un margen de error del 15% y un nivel de confianza del 90% para un tamaño de muestra que derivó en la selección de 29 empresas. Estas en su conjunto propusieron una inversión inicial de US\$24.150.000,00 y la generación de 855 nuevos empleos. Para el análisis del cumplimiento de la normativa en los otorgamientos y revisión de cumplimiento de compromisos se aplicó una herramienta desarrollada por la Contraloría General.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. El régimen de zona franca es definido por la Ley N°7210⁴ como “*un conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a empresas que realizan inversión nueva en el país.*” Lo anterior siempre y cuando se cumplan con una serie de requisitos en materia de inversión, empleo, actividades económicas a desarrollar, entre otros⁵. Al respecto, dicha norma establece que sólo se le otorgará el régimen a empresas que se comprometan a realizar una inversión nueva inicial que puede rondar entre los US\$100.000 y hasta US\$140.000.000 o su equivalente en colones, de conformidad con su ubicación si es fuera o dentro de parque industrial y la zona geográfica, GAM o no GAM⁶. Además, la citada Ley establece una serie de restricciones en el ingreso al régimen para empresas que se dediquen a la extracción minera, extracción de hidrocarburos, producción o comercialización de armas.
- 1.12. Asimismo, según Procomer, el total de empleos generados por el régimen a 2021⁷ asciende a un total de 221.295 empleos; 164.212 directos y 57.083 indirectos, e inversión extranjera directa en ese año de US\$3.231 millones. Por otra parte, entre 2010 y junio de 2023 ingresaron al régimen de zona franca un total de 469 empresas, para un promedio de 25 en el periodo 2010-2017 a 63 entre 2021-2022. A continuación se muestra la evolución del ingreso de empresas para el período mencionado.

Gráfico 1

Ingreso de empresas al Régimen de Zonas Francas, 2010-2023



⁴ “Ley de Régimen de Zonas Francas” N° 7210, de 23 de noviembre de 1990 y sus reformas.

⁵ Como por ejemplo lo indicado en el art.18 de la Ley N°7210 sobre suscribir un contrato de operaciones con Procomer y proporcionar los informes con respecto a los niveles de empleo, inversión, valor agregado nacional. Además de los deberes indicados en el art.62 del reglamento a dicha ley, acerca del cumplimiento de los requerimientos de Procomer y las autoridades tributarias y aduaneras para el ejercicio de sus funciones de control, como de mantenerse al día en sus obligaciones tributarias y patronales, entre otras.

⁶ Para mayor detalle, véase lo establecido en el artículo 17 de la Ley N°7210.

⁷ Balance de zona franca 2017-2021.

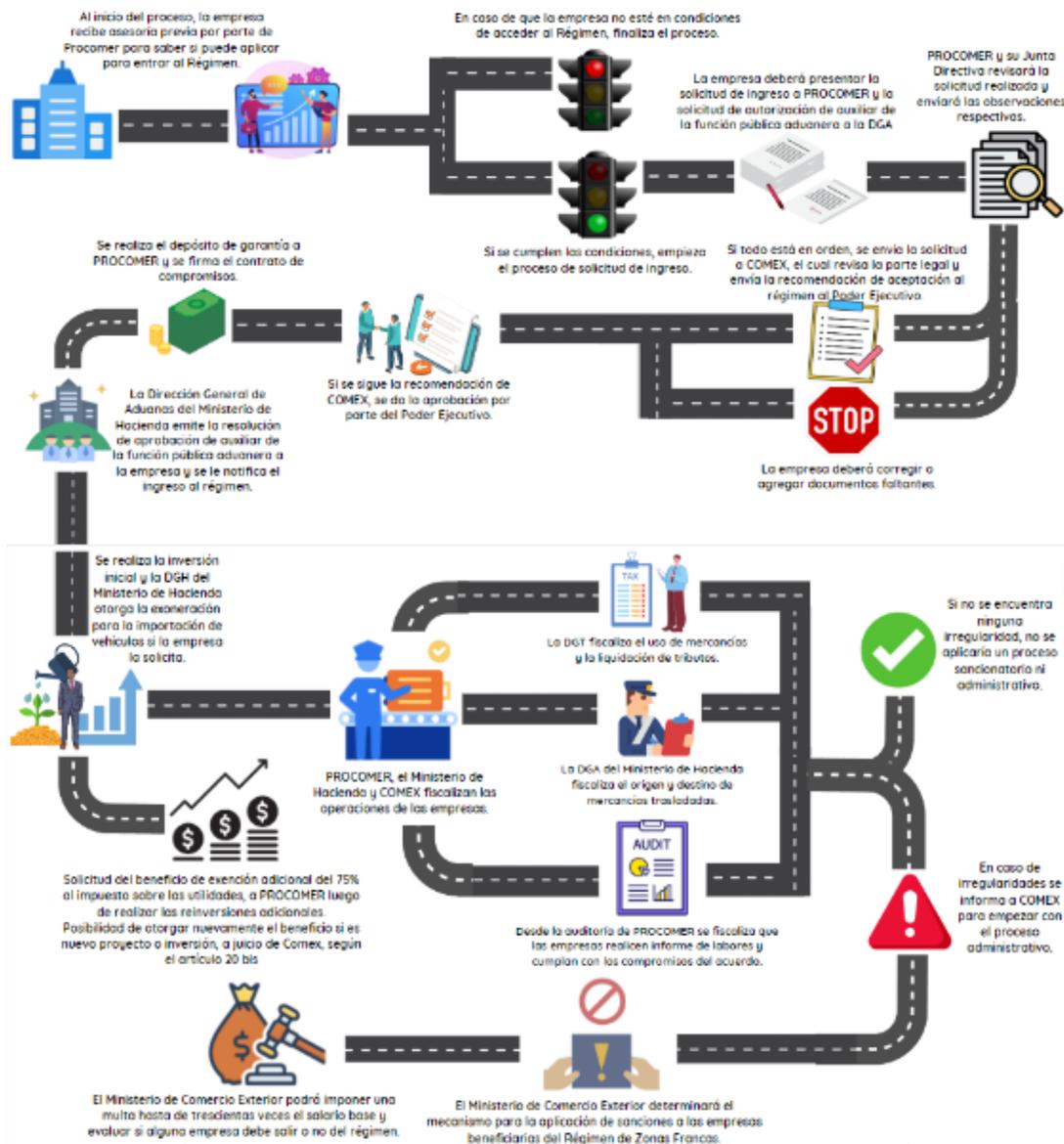
Fuente: Elaboración CGR con datos de Procomer

- 1.13. Por otra parte, al Ministerio de Comercio Exterior, a la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, y al Ministerio de Hacienda se les asignan funciones relacionadas con el régimen de zona franca. Específicamente en materia de los otorgamientos del régimen y la revisión de la permanencia en él por parte de las empresas.
- 1.14. Con respecto al proceso de ingreso y otorgamiento del régimen, inicialmente la empresa recibe asesoría previa por parte de Procomer en la cual se verifica que la misma cuenta con las condiciones para pertenecer al régimen. Seguidamente se realiza el trámite de la solicitud de ingreso que es revisada y avalada por Procomer. En caso de que se acepte su ingreso, la empresa firma un acuerdo de otorgamiento en el cual se compromete a mantener un nivel de empleo⁸ y montos de inversión a completar en un plazo determinado.
- 1.15. Una vez ingresada la empresa en el régimen tanto Procomer y el Ministerio de Hacienda llevan a cabo fiscalizaciones mediante las cuales se verifica el cumplimiento de las obligaciones que adquieren las beneficiarias del régimen. Al respecto, destacan auditorías y el Informe Anual de Operaciones que deben presentar anualmente las empresas ante Procomer, a partir del cual se verifica el cumplimiento de los compromisos adquiridos y consignados en el Acuerdo Ejecutivo de otorgamiento.
- 1.16. En caso de que Procomer determine eventuales incumplimientos por parte de las empresas, le compete a esa entidad, recomendar ante Comex, el inicio de procedimientos administrativos, y a este último la responsabilidad de dar trámite y resolver lo que corresponda.
- 1.17. En complemento a lo anterior, a las empresas previamente beneficiadas de los incentivos del régimen de zonas francas no se les podrá otorgar nuevamente. Salvo que se demuestre que es un proyecto nuevo o que dada la naturaleza y magnitud de la inversión lo justifique, todo lo anterior a juicio de Comex. Finalmente, las etapas anteriormente descritas se resumen en la imagen 1.

⁸ Es preciso indicar que las empresas no están obligadas a cumplir con un nivel mínimo de empleo para ingresar al régimen, como sí sucede en inversión pero dicho nivel de empleo sí deben mantenerlo de acuerdo con los compromisos adquiridos.

Imagen N°1

Mapeo del proceso de ingreso y permanencia en el régimen de zonas francas



Elaboración CGR

Fuente: Ley N°7210 “Ley de Régimen de Zonas Francas” y su reglamento, así como de entrevistas con MH, Comex, y Procomer.

1.18. Adicionalmente, se faculta a las empresas de zona franca clasificadas como procesadoras bajo el inciso a) del artículo 17 de la Ley de Zona Franca, a introducir en el territorio aduanero nacional hasta un veinticinco por ciento de sus ventas totales previo cumplimiento de los requisitos que señala la Ley. Con respecto a los bienes que introduzcan al territorio nacional les serán aplicables los tributos, así como los procedimientos aduaneros propios de cualquier importación similar proveniente del

exterior. Lo anterior, con excepción de las empresas comerciales de exportación que no pueden introducir bienes al territorio aduanero nacional. Además, las empresas de servicios que cumplan con el IEES, los centros de servicios de salud humana que se instalen fuera de la Gran Área Metropolitana, así como las empresas procesadoras indicadas en el inciso f) del artículo 17 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, podrán introducir al mercado local la totalidad de sus ventas de servicios y bienes.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. En reunión virtual realizada el 19 de setiembre de 2023 se presentaron los resultados de la auditoría a los funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior y posteriormente en reunión virtual del 21 de setiembre a los funcionarios del Ministerio de Hacienda.
- 1.20. Asimismo el borrador del presente informe de auditoría se remitió mediante oficio N°12378 (DFOE-FIP-0376) y N°12382 (DFOE-FIP-0377) de 12 de setiembre al Ministerio de Comercio Exterior y a la Promotora de Comercio exterior, y al Ministerio de Hacienda respectivamente. Entidades que comunicaron las observaciones al borrador remitido mediante los oficios N°PROCOMER-GG-EXT-131-2023, DM-COR-CAE-0692-2023 de 21 de setiembre y MH-DVMI-OF-220-2023 de 22 de setiembre, las cuales fueron incorporadas en lo correspondiente.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- 1.21. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en el presente informe

Siglas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
MH	Ministerio de Hacienda
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
VUI	Ventanilla Única de Inversión
GAM	Gran Área Metropolitana
IEES	Índice de Elegibilidad Estratégica para Empresas de Servicios
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social

2. RESULTADOS

OTORGAMIENTO DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS.

Cumplimiento muy alto en la presentación de requisitos en la solicitud por parte de las empresas, y el contenido del Acuerdo Ejecutivo.

- 2.1. En la auditoría realizada se encontró que Procomer dispone de procedimientos o instructivos formalmente establecidos y aprobados para efectos del estudio de las solicitudes de ingreso presentadas por empresas interesadas en pertenecer al régimen de zonas francas.
- 2.2. Al respecto, en el Reglamento de la Ley de Zonas Francas⁹ se establece que *corresponde a PROCOMER recibir, evaluar y tramitar las solicitudes de los interesados en acogerse al Régimen, así como ejercer el control sobre los montos de inversión y demás parámetros incluidos en el Acuerdo de Otorgamiento del Régimen.*
- 2.3. Asimismo, la Promotora cuenta con mecanismos formalmente establecidos y aprobados para el análisis de las solicitudes de reinversión por las que pueden optar las empresas procesadoras de exportación en el régimen y que les permite recibir una exención adicional del pago del impuesto a las utilidades¹⁰. Al respecto la normativa condiciona este beneficio a que la inversión original inicial en activos fijos haya sido al menos de US\$2.000.000. Sobre esto, en el Reglamento a la Ley de Régimen de Zonas Francas¹¹ se indica la responsabilidad de Procomer de analizar las solicitudes de reinversión y remitir un informe a COMEX.
- 2.4. Por otra parte, el total de empresas de la muestra revisada (29) cumplieron con los requisitos establecidos en la solicitud de ingreso al régimen¹² conforme lo dispuesto en el Reglamento a la ley de zonas francas¹³, el cual indica el deber de *presentar la solicitud ante PROCOMER en el formulario que está a disposición de los usuarios.* Además, establece la información común para la solicitud de ingreso al Régimen y el Auxiliar de la Función Pública Aduanera.

⁹ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 122.

¹⁰ Al respecto en el artículo 70 del Reglamento de la Ley de Zonas Francas (Decreto Ejecutivo N°34739) y en el artículo 20, inciso l-) de la Ley de Zonas Francas, se establecen algunas reglas y parámetros a seguir para evaluar las reinversiones.

¹¹ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 70, inciso h-).

¹² Como serían: el nombre del solicitante, el documento de identificación, la dirección de las instalaciones, la dirección para atender notificaciones, la titularidad del inmueble, el número de teléfono, fax y correo electrónico, estado de la empresa: indicar si se trata de una empresa en operación o se trata de un proyecto, nombre del representante legal, documento y número de identificación, descripción de la actividad y la firma digital del solicitante o del representante legal de la empresa que se consigne en el formulario.

¹³ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 10.

- 2.5. Adicionalmente, un 100% de las empresas de la muestra analizada remitió información que cumplía con los parámetros de empleo e inversión y en la totalidad de los casos se hizo la indicación de la actividad económica a desarrollar y la presentación del estudio de contaminación para acceder al régimen cuando la actividad a desarrollar lo requería. Lo anterior, conforme a lo establecido en la normativa¹⁴.
- 2.6. Además, en el 99% de empresas de la muestra se indicaron todos los datos que deben ser establecidos en el Acuerdo Ejecutivo de acuerdo con la normativa. Esto debido a que en 2 acuerdos ejecutivos de otorgamiento de las empresas de la muestra no se hace la referencia expresa a la obligación de la empresa de inscribirse ante la DGT como contribuyente, previo a iniciar operaciones. Requisito este último establecido en el Reglamento de la Ley de Zonas Francas¹⁵.

Proceso de solicitud de ingreso al régimen de zona franca supera el plazo establecido normativamente

- 2.7. En la auditoría se determinó que, con base en las empresas revisadas en la muestra, que la duración total promedio desde que se presentó la solicitud de ingreso hasta la publicación del acuerdo ejecutivo de otorgamiento fue de 74 días hábiles. Y entre la solicitud de ingreso y la resolución con el otorgamiento de la función de auxiliar aduanero de 90 días¹⁶, superior al plazo total¹⁷ dispuesto en la normativa de 24 y 26 días hábiles, respectivamente.
- 2.8. Adicionalmente, no fue posible determinar, a partir de los expedientes revisados, el cumplimiento de los plazos en cada una de las distintas etapas que se siguen desde la solicitud de ingreso al régimen, hasta la publicación del acuerdo de otorgamiento.
- 2.9. En relación con lo anterior, el Reglamento a la Ley de Zonas Francas¹⁸ establece las etapas o actividades y su duración en días hábiles para tramitar las solicitudes de ingreso al régimen presentadas por las empresas y su otorgamiento. En el Cuadro 1 se indican los plazos de acuerdo con las actividades.

¹⁴ Artículo 10 del Reglamento a la ley de zonas francas (Decreto Ejecutivo N°34739), en el cual se define la información que debe ser brindada por parte de las empresas para el otorgamiento del régimen.

¹⁵ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 14, inciso j-).

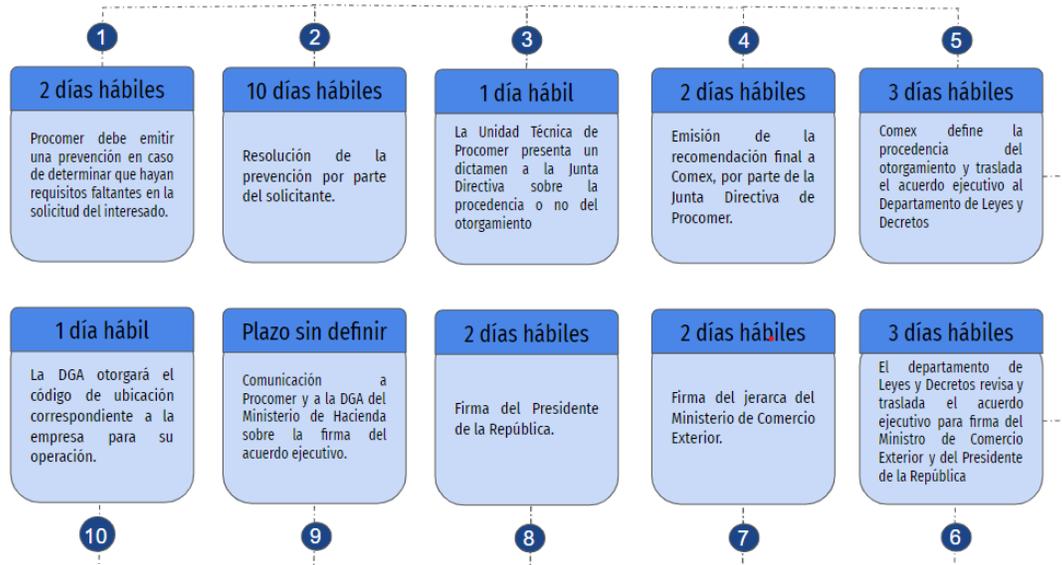
¹⁶ En oficio MH-DVMI-OF-220-2023 de 22 de setiembre el Ministerio de Hacienda indicó que el Decreto Ejecutivo N° 43934 del 21 de febrero del 2023, reformó el Reglamento a la Ley de Zona Franca e incluyó mejoras en los tiempos de asignación, por parte de la Dirección General de Aduanas del código de ubicación de la empresa de Zona Franca.

¹⁷ Al respecto la normativa no establece los plazos de duración entre las etapas y para la comunicación por parte de Presidencia a Procomer y Ministerio de Hacienda respecto de la firma del acuerdo ejecutivo de otorgamiento.

¹⁸ Artículos 13, 13 bis y 19 del Decreto Ejecutivo N°34739.

Cuadro 1

Plazo para la realización de las actividades desde la solicitud de ingreso hasta el otorgamiento del régimen de acuerdo con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Régimen de Zonas Francas N°7210



Fuente: Artículos 13, 13 bis y 19 del DE-34739-COMEX-H.

- 2.10. Al respecto, las razones de que no sea posible conocer la duración de cada una de las actividades previamente indicadas se debe a que la organización actual de los expedientes-incompleto, carpetas vacías, documentos sin fechas, sin índice y foliatura- de las empresas no permite dar trazabilidad a la resolución de cada etapa, sino solamente a la duración entre la solicitud de inicio y la publicación del acuerdo ejecutivo o hasta la resolución con el otorgamiento de la función de auxiliar aduanero.
- 2.11. Con respecto a lo anterior, Procomer indicó que a partir de la implementación del sistema VUI se espera darle trazabilidad a todas las etapas que son desarrolladas en el trámite de las solicitudes de ingreso.
- 2.12. No contar con información sobre el cumplimiento de plazos de las distintas etapas en el proceso de ingreso al régimen de zonas francas para garantizar el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos puede ocasionar desincentivos para la atracción de inversión, en detrimento de los aportes que estas empresas pueden traer al país no

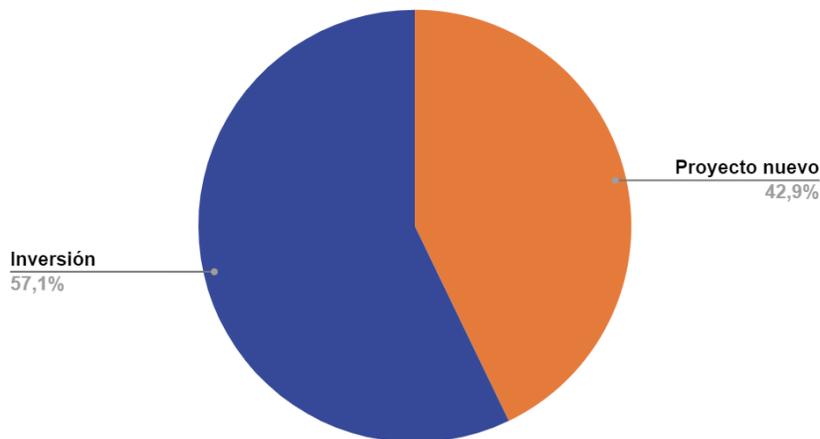
solamente en aspectos como la inversión, sino también empleo, encadenamientos productivos, entre otros.

COMEX no cuenta con parámetros técnicos para valorar el otorgamiento del régimen de zona franca a empresas previamente beneficiadas

- 2.13. A partir de la auditoría realizada se encontró que de la muestra de 29 empresas analizadas 7 de ellas que previamente fueron beneficiadas con el régimen lo solicitaron nuevamente y se les fue otorgado al 100% de ellas, al amparo del artículo 20 bis de la ley N°7210.
- 2.14. El otorgamiento del régimen de zona franca a empresas previamente beneficiadas se refiere a la extensión de los beneficios fiscales establecidos en la Ley¹⁹ de Zonas Francas y su Reglamento, en el cual se establece que no se otorgará nuevamente el régimen a una empresa que haya gozado del mismo. Salvo que se presente evidencia de que esté desarrollando *un proyecto nuevo o, en casos excepcionales, cuando la naturaleza y magnitud de las inversiones adicionales lo justifiquen*. Seguidamente se presenta la proporción de las justificaciones según inversión o proyecto nuevo que fueron tramitadas por las 7 empresas de la muestra analizada.

Gráfico 2

Justificación de la solicitud de otorgamiento de empresas previamente beneficiadas



Elaboración CGR

Fuente: Información remitida por Procomer y Comex.

- 2.15. Aunado a ello, mediante la categorización establecida en la Ley de Zonas Francas²⁰, de las 7 empresas analizadas 3 de ellas pertenecían a la categoría de *Industrias Procesadoras*, 3 pertenecían a la categoría de *Empresas de Servicios que cumplan IEES* y la empresa restante era *Administradora de Parque*²¹.

¹⁹ Ley 7210, artículo 20 bis, y el artículo 11, inciso c-) del Decreto Ejecutivo N°34739.

²⁰ Artículo 17 (Ley N°7210).

²¹ Inciso f, c, y ch del artículo 17 respectivamente.

- 2.16. Para el caso de las empresas procesadoras, la inversión adicional propuesta para solicitar nuevamente el régimen varía entre el 12% y el 99% respecto a la inversión acumulada ya realizada. Y en cuanto a las empresas en la categoría de servicios varía entre el 5% y el 59%. Sobre la empresa administradora de parque, la inversión adicional propuesta representó un 2%.
- 2.17. A partir de lo anterior se encontró que no existe homogeneidad en las valoraciones para el otorgamiento del régimen a empresas previamente beneficiadas, por ejemplo, al considerar los niveles de inversión adicionales que proponen, tanto entre categorías como a lo interno de ellas, impacto fiscal o beneficio país neto, entre otras.
- 2.18. Adicionalmente, las normas de control interno en su acápite 4.1 establecen que la máxima autoridad de la entidad y subordinados de acuerdo a sus competencias, establecerán políticas y procedimientos para manejar los riesgos en la consecución de los objetivos institucionales, proteger y conservar los activos y establecer los controles de acceso a los sistemas de información.
- 2.19. La situación encontrada obedece esencialmente a que existe ausencia de procedimientos o regulaciones que establezcan criterios técnicos mínimos para valorar el otorgamiento del régimen a empresas previamente beneficiadas. Lo anterior, puede derivar en que no se garantice que el otorgamiento del régimen aporte el valor público que compense las exenciones fiscales brindadas.

No existe una apropiada gestión documental por parte de Procomer de la información del régimen.

- 2.20. En la revisión de los expedientes que lleva Procomer para las 29 empresas de la muestra se encontró que estos no están debidamente ordenados, foliados ni completos. En 25 casos se tienen carpetas vacías dentro de los expedientes. Aunado a ello, no existe una homogeneidad en los nombres de los documentos dentro de las carpetas para las distintas empresas, lo cual dificulta y retarda el acceso a la información.
- 2.21. Sobre el particular, en el Reglamento a la ley de zonas francas²², se menciona explícitamente que *desde la presentación de la solicitud inicial y luego de dictada la resolución final, PROCOMER deberá mantener los expedientes relativos a las solicitudes del Régimen, debidamente ordenados y foliados.*
- 2.22. El resultado antes señalado se debe a la ausencia de procedimientos y/o acciones que definan la organización, y mantenimiento de la gestión documental del régimen de zona franca.
- 2.23. Así, contar con expedientes apropiadamente organizados, fortalecería las acciones en materia de control ejercido sobre las empresas con respecto al cumplimiento de requisitos de ingreso y permanencia en el régimen. Además, se reduciría el riesgo de pérdida o alteración de documentación sensible y que además no permite que se pueda conocer con exactitud la existencia o no de documentación asociada al ingreso, y otorgamiento del régimen de zonas francas.

²² Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 17

PERMANENCIA EN EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

- 2.24. Las empresas del régimen de zonas francas adquieren una serie de obligaciones para mantener el beneficio de la exención. Dentro de estas se encuentra la presentación de informes anuales de operaciones a Procomer.
- 2.25. Mediante dichos informes las empresas respaldan ante la promotora el cumplimiento de requisitos para la permanencia en el régimen, mismos que fueron establecidos en el acuerdo ejecutivo de otorgamiento. En el caso de que se encuentren incumplimientos ante las obligaciones que adquieren las empresas beneficiarias del régimen, Procomer informa a Comex la recomendación de inicio de procedimientos administrativos.

Procomer tiene un rezago de dos años en la revisión de informes de operaciones de los beneficiarios del Régimen de Zona Franca

- 2.26. En la auditoría se encontró que Procomer tiene un rezago de dos años en la revisión de informes anuales de operaciones que presentaron empresas de zona franca. En cuanto a la revisión que debe realizar Procomer en materia de inversión, en 21,1% (4) de las empresas revisadas en la muestra de auditoría y que debieron cumplir con el nivel de inversión inicial comprometida a más tardar en 2022, se determinó que no se han revisado los informes anuales o realizado auditorías para verificar ese cumplimiento.
- 2.27. En relación con lo anterior el monto total de la inversión comprometida por esas 4 empresas que no han sido revisadas asciende a los US\$2.350.000. De estas 4 empresas, 3 responden a empresas que debían haber cumplido con el nivel de inversión inicial en el año 2021 (1) o en el año 2022 (2). Sin embargo, la revisión de parte de Procomer permanecía pendiente al 23 de agosto de 2023. En el caso restante Procomer mediante una auditoría de cumplimiento en 2014 no logró verificar el monto de inversión debido a que indicó la existencia de problemas contables presentados por la empresa, la cual fue disuelta en el Registro Nacional en 2015.
- 2.28. Por otra parte, en cuanto al cumplimiento del nivel de empleo, en un 18% de las empresas revisadas en la muestra de auditoría, y que debieron cumplir con el nivel de inversión inicial comprometida a más tardar en 2022, Procomer no ha revisado el cumplimiento del nivel de empleo inicial. Estas 4 empresas que no han sido revisadas se comprometieron a crear 106 puestos de trabajo. En los 4 casos citados responden a empresas que debían haber cumplido con el nivel de empleo inicial en el año 2021 (2) y en el año 2022 (2).
- 2.29. De acuerdo a lo señalado en la Ley de Zonas Francas²³ y en su Reglamento²⁴, es *obligación de los beneficiarios del Régimen presentar un informe anual de operaciones dentro de los 4 meses posteriores al cierre fiscal*. Asimismo, Procomer es el ente competente para recibir y evaluar los Informes Anuales de Operaciones.²⁵

²³ Artículo 19, inciso d, Ley N°7210.

²⁴ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 67.

²⁵ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 122.

- 2.30. Por otro lado, de las empresas de la muestra a las que Procomer revisó el compromiso de inversión (15), en 20% de ellas se determinó que incumplieron el monto de inversión inicial establecido en el acuerdo de otorgamiento del régimen. En estos casos, en total se esperaba una inversión nueva inicial de US\$750.000, mientras que se materializó un 35% de la misma. De esta forma, se redujo la inversión esperada en US\$485.694 aproximadamente.
- 2.31. Adicionalmente, del total de empresas de la muestra a las que se les revisó el nivel de empleo (18), en 17% de ellas Procomer determinó que incumplieron el nivel de empleo inicial establecido en el acuerdo de otorgamiento del régimen. En estos casos, en total se esperaba la creación de 42 empleos directos nuevos, mientras que se generaron un 24% de los mismos; 10 empleos nuevos. En complemento, de las 29 empresas analizadas 12 de ellas ingresaron al régimen comprometiéndose con un nivel de empleo de 10 o menos trabajadores.
- 2.32. Cabe destacar que para definir un incumplimiento de los niveles comprometidos de inversión o empleo, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Zonas Francas²⁶, debe haber una desviación mayor al 25% del nivel establecido. Lo anterior significa que las empresas están en la obligación de cumplir realmente entre un 75% y 100% del nivel de inversión y empleo establecidos en el acuerdo ejecutivo de otorgamiento del régimen. De lo contrario, Procomer lo definirá como un posible incumplimiento y se emitirá la recomendación de inicio de procedimiento administrativo a Comex.
- 2.33. Al respecto Procomer señaló que el rezago en la revisión de informes ocurre dado el alto volumen que se recibe anualmente, y que implementaron una estrategia de revisión para que los analistas revisen dos informes de una misma empresa simultáneamente (p.e 2020 y 2021) para aprovechar conocimiento adquirido, y que ha sido suficiente para reducir los pendientes.
- 2.34. Lo antes señalado puede ocasionar una inoportuna verificación de los compromisos de las empresas en el acuerdo de ingreso al régimen, y por ende no permite constatar la adecuada asignación de exenciones fiscales en perjuicio del fin público.
- 2.35. Finalmente, Procomer estima concluir la revisión de los informes anuales de los períodos fiscales 2020 y 2021 aproximadamente en julio de 2024, y en ese mismo mes inicie el proceso de la revisión de informes anuales de operaciones correspondientes a los años 2022 y 2023.

Un tercio de los procedimientos administrativos abiertos se encuentra pendiente de resolución

- 2.36. En el periodo comprendido entre 2010 y 2023 COMEX indicó que inició 250 procedimientos administrativos a empresas del régimen de zona franca. De estos señala que 177 han sido finalizados y casi un tercio (73) se encuentran pendientes de resolución.

²⁶ Decreto Ejecutivo N°34739, artículo 122 bis.

- 2.37. Por su parte, de la muestra de 29 empresas seleccionadas Procomer recomendó el inicio de procedimiento administrativo en 9 de estas. Al respecto, Procomer identificó alrededor de 46 incumplimientos asociados a nivel de inversión inicial, empleo comprometido, porcentaje de ventas locales, presentación del informe anual de operación y morosidad con la CCSS.
- 2.38. Sobre la situación de cada una de ellas, Comex señaló²⁷ que a una se le revocó el régimen, tres se encuentran en proceso de apertura del procedimiento administrativo, una mantiene el procedimiento abierto, dos casos fueron desestimados, y en dos de los casos Comex indicó no haber sido notificado de la recomendación pese a haberse encontrado evidencia de la misma en el expediente. Ver siguiente figura.

Figura 1.

Estado de la recomendación de procedimiento administrativo para las 9 empresas



Elaboración CGR

Fuente: Información remitida por Procomer y Comex.

- 2.39. Al respecto la Ley de Zonas Francas establece que Comex comunicará al Ministerio Público las infracciones cometidas en caso de que resultaran punibles²⁸. A su vez la ley faculta a Comex a imponer multas, suprimir beneficios fiscales, y revocar el régimen a las empresas beneficiarias que incurran en infracciones que lo ameriten²⁹.
- 2.40. Asimismo, las normas de control interno en su acápite 4.1 Actividades de Control, establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del Sistema de Control Interno (SCI), las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.
- 2.41. La situación encontrada se presenta debido a la ausencia de normativa interna oficializada en Comex que regule la gestión de posibles infracciones de empresas de zonas francas. Esta situación puede derivar en que existan empresas con beneficios del

²⁷ Mediante oficio DAL-COR-CAE-0049-2023 de 23 de agosto de 2023.

²⁸ Artículo 30 (Ley N°7210).

²⁹ Artículo 32 (Ley N°7210).

régimen sin que cumplan con la normativa vigente. Por otra parte, contar con normativa formalmente establecida para regular la gestión que realiza Comex en el trámite de procedimientos administrativos, contribuye a que el análisis y tratamiento de los casos se realice de manera consistente y transparente.

- 2.42. Sobre el particular Comex señaló³⁰ que no todas las recomendaciones de inicio de procedimientos administrativos remitidas por Procomer han dado sustento al inicio de procedimientos administrativos siendo que por ejemplo una vez iniciados, se han dado casos en que no se continuó con su trámite por diversidad de razones. Entre estas señala, que “la Ley de Régimen de Zonas Francas como su reglamento ha sido objeto de varias reformas a lo largo de su vigencia” e impactan de manera directa en “la valoración de muchas de las indicadas recomendaciones de inicio de procedimientos administrativos, al haber incorporado disposiciones que atenúan la rigurosidad del incumplimiento o dan margen para que las empresas beneficiarias cuenten con plazos u oportunidades adicionales para corregir sus omisiones.”
- 2.43. A partir de lo anterior mencionan que esto en ocasiones deja sin sustento jurídico las recomendaciones de inicio o los procedimientos en trámite o pendientes de iniciar asociados a las causales que han sido modificadas.
- 2.44. Adicionalmente se menciona que en ocasiones la empresa subsana la eventual omisión cometida y se realiza la valoración de Comex de la gravedad del hecho o bien que puede llegar una nueva recomendación sobre una empresa con procedimientos abiertos que obliga a realizar las consideraciones pertinentes de seguir con el procedimiento en curso o abrir uno nuevo a partir de la nueva recomendación.

³⁰ Oficio DAL-COR-CAE-0051-2023 del 29 de agosto de 2023

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. En el estudio se determinó un cumplimiento medio del marco jurídico relacionado con los otorgamientos y la revisión de cumplimiento de compromisos para la permanencia en el régimen de zona franca por parte de las empresas.
- 3.2. Si bien existe un cumplimiento total en la presentación de requisitos y definición de parámetros de ingreso al régimen, se identificaron debilidades en la gestión de información, y ausencia de parámetros técnicos para valorar el otorgamiento del régimen a empresas previamente beneficiadas. Adicionalmente, un tercio de los procedimientos administrativos abiertos se encuentran pendientes de resolución. Además, existen rezagos de hasta dos años en la revisión de informes de operaciones de los beneficiarios del Régimen de Zona Franca para la verificación de requisitos de permanencia en el régimen.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**A MANUEL TOVAR RIVERA EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR;
A PEDRO BEIRUTE PRADA EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LA PROMOTORA DE
COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN(ES) EN SU LUGAR OCUPE(N) EL CARGO.**

- 4.4. Definir, oficializar, divulgar e implementar un procedimiento en el que se establezcan criterios técnicos mínimos de otorgamientos del régimen a empresas previamente beneficiadas, con el propósito de que brinde seguridad y equidad en el trato de la solicitud, así como transparencia y resguardo a la hacienda pública. (Ver párrafos 2.13 al 2.19). Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de enero de 2024 una certificación donde conste que se definió, oficializó y divulgó el

procedimiento, y a más tardar el 28 junio de 2024 una certificación donde conste que se inició su implementación.

A MANUEL TOVAR RIVERA EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.5. Elaborar una hoja de ruta para resolver los procedimientos administrativos pendientes de resolución. (Ver párrafos 2.36 a 2.44) Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2023 la hoja de ruta para la atención de los procedimientos pendientes de resolución. Además, remitir 2 informes semestrales en las fechas del 31 de mayo de 2024 y el 29 de noviembre de 2024 sobre los avances en la resolución de los procedimientos administrativos pendientes de resolución.
- 4.6. Ajustar, oficializar, divulgar e implementar procedimientos para la gestión de infracciones con el propósito de que el análisis y tratamiento de los casos se realice de manera consistente y transparente. (Ver párrafos 2.36 al 2.44). Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de enero de 2024 una certificación en donde conste que se definió, oficializó y divulgó los procedimientos para la gestión de infracciones, y a más tardar el 28 junio de 2024 una certificación donde conste que se inició su implementación.

A PEDRO BEIRUTE PRADA EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DE LA PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Definir, aprobar, divulgar e implementar un procedimiento que regule la gestión documental de los expedientes de las empresas de zona franca, con el propósito de fortalecer el control sobre el régimen y dar seguridad a la completitud e integridad de los expedientes (ver párrafos del 2.20 al 2.23). Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 22 de marzo de 2024 una certificación en donde conste que se definió, oficializó y divulgó el procedimiento, y a más tardar el 30 de agosto de 2024 una certificación donde conste que se inició su implementación.
- 4.8. Diseñar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo innovador para la revisión oportuna de los compromisos adquiridos por las empresas de zonas francas, consignados en los informes anuales de operaciones, de forma tal que permita la reducción de los plazos actuales de revisión. (ver párrafos del 2.26 al 2.35). Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de enero de 2024 una certificación en donde conste que se definió, oficializó y divulgó un mecanismo innovador de revisión para agilizar la revisión de informes de operaciones, y a más tardar el 28 junio de 2024 una certificación donde conste que se inició su implementación y se finalizó la revisión de al menos los años 2020, 2021 y 2022.

**A MANUEL TOVAR RIVERA EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR;
A PEDRO BEIRUTE PRADA EN SU CALIDAD DE GERENTE DE LA PROMOTORA DE
COMERCIO EXTERIOR; A NOGUI ACOSTA JAÉN, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE
HACIENDA, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

- 4.9. Diseñar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo para dar seguimiento a la resolución oportuna de solicitudes de ingreso, que considere al menos, todas las etapas, sus plazos e identificación de las etapas que presentan diferencias con respecto a los plazos establecidos en la normativa y dar soluciones a las mismas. (ver párrafos del 2.7 al 2.12). Esto con el propósito de agilizar los mecanismos de atracción de inversión de manera sostenible. Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de enero de 2024 certificación en donde conste que se definió, oficializó y divulgó el mecanismo para dar seguimiento, y a más tardar el 28 junio de 2024 una certificación donde conste que se inició su implementación.

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área
Contraloría General de la República

Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

Jordan Pérez Alfaro
Coordinador
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

G: 2023000332-1