

Panamá, 20 de febrero de 2004.

Licenciada
Estelabel Piad Herbruger
Directora General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señora Directora:

Dando cumplimiento a nuestras funciones de asesora jurídica de la administración pública establecidas en la Ley 38 de 2000, procedemos a responder su nota No.201-01-109 del 30 de enero de 2004, en la cual nos consulta específicamente lo que sigue:

“Puede un contribuyente ubicado en una Zona Procesadora para la Exportación beneficiarse de los incentivos concedidos por la Ley 25 de 1992, en aquellas actividades no cubierta por esta norma?”

Por considerar que el tema consultado implica la interpretación jurídica de una Ley que responde a los principios orientadores de la Política Económica del país, revisaremos los conceptos económicos que giran en torno a este tema. De igual forma, analizaremos el derecho comparado especialmente, la legislación costarricense, ya que este país es uno de los competidores más agresivos de Panamá, en lo que a Zonas Procesadoras para Exportación se refiere. Con esto en perspectiva, procederemos a emitir nuestra opinión en derecho.

El concepto de Política Económica se define como la estrategia que formulan los gobiernos para conducir la economía de sus países. Esta estrategia utiliza herramientas para cumplir los fines o resultados económicos específicos que se planteen en la misma. Cuando un país dispone que uno de los objetivos de su política económica es el de promover el comercio exterior; para generar un impacto positivo en la balanza comercial, comúnmente el gobierno se decide por la implementación de lo que se conoce como Zonas Francas. Todo país aspira a una balanza comercial positiva, ya que esto implica que se reciban más recursos a través de las ganancias de las exportaciones en comparación con los recursos que salen por el pago de las importaciones. Siendo así, los Estados pueden desarrollar sus actividades, crear otras áreas, y así incentivar el desarrollo

económico. Las Zonas Francas, son áreas territoriales o regiones con condiciones especiales que busca el desarrollo del comercio exterior y la industrialización. Se basan en la creación de beneficios y exoneraciones en el pago de impuestos; en algunos países las exoneraciones son en proporción al movimiento de mercancía para la exportación y reexportación. En Panamá la ley 25 de 1992, define que las Zonas Procesadoras para la Exportación son Zonas Francas y de libre empresa, y que su objetivo inmediato es proveer condiciones optimas de eficiencia operativa y de ventajas comparativas para garantizar a las empresas exportadoras niveles elevados de competitividad en los mercados internacionales.

Por ser de interés, como referencia, mencionamos que la República de Costa Rica regula las Zonas Francas a través de la Ley 7210 del 23 de noviembre de 1990 la cual reglamenta a través del decreto Ejecutivo No.29606-HCOMEX del 18 de junio de 2001.

Veamos algunos aspecto de esta legislación:

“Ley de Zonas Francas de Costa Rica
Ley No.72101

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, DECRETA:

CAPITULO I

Zonas Francas de Exportación

Artículo 1°- El Régimen de Zonas Francas es el conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país, siempre y cuando cumplan los demás requisitos y las obligaciones establecidas en esta ley y sus reglamentos. El reglamento determinará qué se entenderá por inversiones nuevas en el país. Las empresas beneficiadas con este Régimen se dedicarán a la manipulación, el procesamiento, la manufactura, la producción, la reparación y el mantenimiento de bienes y la prestación de servicios destinados a la exportación o reexportación, ... (el subrayado es nuestro)

CAPITULO VII

De los incentivos

Artículo 20° -Las empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas gozarán de los siguientes incentivos, con las salvedades que, a continuación, se indican:

Así reformado por Ley # 7830 del 22 de septiembre de 1998.

- a) ...
- b)...
- d) Exención, por un período de diez años a partir de la iniciación de las operaciones. del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles...
- e) Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios.
- f) Exención ele todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero.
- g) Exención de todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro. (el subrayado es nuestro). Cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o ingresos o ventas, de conformidad con las siguientes diferenciaciones:
 - 1° Para las empresas ubicadas en zonas de "mayor desarrollo relativo". la exención será de un ciento por ciento (100%) hasta por un período de ocho años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes cuatro años.
 - 2° Para las empresas ubicadas en zonas de "menor desarrollo relativo", la exención será de un ciento por ciento (100%) hasta por un período de doce años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes seis años...
- h) ...
- l) ...

REGLAMENTO A LA LEY DE RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS
 Decreto Ejecutivo No. 29606-H-COMEX de 18 de junio del 2001
 Publicado en La Gaceta No. 121 de 25 de junio del 2001

Artículo 1.- "Este reglamento establece las normas y procedimientos relativos al otorgamiento del régimen de zonas francas y a las operaciones que pueden realizar los beneficiarios de dicho régimen, de conformidad con la Ley de Régimen de Zona Francas, No. 7210 del 23 de noviembre de 1990 y sus reformas."

Artículo 33.- Las empresas acogidas al régimen de zonas francas tienen derecho a disfrutar de las exoneraciones y beneficios fiscales previstos en la ley 7210 y sus reformas, siempre que

se mantengan en todo momento al día en el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en dicha Ley, este reglamento, las disposiciones que emita Procomer y las que emita el Ministerio de Hacienda en lo pertinente.”

Como se desprende de lo anterior, en la legislación costarricense para que las empresas puedan disfrutar de los beneficios fiscales deben sujetarse a los requisitos y condiciones establecidas en la ley. Una de las condiciones es que las operaciones de estas empresas estén encaminadas a la exportación y/o reexportación. En el evento de que esa condición no se cumpla, la empresa acogida a un régimen de zona franca no podrá recibir el beneficio fiscal que le concede la ley a sus utilidades derivadas de operaciones distintas a la exportación o reexportación.

En nuestro país, la Ley 25 de 1992 en su artículo primero explica que la misma tiene por objeto establecer la operación de Zonas Procesadoras para la Exportación que contribuyan al desarrollo del país, a la generación de empleos y divisas incorporándose a la economía global a través de las exportaciones de bienes y servicios.

La doctrina define los conceptos exportaciones, bienes y servicios como sigue:

- Exportación: “Envío de mercaderías o productos del país propio a otro.”
- Bienes: “Todos los objetos que por útiles y apropiables, sirven para satisfacer las necesidades humanas.”
- Servicios: “Conjunto de elementos personales y materiales, que debidamente organizados, contribuyen a satisfacer una necesidad o conveniencia general y publica.”

Como mencionamos anteriormente, cada país establece cuál será la Política Económica a seguir, y en base a esto desarrolla leyes que incentiven las actividades que conlleven el logro de los objetivos económicos. En Panamá, el artículo primero de la Ley 25 dispone que ésta tendrá como fin el impulso de envío de mercaderías y servicios a países distintos al nuestro, y tal actividad se incentiva a través de beneficios fiscales.

El artículo 20 de la ley 25 de 1992, dispone que personas naturales y jurídicas pueden establecerse en una Zona Procesadora para la Exportación, a la vez enumera y describe las operaciones que éstas deben llevar a cabo. Lógicamente, tales operaciones deberán ser del tipo establecido en el artículo primero de la ley 25 de 1992, ya que el impulso de esta clase de actividades es la

razón fundamental por la cual estas Zonas fueron creadas. A continuación la clasificación y descripción que hace el artículo 20, a saber:

“Empresas Manufactureras: Empresas dedicadas a la fabricación de bienes destinados a la exportación mediante el proceso....

Empresas de Ensamblaje: Empresas dedicadas a la fabricación de productos terminados o semielaborados,cuyo destino es la exportación.

Empresas de Procesamiento de Productos Terminados o Semielaborados, son empresas dedicadas a recibir productos terminados, piezas, componentes..., para ser sometidos a algún proceso de modificación, tropicalización,que sea necesario para la exportación de un bien determinado.

Empresas de Exportación de Servicios: Empresas dedicadas a prestar servicios a usuarios en el exterior...pero que su efecto constituye una actividad de exportación....

Empresas de Servicios Generales: dedicadas a la prestación de servicios personales a los trabajadores y visitantes....”

En cuanto al Régimen Fiscal que se aplica a las Zonas Procesadoras, para la Exportación se desarrolla en el artículo 27 de la referida ley, a saber:

“Las Zonas Procesadoras para la Exportación son zonas libres de impuesto, por consiguiente las empresas a que hace referencia esta Ley, así como toda actividad, operación, transacción, trámite y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra e importación de equipo de materiales de construcción, materias primas equipos, maquinarias, herramientas, accesorio, insumos y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, que se realicen dentro de la Zona Procesadoras estarán ciento por ciento libres de impuestos directos o indirectos, contribuciones, tasas, derechos, gravámenes nacionales....”

Todas las empresas que operen en una Zona Procesadora para la Exportación que soliciten que a sus operaciones se les aplique los beneficios e incentivos fiscales de ésta, deberán dedicarse a las actividades que esta ley pretende incentivar, de lo contrario la ley no estaría cumpliendo el fin ulterior para lo cual fue creada.

Luego de analizar tanto las normas del derecho positivo panameño, los conceptos económicos relacionados al tema, así como las normas de legislaciones de países que han desarrollado su economía a través de las Zonas

Procesadoras para La Exportación, somos de la opinión jurídica que los beneficios e incentivos fiscales que trata el Capítulo V de la Ley 25 de 1992, sólo deberán aplicarse a las empresas que estén ubicadas en las Zonas Procesadoras para la Exportación, y a las cuales, la Comisión Nacional de Zonas Procesadoras les haya aprobado licencia para realizar actividades descritas en el artículo 20 de la referida ley. Toda actividad distinta no puede ser objeto de licencia para operar, y, en consecuencia no puede aplicar a los correspondientes beneficios fiscales.

En cuanto a si las empresas de las Zonas Francas, deciden importar al territorio nacional su producción, sólo deberán pagar los impuestos de importación correspondiente, tal como se establece en el artículo 33 de la Ley 25, tantas veces mencionada, deberá cumplir los trámites del caso ante la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, como lo estatuye esta norma.

Contando con la pretensión de haberle podido asistir en su consulta, reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Original: Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/go/hf.