Al contestar refiérase
al oficio Nº 15563

03 de noviembre, 2026
DFOE-FIP-0479

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado "LEY PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO FUERA DE LA GRAN ÁREA METROPOLITANA (GAM)" Expediente Legislativo Nº 25.605.

Nos referimos a su oficio AL-CPOECO-0170-2026 del 14 de agosto de 2026, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "LEY PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO FUERA DE LA GRAN ÁREA METROPOLITANA (GAM)" Expediente Legislativo Nº 25.605, texto, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La exposición de motivos declara la intención del proyecto de crear un régimen especial de incentivos para la creación de empleo del régimen definitivo en regiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Destaca los avances del país en atracción de inversiones y en la mejora de índices macroeconómicos y diversos índices de bienestar. Sin embargo, agrega, ese desempeño ha estado acompañado de una marcada desigualdad territorial en la distribución de los beneficios, con una concentración en la GAM.

Cita algunas estadísticas sobre pobreza y pobreza laboral en distintas regiones, en comparación con la región central, y menciona que las tasas siguen siendo considerablemente más altas fuera de esta región. Agrega otra información, y menciona brechas en infraestructura, conectividad y acceso a otros servicios, mayores niveles de informalidad laboral, lo que genera un círculo vicioso, de tal modo que, concluye, que sin intervención pública estas regiones continuarán rezagadas.

Considera que el modelo de desarrollo presenta una brecha institucional, pues mientras existen herramientas efectivas para atraer inversión exportadora, no se cuenta con mecanismos equivalentes para estimular la inversión productiva interna en territorios rezagados.

Propone un esquema de incentivos que combina la reducción temporal del impuesto sobre las utilidades con una disminución gradual de cargas sociales, con el objetivo de compensar los costos iniciales asociados a la inversión fuera de la GAM. Señala además la incorporación de criterios de responsabilidad fiscal y eficiencia económica, con beneficios decrecientes en el tiempo y condicionados al cumplimiento de metas de inversión y generación de empleo. De esta forma, indica, se garantiza que los incentivos no constituyan subsidios permanentes, sino instrumentos transitorios.

El proyecto consta de quince artículos, en los que se menciona, en los primeros artículos, el objeto del proyecto, su alcance, y definiciones. En los artículos 4 y 5 se indican los requisitos para obtener los beneficios y las inversiones elegibles. El capítulo II enumera los incentivos, consistentes en reducción del impuesto a los ingresos y utilidades (artículo 6), de aportes y cargas sociales (artículo 7). En el capítulo III se indican los procedimientos, las competencias de fiscalización y control, y otros aspectos. El capítulo IV indica medidas complementarias de inversión pública fuera de la GAM.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

En ocasiones anteriores se han planteado iniciativas que proponen incentivos fiscales para diferentes cantones, provincias o regiones, o sectores económicos, sobre algunos de los cuales la Contraloría ha emitido criterio. En general se ha expresado preocupación por la complejidad que se puede introducir en el sistema de incentivos, las consecuencias fiscales de estos proyectos, y por la necesidad de realizar evaluaciones antes y durante su vigencia.[1]

La problemática fiscal es un punto muy relevante a considerar, pues la recaudación ha mostrado debilidad durante los últimos años. En cuanto a los aportes y contribuciones patronales, existen diferentes incentivos aprobados en los últimos años, razón por la que es importante consultar a las instituciones usufructuarias a efectos de prever sus efectos financieros.[2] El proyecto no realiza cuantificaciones en este particular.

También es importante valorar esta iniciativa con las autoridades correspondientes, a fin de enmarcarla dentro de una visión sistémica sobre el desarrollo o reactivación de las diferentes zonas del país,[3] con el objeto de potenciar los posibles beneficios para la población residente; su aprovechamiento de los incentivos presupone las capacidades en capital humano y tecnológico, donde el proyecto direcciona a instituciones públicas a realizar inversiones. Es importante realizar la consulta a dichas instituciones, sobre el direccionamiento que el proyecto da a su accionar, en el Capítulo IV.

---

[1] Pueden mencionarse, entre otros, el 22607, “Ley de fortalecimiento de la competitividad para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM)”, en DFOE-FIP-0206(14235) del 24 de septiembre del 2021, que se concretó en ley 10234, el 23.117, “Ley de Zonas Económicas Especiales para generar inversión y empleo”, en DFOE-FIP-0213(06879) de 6 de junio de 2023, el 24.142, “Ley para la Reactivación, Fomento, Innovación del Sector Agropecuario y Rural y creación del Sector Franco Agropecuario”, en DFOE-SOS-0321(10104) de 17 de junio de 2024.

[2] Entre otros, en leyes 10079, 10234, 10512.

[3] La planificación socioeconómica se ha regido por las regiones de planificación, siendo la GAM un concepto de planificación urbana, de pequeña extensión. Con lo cual, un alto porcentaje del país, en sentido territorial, estaría comprendido en el ámbito de este proyecto. También es importante un pronóstico integral del proyecto, con impactos hacia las regiones, zonas o cantones rezagados que se mencionan, comparativamente a concentraciones ya existentes en ciertas jurisdicciones fuera de la GAM.

Los incentivos contenidos en el proyecto implican, por su delimitación territorial, retos específicos para su aplicación, fiscalización y control, en el sentido de los incentivos que se pueden generar para registrar las bases imponibles en las jurisdicciones de mínima tributación cuando la relocalización no sea efectiva. Dado que el esquema de incentivos es temporal, se sugiere la consulta al Ministerio de Hacienda y a las otras administraciones tributarias que correspondan, de modo que se puedan minimizar los costos de cumplimiento para el Estado y los emprendimientos.

El esquema se propone es por un período de tiempo limitado a cinco años en el impuesto sobre la renta, y otros plazos en las cargas patronales, por lo que se considera conveniente definir taxativamente la fecha de inicio de estos beneficios, el plazo máximo, así como que se cuente con un mecanismo que fiscalice y lo garantice.[4]

Finalmente, es importante sujetar en forma expresa cualquier incentivo a lo que dispone la Ley 10.286 Ley de Regímenes de exenciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre uso y destino, sobre esta materia.

III. Conclusión

Sin perjuicio del propósito buscado con el proyecto, la Contraloría ha señalado preocupación por la proliferación de incentivos, la complejidad de su administración y control, y en el caso de esquemas territoriales como los de esta iniciativa, es pertinente advertir que la localización de bases imponibles constituye un reto específico. También advierte que, siendo la GAM un porcentaje reducido del territorio, la mayoría del país podría estar en el ámbito de incentivos del presente proyecto. Sugiere la consulta a las autoridades del Ministerio de Hacienda, en cuanto a una visión sistémica del desarrollo regional y nacional, así como a otras instituciones cuyas competencias o medios de financiación se ven incididos por el proyecto.

Atentamente,

Karen Garro Vargas
Gerente de Área ai

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

avm

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa I CGR

NI: 17526-2026
G: 2026001154-15

[4] Ver informe de auditoría del órgano contralor DFOE-FIP-IAD-00003-2023 del 27 de setiembre de 2023 y el respectivo oficio de remisión a la Comisión de Asuntos Hacendarios, N° 14714 (DC-0306) de 18 octubre 2023.