Borradores de ECONOMÍA

Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta

Por:
Jorge Ramos F.
Karen Rodríguez Z.

Núm. 657
2011

tá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Col

BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA

Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta

Jorge Ramos F.[1]
Karen Rodríguez Z.[2]

Clasificación JEL: E61, E62, E64, F10, H22, H25, H39.
Palabras clave: zonas francas, política fiscal, incentivos tributarios.

---

1 Jefe de La Sección de Sector Público, Subgerencia de Estudios Económicos, Banco de La República, e-mail: jramosfo@banrep.gov.co.

2 Profesional Finanzas Publicas, Subgerencia de Estudios Económicos, Banco de La República, e-mail: krodriza@banrep.gov.co

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Agradecemos los comentarios de Hernán Rincón y las sugerencias de Pilar Esguerra, Johanna López, Néstor Espinosa, Daniel Quintero, Carlos Suárez y Víctor Méndez. Así mismo, agradecemos la información suministrada por la Subdirección de Registro Aduanero y la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN y por el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio.

Resumen

Este documento presenta la medición de los beneficios en el impuesto de renta otorgados a las empresas que operan en las zonas francas, los cuales están representados por una tarifa diferencial del 15% y, hasta el año 2010, por una deducción especial por inversión en activos fijos. Así mismo, el documento incluye el cálculo del aporte de estas empresas al recaudo de renta, la evolución reciente de las zonas francas y la revisión de su régimen legal. Los resultados del estudio indican que dichos beneficios no han generado un costo fiscal importante y que el aporte de las zonas francas al impuesto de renta no es significativo. Se llama la atención sobre la inequidad tributaria y los problemas de asignación de recursos que genera el actual régimen de zonas francas.

I. Introducción

El actual régimen de zonas francas tiene como fundamento la Ley 1004 de 2005 y los decretos reglamentarios 383 y 4051 de 2007. La aprobación de estas normas estuvo motivada por la necesidad de atraer nuevas inversiones y atender los compromisos adquiridos por el país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), sobre el desmonte de subvenciones a las exportaciones.[3] En general, las zonas francas se definen como áreas geográficas especiales dentro de las cuales se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios bajo un tratamiento preferencial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. El actual marco normativo permite la creación de zonas francas permanentes y de zonas francas permanentes especiales o uniempresariales, bajo el cumplimiento de una serie de requisitos sobre inversión y empleo.[4]

En materia de impuestos, las empresas que operan en las zonas francas gozan de una tarifa diferencial del 15% en renta - salvo en el caso de las actividades comerciales que liquidan el tributo al 33%- y de la exoneración de gravámenes a la importación de materias primas y de maquinaria. Hasta el año gravable 2010 la legislación también permitía la deducción por inversión en activos fijos, la cual fue eliminada por la Ley 1370 de 2009. Los beneficios otorgados se ajustan al mandato de la OMC que obliga a desmontar las subvenciones exclusivas a las exportaciones pero deja un margen para conservarlas siempre que se apliquen simultáneamente a exportaciones y ventas locales.[5]

Desde el punto de vista fiscal, el actual régimen de zonas francas ha sido blanco de permanentes críticas no solo por el costo potencial de los beneficios tributarios otorgados, sino por la inequidad en el tratamiento tributario a las empresas que operan por fuera de ellas. Por esta razón es necesario evaluar el efecto de la política de zonas francas sobre la tributación nacional de manera que se pueda establecer claramente la

[3] FEDESARROLLO (2008). El nuevo régimen de zonas francas, de la promoción de exportaciones a un incentivo tributario más para la inversión. *Economía y Política, análisis de la coyuntura legislativa* No. 37.
[4] Ley 1004 de 2005.
[5] FEDESARROLLO, op. cit.

dimensión del problema. Para contribuir al debate, en este documento se mide el valor de los beneficios tributarios concedidos en renta y el aporte de las zonas francas al recaudo del impuesto. Cabe advertir que el ejercicio tiene un carácter parcial toda vez que no considera los beneficios otorgados en los demás impuestos ni el impacto indirecto de las zonas francas sobre la tributación a través del efecto que ejercen sobre la actividad económica que se genera por fuera de ellas.

El documento se divide en cinco secciones adicionales a la introducción. La segunda sintetiza los aspectos más importantes de lo que en la literatura se conoce como zona franca, zona económica especial o zona de procesamiento de exportaciones. La tercera sección describe los aspectos normativos y la evolución reciente de las zonas francas en Colombia. La cuarta sección presenta los cálculos sobre el impuesto de renta pagado por las empresas que operan bajo este régimen, la estimación de los beneficios tributarios otorgados a través de una tarifa diferencial en renta y el valor de la deducción especial por inversión en activos fijos. En la última sección se incluyen unos comentarios de carácter general.

II. Aspectos generales

En la literatura internacional las zonas francas se identifican como áreas geográficas ubicadas dentro de las fronteras de un país en donde se desarrollan actividades económicas bajo un tratamiento preferencial en materia de impuestos, aduanas y comercio exterior. La creación de estas áreas se inició en Irlanda a finales de los cincuenta, pero el periodo de mayor expansión se observó durante las décadas del setenta y el ochenta con la apertura de varias zonas en diversos países de Asia y Latinoamérica. Dentro de las actividades industriales que allí se desarrollan se puede destacar la producción de textiles, artículos eléctricos y electrónicos, calzado deportivo y juguetes.[6]

Aunque existen algunas diferencias en el tipo de negocios y operaciones permitidas por cada Nación, dichas áreas geográficas se han identificado de diversas formas y especialmente como zonas de procesamiento de exportaciones, zonas francas, zonas

[6] Esquivel, G., M. Jenkins and Larrain, F. (1998). Export Processing Zones in Central America. *Development Discussion Papers* 646, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

económicas libres y zonas económicas especiales. El primer tipo de áreas geográficas se relaciona principalmente con las empresas orientadas a la exportación de bienes manufacturados cuya producción se realiza con insumos importados libres de gravámenes. Las zonas francas corresponden a un concepto más amplio que admite diversas actividades industriales y comerciales bajo un régimen especial.

Los países promueven la creación de dichas áreas con el objeto de generar empleo, especialmente de baja calificación, acumular reservas internacionales, atraer inversión extranjera directa, estimular el desarrollo regional y apropiar conocimiento tecnológico. El énfasis sobre cada uno de estos objetivos depende de las circunstancias de cada país. Algunas naciones promueven la creación de zonas francas con el propósito de promover las exportaciones, otros otorgan mayor importancia a la actividad económica regional, y en algunos casos particulares como el de Colombia, este mecanismo ha permitido la producción de bienes y servicios para el mercado local.[7]

Dentro de las ventajas otorgadas a las firmas que se ubican en esas zonas se puede destacar la exoneración de gravámenes a la importación de maquinaria e insumos, la simplificación de procedimientos administrativos, el establecimiento de normas tributarias preferenciales y, en algunos casos, el relajamiento de las normas laborales. Los beneficios tributarios se conceden principalmente en el impuesto de renta, bien sea mediante la aplicación de tarifas inferiores a las del resto de actividades económicas o por medio de la exoneración del impuesto durante un periodo de tiempo determinado. En algunos casos, también se conceden deducciones especiales en el impuesto de renta y la exoneración total o parcial del impuesto a las ventas y de algunos impuestos subnacionales.

En Latinoamérica, el desarrollo de dichas áreas se ha concentrado en México, con las denominadas maquilas, y en Costa Rica y República Dominicana, en donde buena parte de las exportaciones dependen de este tipo de actividades. Otros países centroamericanos como el Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras también han promovido el desarrollo de zonas francas como un mecanismo para atraer inversión extranjera, estimular las exportaciones y generar empleo.

[7] Cling, J. y Letilly, G. (2001). Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion? DIAL Document de Travail, DT/2001/17.

III. Las zonas francas en Colombia

A. Aspectos normativos.

El régimen de zonas francas en Colombia se estableció en 1958 con la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, la cual se concibió como un mecanismo para facilitar el comercio y la importación de insumos utilizados en la producción de bienes para los mercados internacionales y el consumo nacional. Este mecanismo se estableció en un periodo en el que el país tenía una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. En la década de los setenta entraron en funcionamiento las zonas francas de Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Palmaseca y Santa Marta.

Con la Ley 109 de 1985, las zonas francas se definieron como establecimientos públicos del orden nacional, encargadas de fomentar el comercio exterior, estimular la generación de empleo y de divisas y promover el desarrollo regional. Esta norma estableció algunos incentivos tributarios y aduaneros dentro de los que se destaca la exención del impuesto de renta y complementarios para las firmas que prioritariamente produjeran bienes destinados a la exportación. Adicionalmente, los pagos y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos no estaban sometidos a retención en la fuente ni causaban impuestos de renta ni de remesas.

En 1991 se inició un proceso de liquidación de las zonas francas existentes con el fin de privatizarlas. A través de este proceso, las seis zonas francas mencionadas pasaron a manos del sector privado, al igual que las de Rionegro y Urabá. También se autorizó la creación de nuevas zonas francas en Bogotá, Rionegro, Palmira, Cartagena y la Tebaida en el departamento del Quindío.

El periodo de globalización económica condujo a la revisión del marco normativo. El Decreto 2233 de 1996 redefinió las zonas francas industriales de bienes y de servicios como áreas geográficas dentro de las cuales se debían desarrollar actividades económicas dirigidas principalmente a la producción de bienes y servicios para los mercados externos. Este decreto también estableció las categorías de usuario operador,

usuario industrial y usuario comercial. Con estas normas, las zonas francas se consideraban por fuera del territorio nacional para efectos aduaneros, lo que significó la exoneración de gravámenes a las importaciones. No obstante, las exportaciones de las zonas francas al resto del territorio nacional si generaban dichos gravámenes. El Decreto 2233 también confirmó los incentivos existentes en materia de impuestos y estableció la exoneración del impuesto de remesas a los ingresos obtenidos en las actividades industriales realizadas en las zonas francas.

Hasta el año 2005 solo se habían establecido en el país un total de 10 zonas francas que incluían 391 empresas operadoras, industriales, comerciales y de servicios. A finales de ese año, con el objetivo de atraer nueva inversión extranjera y cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia ante la OMC, se radicó un proyecto de ley para modificar el régimen de estas zonas. Dentro de los compromisos con la OMC se había previsto la eliminación de los incentivos tributarios a las exportaciones a menos que el país extendiera estos beneficios a las ventas internas. Como resultado, se expidió la Ley 1004 de 2005 y los decretos 383 y 4051 de 2007, que definen el actual régimen de las zonas francas en Colombia.

La ley 1004 de 2005 revisó el concepto de zona franca cuya nueva definición es la de un "área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior". Así mismo, la ley estableció como finalidad de las zonas francas la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital, el desarrollo competitivo de las regiones y de los procesos industriales, la generación de economías de escala y la simplificación de procedimientos en el comercio. En materia tributaria, se fijó una tarifa única del 15% sobre el impuesto de renta para los usuarios de las zonas francas y se excluyó del impuesto sobre las ventas, las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de zonas francas o las transacciones que se realicen entre ellos. Previamente, la Ley 863 de 2003 les otorgó el benefició de la deducción por inversión en activos fijos al declarar el impuesto de renta. La Ley 1370 de 2009 eliminó la utilización de este beneficio cuando se aplique la tarifa del 15% sobre renta.

El Decreto 383 de 2007 estableció tres tipos de zonas francas: las permanentes, las permanentes especiales o "uniempresariales" y las transitorias. Este decreto, a diferencia de las normas anteriores[8], incluye entre los requisitos para la declaratoria de las zonas francas permanentes, montos mínimos de inversión y de creación de empleo. Para el establecimiento de zonas francas uniempresariales se excluye el requisito de área mínima de 20 hectáreas para la declaratoria de la zona. Por otro lado, se hace explícita la figura de zonas francas transitorias, las cuales son declaradas de manera temporal en lugares donde se celebren ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional.

Finalmente, con el Decreto 4051 de 2007 se estableció la opción para que las sociedades que estén desarrollando un proyecto puedan transformarse en zona francas permanentes especiales siempre que realicen una nueva inversión por US$178,2 millones, dispongan de un patrimonio líquido superior a US$38,6 millones y puedan duplicar su renta gravable.

B. Evolución reciente.

Al finalizar el año 2010 se habían declarado 79 zonas francas en el país de la cuales 32 se clasifican en la categoría de permanentes y 47 en la de permanentes especiales o uniempresariales. En el Cuadro 1 se presenta la distribución por departamentos de estas zonas teniendo en cuenta la categoría a la cual pertenecen. Allí se observa que las zonas francas se concentran en los departamentos de Cundinamarca (20) y Bolívar (12), que albergan el 41% del total. Atlántico, Cauca y Magdalena registran individualmente 6 zonas francas y los departamentos restantes en conjunto tienen ubicadas 29 zonas. Vale la pena señalar que actualmente se encuentran en trámite ante la DIAN 17 solicitudes para la declaratoria de nuevas zonas francas, de las cuales 6 son permanentes y 11 uniempresariales.

[8] El Decreto 2233 de 1996 estableció tres requisitos para el área que se solicite declarar como zona franca: 1. Ser continua y no inferior a 20 hectáreas, 2. Tener aptitud para ser dotada de infraestructura básica, 3. Que en ella no se estén realizando las actividades que el proyecto solicitado planea promover y se trate de inversiones nuevas.

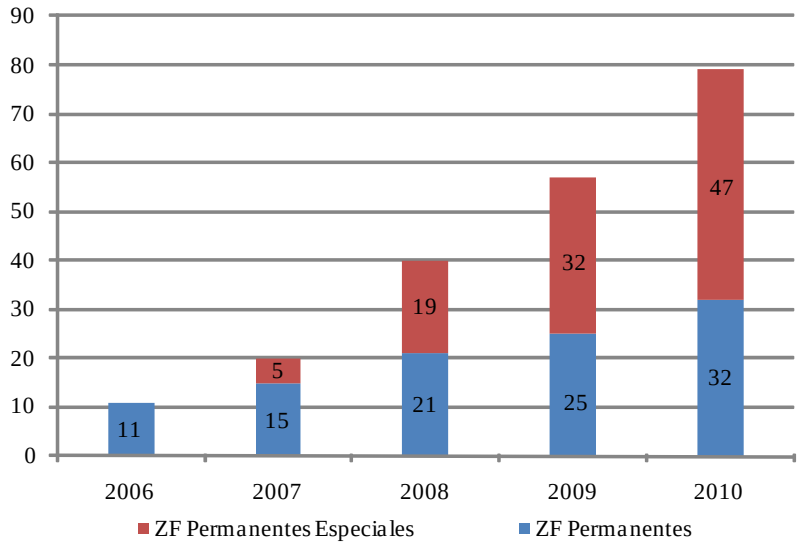
Cuadro 1. Número y localización de las zonas francas en el año 2010.

Departamento	Número de Zonas Francas		Total
	Permanente	Permanente Especial	
Antioquia	2	3	5
Atlántico	3	3	6
Bolivar	5	7	12
Boyacá	1	2	3
Caldas	1	1	2
Cauca	2	4	6
Cundinamarca	7	13	20
Guajira	1	0	1
Huila	1	1	2
Magdalena	3	3	6
Meta	0	1	1
Nariño	0	2	2
Norte de Santander	1	0	1
Risaralda	1	2	3
Santander	1	3	4
Quindío	1	0	1
Valle del Cauca	2	2	4
Total	32	47	79

Fuente: Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, DIAN.

En los últimos cinco años se ha observado un aumento significativo del número de zonas francas, que ascendieron de 11 en 2006 a 79 al final de 2010. La legislación reciente promovió la creación de zonas francas uniempresariales cuyo número aumentó de 5 en 2007 a 47 en 2010, con una declaratoria promedio anual de 14 nuevas zonas francas en los últimos tres años. En contraste, las zonas francas permanentes pasaron de 11 a 32 entre 2006 y 2010, con una declaratoria promedio anual de 5 en los últimos cuatro años. (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de las zonas francas entre 2006 y 2010



Fuente: Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, DIAN.

En materia de empleo, las zonas francas creadas a partir de 2007 establecieron el compromiso de generar 115.952 nuevas plazas de trabajo, de las cuales 33.521 provendrán de empleos directos y 82.431 de empleos indirectos. Al final del año 2010 solo se había logrado la ejecución del 18,5% de los compromisos de empleos directos y el 31,2% de los empleos indirectos. Es importante anotar, como se observa en el Cuadro 2, que los niveles de ejecución de empleo directo e indirecto en las zonas francas permanentes apenas alcanza el 1,4% y 2,6%, respectivamente.

Cuadro 2. Compromisos de empleo e inversión de las Zonas Francas

	Compromiso Empleo						Compromiso Inversión	
	Directo	Ejecución	Indirecto	Ejecución	Total	Ejecución	Billones $	Ejecución
ZF Permanentes	24.529	1,4%	70.276	2,6%	94.805	2,3%	1,5	21,6%
ZF Permanentes Especiales	8.992	65,1%	12.155	196,7%	21.147	140,8%	10,7	49,9%
Total	33.521	18,5%	82.431	31,2%	115.952	27,6%	12,2	46,3%

Fuente: cálculos de los autores con información de la DIAN.

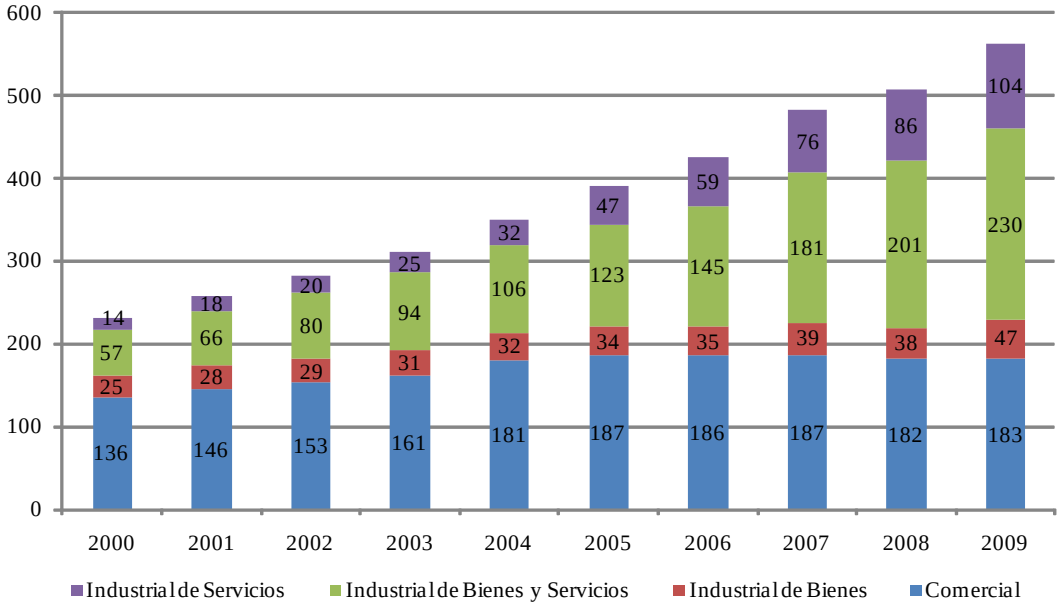
Con relación a la inversión programada se contabilizan compromisos por $12,2 billones al final de 2010, de los cuales $10,7 billones se canalizarán a través de las zonas francas uniempresariales. De la meta de inversión establecida, solo se ha ejecutado el 46,3% que corresponde a $5,6 billones. Al igual que en los compromisos de empleo, el nivel de ejecución de la inversión programada en las zonas francas permanentes (21,6%) es mucho menor que el de las uniempresariales (49,9%). Una de las razones de la brecha

en los niveles de ejecución de la inversión programada es que las zonas francas permanentes tienen un plazo de cinco años para el cumplimiento de la meta, mientras que las zonas francas permanentes especiales solo tienen tres.

Sobre los anteriores indicadores llama la atención el rezago de los niveles de ejecución en las zonas francas permanentes sobre los compromisos adquiridos en materia de inversión y de empleo. Si bien el propósito del documento no es evaluar la política de zonas francas, estos resultados lucen contradictorios con los objetivos inicialmente propuestos en la legislación.

De otro lado, el número de empresas que operan en las zonas francas ascendió de 232 en 2000 a 391 en 2005 y a 564 en 2009. Como se observa en el Gráfico 2, el mayor número de firmas se encuentra ubicado en el sector industrial de bienes y servicios y en el de comercio. No obstante, en este último sector el número de firmas se mantiene prácticamente igual desde 2004 debido a que, a diferencia de los otros sectores que participan en las zonas francas, no tiene una tarifa diferencial en renta sino que tributa a la tarifa plena del 33%. El número de firmas en el sector industrial de bienes y servicios aumentó de 123 en 2005 a 230 en 2009. Así mismo, el número de firmas en el sector industrial de servicios ascendió de 47 en 2005 a 104 en 2009. Cabe advertir que la clasificación de las zonas francas por sectores refleja la categorización de usuarios permitida por la ley, la cual admite la posibilidad de firmas comerciales, industriales de bienes, industriales de servicios y, simultáneamente, industriales de bienes y servicios.

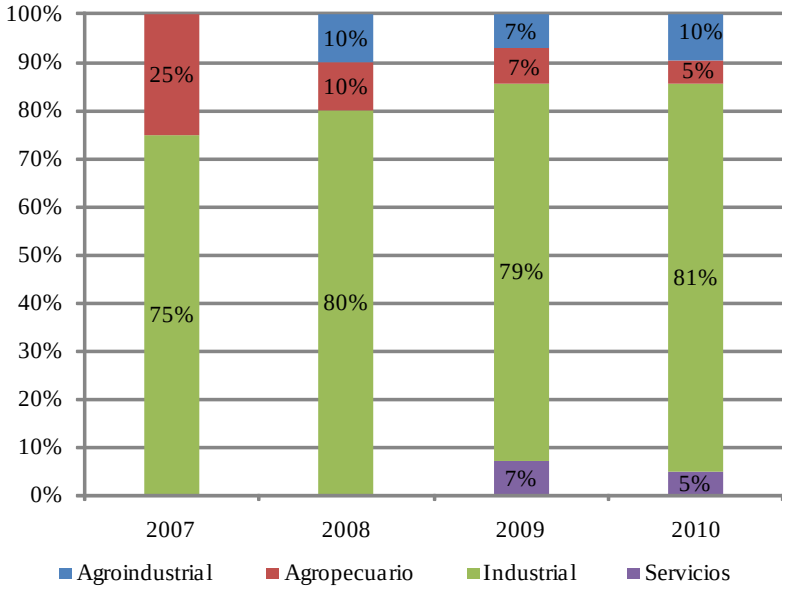
Gráfico 2. Empresas ubicadas en zonas francas por sectores entre 2006 y 2010



Fuente: elaboración de los autores con información de declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.

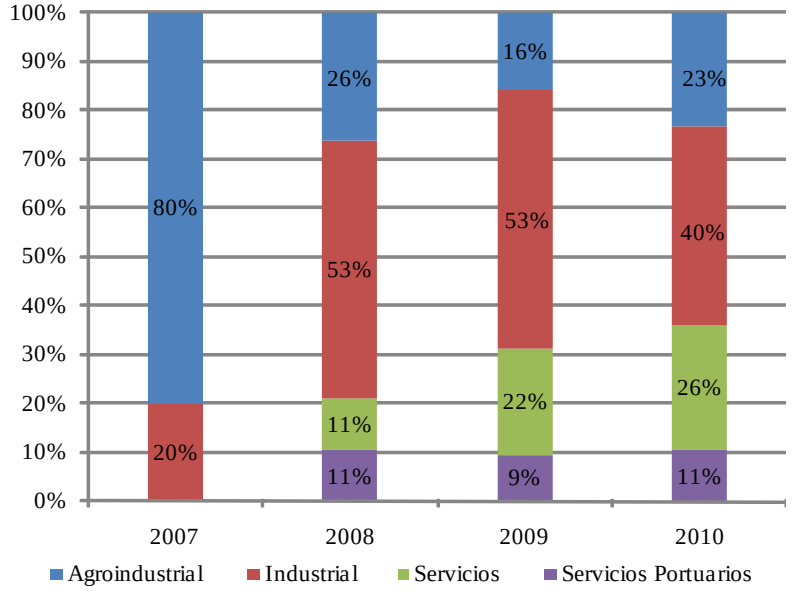
Al evaluar la información sobre zonas francas por sectores de actividad económica, suministrada por la DIAN, se observa que en las zonas francas permanentes creadas en los últimos años se desarrollan fundamentalmente actividades industriales. De las 21 zonas francas permanentes declaradas entre 2007 y 2010, 17 pertenecen a la industria. En el caso de las zonas francas uniempresariales se observa una mayor heterogeneidad de actividades económicas. En el año 2010, de las 47 zonas francas clasificadas de esta forma, el 40% desarrollaba actividades industriales, el 26% de servicios, el 23% agroindustriales y el 11% de servicios portuarios. Vale la pena anotar que la mayor parte de las firmas agroindustriales se dedican a la producción de biocombustibles y que dentro del sector de servicios se observa un aumento importante de zonas francas uniempresariales dedicadas a la prestación de servicios de salud. (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Zonas francas permanentes por sectores.



Fuente: cálculos de los autores con información de la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, DIAN.

Gráfico 4. Zonas francas permanentes especiales por sectores.



Fuente: cálculos de los autores con información de la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, DIAN.

IV. Zonas francas y beneficios tributarios en el impuesto de renta

Las zonas francas reciben un tratamiento especial en algunos impuestos como el de renta, el de remesas, el IVA a las importaciones y, a nivel territorial, el de industria y

comercio. En el caso del impuesto de renta, el beneficio tributario se materializa en una tarifa diferencial del 15% para las actividades diferentes a las comerciales y, hasta el año 2010, en el otorgamiento de una deducción por inversión en activos fijos.

Con base en la información sobre declaraciones de renta suministrada por la DIAN, en el Cuadro 3 se presenta por actividad económica el impuesto de renta pagado por las firmas que operan en las zonas francas, el cual se mide como proporción del recaudo total del tributo. Allí se observa que entre los años 2000 y 2009, estos pagos se situaron alrededor del 1% del recaudo total del impuesto y que el grueso de los giros provino de las actividades comerciales. Llama la atención el hecho de que la declaratoria de 68 nuevas zonas francas en los últimos años, no se refleja en el pago del impuesto de renta a cargo de ellas que cayó en términos reales 9,5 % en 2008 y 10.7% en 2009. En el cuadro A.1 del anexo se presenta en términos nominales el recaudo de renta proveniente de las zonas francas.

Cuadro 3. Impuesto de renta pagado por las empresas ubicadas dentro de zonas francas (% del recaudo total de renta).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comercial	0,71	0,70	0,83	1,00	0,92	0,80	0,83	0,95	0,83	0,65
Industrial de Bienes	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,04	0,05	0,05
Industrial de Bienes y Servicios	0,06	0,06	0,09	0,08	0,06	0,06	0,07	0,13	0,18	0,16
Industrial de Servicios	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Total	**0,79**	**0,78**	**0,93**	**1,10**	**1,01**	**0,89**	**0,93**	**1,14**	**1,09**	**0,88**

Fuente: elaboración de los autores con base en declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.

Con la información de la DIAN, también se realizó el cálculo de las tarifas efectivas de tributación en renta de las firmas que operan en las zonas francas, de acuerdo a su clasificación por actividad económica. Como se observa en el cuadro 4, hasta el año 2006 todas las actividades desarrolladas en estas zonas liquidaban el impuesto con la tarifa plena del 35%. Con la nueva normatividad, a partir de 2007 se observa una reducción gradual de las tarifas en todas las actividades diferentes a las comerciales, hasta alcanzar el nivel de la tarifa estatutaria del 15% al final de 2009.

Cuadro 4. Tarifas efectivas de renta (%).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comercial	35,00	35,01	35,03	35,58	35,27	35,19	35,16	34,12	33,15	33,17
Industrial de Bienes	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	17,49	15,33	15,26
Industrial de Bienes y Servicios	35,00	32,99	32,86	32,91	32,48	34,20	34,88	21,99	19,80	16,38
Industrial de Servicios	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	16,95	15,81	15,58
Total	**35,00**	**34,84**	**34,81**	**35,37**	**35,07**	**35,11**	**35,13**	**30,69**	**27,92**	**25,91**

Fuente: elaboración de los autores con base en declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.

Para evaluar la magnitud de los beneficios tributarios en renta, se realizó un ejercicio de simulación entre 2004 y 2009, que consistió en la estimación del impuesto que hubiesen pagado las empresas si tributaran a la tarifa plena. Con este resultado se pudo establecer el beneficio por tarifa, al medir la diferencia entre el valor simulado y el efectivamente pagado por las empresas. También se consideró el beneficio por inversión en activos fijos que se reportó en las declaraciones de renta y cuya utilización se eliminó a partir del año gravable 2011.

Como lo muestran los cálculos, la deducción por inversión en activos fijos originó un beneficio tributario que ascendió de 0,2% del recaudo de renta en 2004 ($34.373 millones) a 0,6% en 2009 ($159.711 millones). Por su parte, el beneficio por el otorgamiento de una tarifa diferencial en renta ascendió del 0,1% del impuesto de renta en 2007 ($29.602 millones) a 0,2% en 2009 ($67.661 millones). En conjunto, los dos beneficios tributarios mencionados pasaron de representar el 0,2% del total del recaudo de renta en 2004 ($34.048 millones) a 0,8% en 2009 ($227.372 millones). En el cuadro A.2 del anexo se presenta con mayor detalle el valor nominal los beneficios tributarios en renta.

Cuadro 5. Beneficios tributarios totales de las zonas francas (% del recaudo de renta).

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renta	**Comercial**	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Industrial de Bienes	0,00	0,00	0,00	0,04	0,05	0,05
	Industrial de Bienes y Servicios	0,01	0,00	0,00	0,07	0,12	0,16
	Industrial de Servicios	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03
	Total	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,12**	**0,20**	**0,24**
Deducción por Inversión en Activos Fijos	**Comercial**	0,14	0,13	0,18	0,28	0,27	0,26
	Industrial de Bienes	0,00	0,02	0,03	0,03	0,04	0,08
	Industrial de Bienes y Servicios	0,08	0,04	0,04	0,18	0,28	0,20
	Industrial de Servicios	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03
	Total	**0,23**	**0,19**	**0,24**	**0,52**	**0,60**	**0,57**
Total Beneficios	**Comercial**	0,13	0,12	0,17	0,28	0,26	0,26
	Industrial de Bienes	0,00	0,02	0,03	0,07	0,09	0,13
	Industrial de Bienes y Servicios	0,09	0,04	0,04	0,26	0,40	0,37
	Industrial de Servicios	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,06
	Total	**0,22**	**0,19**	**0,24**	**0,64**	**0,80**	**0,81**

Fuente: elaboración de los autores con base en declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.

Cabe advertir que la deducción por inversión en activos fijos se utilizó en mayor medida por las empresas que desarrollan actividades comerciales. El beneficio tributario para estas empresas ascendió de 0,1% del recaudo de renta en 2004 a 0,3% en 2009. El uso del beneficio se intensificó desde 2007 por el aumento de 30% a 40% en el porcentaje del valor de las inversiones deducible de renta. Este mismo hecho explica la utilización del beneficio tributario de las firmas clasificadas dentro del sector industrial de bienes y servicios.

En conclusión, el otorgamiento tanto de una tarifa diferencial en renta como de una deducción especial por inversión en activos fijos, no ha representado un costo significativo para las finanzas nacionales como lo han afirmado algunos analistas. En la actualidad estos costos deben ser aún menores porque, como se mencionó antes, el beneficio derivado de la deducción por inversión en activos fijos fue eliminado a partir del año gravable 2011.

V. Comentarios finales

A pesar de la preocupación existente por el costo fiscal derivado del otorgamiento de beneficios tributarios a las zonas francas, hasta finales de 2009 no se observa un sacrificio importante en el recaudo del impuesto de renta tanto por el uso de la tarifa diferencial como por la deducción especial por inversión en activos fijos. Así mismo, la contribución de estas zonas al recaudo de renta no representa una cifra importante pese a la declaratoria de más de 60 nuevas zonas desde 2007. Desde el punto de vista económico llama la atención el bajo nivel de ejecución de los compromisos adquiridos en materia de inversión y de empleo especialmente en el caso de las zonas francas permanentes.

Bajo una perspectiva de mediano plazo, no se puede afirmar que el costo fiscal del beneficio tributario en la tarifa de renta se mantendrá en un nivel bajo, debido al dinamismo observado en la declaratoria de nuevas zonas francas. En el año 2008 se declararon 20 zonas, en el 2009 17 y en el 2010 19 - de las cuales 14 se clasificaron como uniempresariales-. Así mismo, al final de este último año se estaban tramitando 17 nuevas solicitudes, de las cuales 11 corresponden a zonas uniempresariales. Es importante anotar que el mayor número de declaratorias –aproximadamente el 70%- corresponde a este último tipo de zonas francas, las cuales se pueden constituir con inversiones preexistentes o con nuevas inversiones siempre que se cumpla con unos requisitos en materia de inversión y de empleo[9]. Con la legislación actual, que admite el establecimiento de zonas francas uniempresariales, varias firmas que operan en el país optaron por crear sociedades nuevas bajo este régimen.

En materia de impuestos el nuevo régimen de las zonas francas genera un tratamiento inequitativo frente a las actividades económicas que se desarrollen por fuera de ellas. Como lo señala Fedesarrollo (2008), resulta injustificado que empresas con características similares en tamaño, actividad y ubicación tributen con tarifas relativamente más altas en el impuesto de renta. Esta situación podría desincentivar las inversiones en proyectos que se pretendan ejecutar por fuera de estas zonas y establece las condiciones para que las empresas existentes evalúen la posibilidad de ubicar parte

[9] Para inversiones preexistentes, además de los requisitos de inversión y de empleo, la Ley exige la duplicación de la renta liquida gravable.

de sus actividades bajo ese régimen, con lo cual se genera un problema de asignación de recursos.

VI. Bibliografía

Cling, J. y Letilly, G. (2001). Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion? DIAL Document de Travail, DT/2001/17.

Esquivel, G., M. Jenkins and Larrain, F. (1998). Export Processing Zones in Central America. *Development Discussion Papers* 646, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

FEDESARROLLO (2008). El nuevo régimen de zonas francas, de la promoción de exportaciones a un incentivo tributario más para la inversión. *Economía y Política, análisis de la coyuntura legislativa* No. 37.

Jauch, H. (2002). Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective. *Environment&Urbanisation* Vol. 14 No. 1, pp. 101-113.

Jiménez, J. P., y Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 77. Santiago de Chile.

Kuznetsov, A. (1993). Promotion of Foreign Investment in Russia: An Evaluation of Free Economic Zenes as a Policy Instrument, *Russian and East European Finance and Trade*, Vol. 29, No. 4.

United Nations Conference on Trade and Development (2000). Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global survey; ASIT Advisory Studies No.16. New York and Geneva

Universidad de los Andes, Centro de Estrategia y Competitividad (2005). Estudio Económico y de Competitividad de las Zonas Francas Colombianas. Evaluación desde el punto de vista económico del mecanismo de zonas francas. ANDI

Sweson, D (2000). Firm Outsourcing Decisions: Evidence from U.S. Foreign Trade Zones, *Economic Inquiry*, 38(2):175-189.

ANEXO 1.

Cuadro A.1. Impuesto de renta pagado por las empresas ubicadas dentro de zonas francas, millones de pesos.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comercial	50.363	67.396	84.051	116.975	140.169	139.191	174.218	228.957	203.902	182.391
Industrial de Bienes	479	655	788	1.630	2.529	3.922	4.754	10.514	11.460	12.966
Industrial de Bienes y Servicios	4.460	5.753	8.823	9.089	9.866	10.436	15.161	32.086	45.032	45.248
Industrial de Servicios	523	650	677	1.594	1.082	1.155	2.280	2.946	5.529	6.817
Total	**55.826**	**74.454**	**94.339**	**129.287**	**153.646**	**154.705**	**196.413**	**274.503**	**265.923**	**247.422**

Fuente: elaboración de los autores con base en declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.

Cuadro A.2. Beneficios tributarios totales de las zonas francas, millones de pesos.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renta	**Comercial**	-1.092	-748	-786	-803	-919	-938
	Industrial de Bienes	0	0	0	9.927	13.202	15.076
	Industrial de Bienes y Servicios	766	244	51	17.514	30.036	45.904
	Industrial de Servicios	0	0	0	2.964	6.009	7.619
	Total	**-325**	**-504**	**-735**	**29.602**	**48.328**	**67.661**
Deducción por Inversión en Activos Fijos	**Comercial**	21.368	22.196	37.240	67.227	65.268	72.671
	Industrial de Bienes	589	3.596	5.577	7.312	8.809	21.578
	Industrial de Bienes y Servicios	12.387	6.921	7.497	44.080	67.706	57.577
	Industrial de Servicios	29	113	35	5.673	4.915	7.885
	Total	**34.373**	**32.826**	**50.349**	**124.291**	**146.697**	**159.711**
Total Beneficios	**Comercial**	20.276	21.447	36.454	66.424	64.349	71.732
	Industrial de Bienes	589	3.596	5.577	17.239	22.011	36.654
	Industrial de Bienes y Servicios	13.154	7.165	7.548	61.593	97.741	103.481
	Industrial de Servicios	29	113	35	8.637	10.924	15.504
	Total	**34.048**	**32.322**	**49.614**	**153.893**	**195.025**	**227.372**

Fuente: elaboración de los autores con base en declaraciones de renta. Corte información diciembre 22 de 2010, Coordinación de Estudios Económicos, DIAN.