# ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA
## -Resumen Ejecutivo-

HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO
Septiembre de 2014

### *INTRODUCCIÓN*

Las zonas francas son un instrumento que ha sido utilizado extensamente en el mundo durante las últimas décadas para promover la transformación productiva, las exportaciones y el surgimiento o consolidación de sectores estratégicos, a través de beneficios a las empresas, particularmente tributarios y aduaneros.

### *IMPACTO DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA*

En Colombia existen 109 zonas francas ubicadas en 21 departamentos. Allí, se ubican 576 usuarios industriales y 128 comerciales. Estas empresas usuarias han invertido más de 20 billones de pesos —lo que, para flujos anuales, representa cerca del 3% de la inversión nacional— y generan alrededor de 55.000 empleos directos, 115.000 indirectos y más de 8.000 trabajadores vinculados a actividades agropecuarias y agroindustriales —lo que suma alrededor del 1,7% del empleo formal del país—. En 2013, las empresas de zona franca registraron exportaciones por alrededor de 3,4 mil millones de dólares, lo que equivale a cerca del 14% de las exportaciones no minero-energéticas de Colombia.

Las zonas francas, además de promover la inversión, la generación de empleo de calidad y las exportaciones, propician también otro tipo de externalidades positivas, como el surgimiento o consolidación de actividades no tradicionales o la generación de encadenamientos productivos. Por ejemplo, la participación de la industria —una actividad económica con una participación baja (12%) y decreciente en la economía nacional— pasó de representar el 32% de las salidas (ventas) de las zonas francas en 2005, al 67% en 2013.

Este instrumento también ha promovido la formación de aglomeraciones productivas. A modo de ejemplo, se encuentra que las ventas al interior de una misma zona franca se han multiplicado por doce en los últimos ocho años y hoy alcanzan los 1,5 mil millones de dólares. En contraste, para este mismo período, las ventas de las zonas francas al territorio aduanero nacional se han incrementado en menos de cuatro veces.

En términos tributarios, el impacto de las zonas francas ha sido también positivo. Los menores ingresos por impuestos derivados de las exenciones otorgadas, se han contrarrestado con los mayores ingresos generados por el dinamismo económico. Para estimar el impacto tributario neto de las zonas francas, se desarrolló un modelo económico en el que se comparan los ingresos tributarios por impuesto de renta que ha recibido el Gobierno de todos los usuarios de zona franca –con la aplicación de los beneficios-, con los ingresos tributarios que hubiera recibido si el régimen de zona franca no existiera –sin incluir los beneficios y eliminando las empresas que no hubieran invertido si el régimen no existiera-.

El resultado del ejercicio indica una TIR para el gobierno estimada de 118% —sin incluir los usuarios comerciales—, una relación de 2 a 1 entre los impuestos recibidos y los 'sacrificados', y unos ingresos tributarios adicionales traídos a valor presente de 2,1 billones de pesos entre 2005 y 2013. Este resultado positivo se da para todos los sectores económicos analizados, con excepción de dos[1]. Si a este resultado se le adicionan otros impuestos y se incluyen las

[1] El impacto tributario neto positivo se da en: (i) agropecuario y agroindustrial, (ii) textil, confecciones, cuero y calzado, (iii) caucho y plástico, (iv) otras industrias, (v) transporte y almacenamiento, (vi) otros servicios, y (vii) comercio. El negativo en: (viii) químicos, y (ix) metalmecánica y maquinaria.

empresas del sector de comercio, la TIR se incrementa a 206%, la relación de ingresos públicos con y sin régimen de zona franca pasa a una razón de 3 a 1, y el valor presente neto de los ingresos que el fisco dejaría de recibir aumentaría a 5,4 billones de pesos.

***EL RÉGIMEN DE ZONA FRANCA EN OTROS PAÍSES***

El régimen de zona franca constituye una apuesta estratégica de muchos países de América Latina, especialmente de Centroamérica y el Caribe. Las zonas francas de la región tienen diversos elementos en común en cuanto a los incentivos otorgados, los trámites de aprobación establecidos y las instituciones públicas involucradas en el proceso de aprobación y fiscalización. Ahora bien, existen algunas diferencias que amerita resaltar. En términos tributarios, por ejemplo, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica y Panamá, cuentan con una exención total del impuesto de renta por un período determinado que oscila entre 8 y 15 años. En contraste, Colombia cuenta con una tasa de 15%, pero permanente.

También se presentan diferencias en otro tipo de incentivos. El Salvador, República Dominicana, Costa Rica y Panamá, por ejemplo, cuentan con incentivos tributarios para la generación de encadenamientos productivos. Costa Rica y Panamá han establecido esquemas institucionales y de financiación para la formación de capital humano en zonas francas, y Panamá ha adicionado beneficios migratorios a los usuarios. Algunos países han priorizado sectores económicos en las zonas francas, otros no. En Ecuador, por ejemplo, se crearon las Zonas Especiales de Desarrollo Económico en las que se ofrecen incentivos tributarios y simplificación de procesos aduaneros a sectores prioritarios.

Las instituciones encargadas del diseño de la política, aprobación, y control, así como los tiempos y trámites establecidos, varían también entre países. Se puede destacar que la mayoría de países analizados cuentan con diseños institucionales en los cuales participan las entidades públicas competentes y representantes de los usuarios de zonas francas. En estos elementos, el esquema colombiano se diferencia por los extensos tiempos de aprobación y la participación de la entidad de fiscalización —la DIAN— en todas las etapas del proceso.

***RECOMENDACIONES***

Con base en el análisis económico, la evaluación del marco normativo colombiano y las buenas prácticas internacionales, se elaboraron 20 propuestas para mejorar el régimen de zona franca. Estas recomendaciones parten del supuesto de que la orientación de la política debe enfocarse en la consolidación de este régimen como un instrumento de desarrollo empresarial y de internacionalización del sector productivo colombiano.

1. ***Definición de la política***

Asignar, a través de decreto, la responsabilidad de la orientación de la política de zonas francas al Consejo Superior de Comercio Exterior, que contará con un Comité Consultivo de Zonas Francas Permanente, de carácter público – privado, cuyo rol será recomendar lineamientos de política con base en las tendencias internacionales y proponer acciones de mejora en la aplicación y funcionamiento interno del régimen, por ejemplo, en las interpretaciones jurídicas del régimen que hace la DIAN

2. ***Trámite de aprobación***

Modificar, a través de decreto, el proceso y los tiempos de aprobación de las zonas francas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reasumiría las funciones de revisión de las solicitudes, y aprobación y declaración de las zonas francas. La DIAN, por su parte, mantendría las labores de fiscalización, auditorías y declaración de cumplimientos. El tiempo

de aprobación tendría un plazo máximo de 60 días, una vez acreditado el cumplimiento de requisito. Desaparecería la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

### *3. Coordinación y confianza entre la Dian y operadores de las zonas francas*

Con el propósito de consolidar la coordinación y confianza entre los operadores y usuarios de zona franca con la DIAN y mejorar la eficiencia en los procesos de vigilancia y control, se propone poner en marcha un proyecto que facilite a la Dian conectarse con los sistemas de información de los operadores de las zonas francas, mediante interfaces que permitan la descarga de la información y faciliten los cruces pertinentes.

### *4. Aplicación sectorial*

Permitir, mediante decreto, la aplicación del régimen de zona franca permanente especial (uniempresarial) para los proyectos productivos de: servicios, agricultura, piscicultura, agroindustria, y exploración y explotación *off-shore*. Los sectores agropecuario y agroindustrial serán fundamentales para el éxito del post-conflicto. La exploración y explotación petrolera off-shore, por su parte, es importante para asegurar la eficiencia y disponibilidad energética del país en el futuro.

### *5. Régimen arancelario*

Dado que más del 70% de las importaciones colombianas se encuentran desgravadas por la implementación de acuerdos comerciales, se propone establecer, mediante decreto, una reducción arancelaria para la exportación de productos de zona franca a TAN, mediante el siguiente esquema: arancel NMF si el componente extranjero no cumple origen, y arancel de 0% si cumple los requisitos de origen. Con esta medida, se buscaría promover la fabricación de bienes o la provisión de servicios sofisticados no producidos en el país, ya sea para exportar a los mercados internacionales o para comercializar en el mercado interno.

### *6. Inversiones en maquinaria remanufacturada o usada*

Hoy en día, una empresa usuaria de zona franca puede importar equipos remanufacturados de países como EEUU y Canadá –en desarrollo de los TLC con estas economías-, e introducir maquinaria usada de otros países, pero no puede adquirirlos desde el territorio aduanero nacional (TAN). Se propone que se permita la compra de maquinaria remanufacturada de usuarios de zona franca a empresas del TAN. También se debe permitir la adquisición de equipos usados, aunque solo en los casos en que no sean de tecnología obsoleta.

### *7. Relocalización de usuarios calificados entre zonas francas*

Facilitar, mediante decreto, la libre movilidad de usuarios entre zonas francas, tanto para relocalizar plantas de producción, como para establecer sucursales. Se propone también evaluar –para algunos casos puntuales- la pertinencia de eliminar la continuidad territorial que se exige a las zonas francas. En casos en que la zona franca desee expandirse pero no encuentre tierra adyacente, podría permitirse que se amplíe en un terreno de un tamaño mínimo y distancia máxima a su actual localización. Incluso se podría permitir -en algunos casos estratégicos en que, por razones de rentabilidad, una empresa decida cerrar operaciones en el país- que esta se pueda trasladar a zona franca con autorización previa del Conpes y recomendación positiva del Ministerio de Comercio Industria y Turismo

### *8. Actividades complementarias de usuarios de zona franca*

Permitir, mediante resolución de la DIAN, que los beneficios a los que tiene acceso una empresa ubicada en zona franca, apliquen también a actividades complementarias como

ventas, logística, dirección administrativa, entre otras; las cuales generalmente se desarrollan más productivamente por fuera de la zona franca. Para la aplicación de esta propuesta, se podría considerar un límite máximo de empleados. El objetivo es que las actividades generadoras de renta se establezcan al interior de las zonas francas, pero que se permita la operación complementaria –por ejemplo en fuerza de ventas, gobierno corporativo, o alta gerencia- en ubicaciones estratégicas por fuera de esta.

### *9. Descuentos en energía y gas*

Permitir y facilitar, mediante resolución de la CREG, la aplicación de la eliminación de la sobretasa del 20% a la energía eléctrica y del 8,9% al gas natural, a los usuarios y operadores de zona franca.

### *10. Beneficios para operaciones logísticas*

Se propone, mediante decreto, aplicar a las zonas francas que prestan servicios de logística, las mismas condiciones y procedimientos tributarios en materia de recaudo de retención en la fuente, a las de los centros de distribución logística. Adicionalmente, se propone ampliar por Decreto la redistribución de los inventarios internacionales a las zonas francas ubicadas dentro de la jurisdicción aduanera de los puertos, a fin de que estos no se consideren renta nacional.

### *11. Régimen especial para PYMES*

Para la solicitud de zona franca, se propone reducir las obligaciones que se exigen a las pequeñas y medianas empresas en materia de inversión, y eliminar aquellas relacionadas con la generación de empleo. Lo anterior, para permitir que estas empresas puedan reducir o ampliar su personal –que ya es limitado- para adaptarse a los cambios de demanda. Se propone también ampliar de US$100.000 a US$ 1 millón el monto de patrimonio no sujeto a generación de empleo e inversión, y crear esquemas que faciliten esquemas colaborativos como la compra de inventarios comunes o procesos industriales conjuntos entre pymes.

### *12. Denuncias de operadores ante la DIAN*

Facilitar el proceso de denuncias ante la Dian por parte de los operadores a usuarios de zonas francas que presenten prácticas irregulares. En la actualidad, la DIAN, ante una denuncia, investiga tanto a la empresa involucrada como al operador de zona franca que realiza la denuncia, lo que genera desincentivos perversos.

### *13. Conceptos jurídicos sobre el régimen de zona franca*

Es necesario generar mayor certidumbre y previsibilidad en los conceptos jurídicos que emite la DIAN sobre el régimen de zona franca. Por ello, se propone que se establezca una instancia plural previa, conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la DIAN, que revise y avale los conceptos jurídicos que se emitan.

### *14. Certificados de origen en zona franca*

Se propone ampliar la vigencia de los certificados de origen para los casos de productos que se reexportan de la zona franca al territorio aduanero nacional. En este sentido, resultaría conveniente congelar el tiempo de vigencia de estos documentos por seis meses –para los casos de reexportación al TAN-, que contaría a partir del momento en que el producto ingresa a la zona franca.

### *15. Incentivos a la formación de capital humano*

Permitir, mediante ley, que las empresas ubicadas en zonas francas acrediten contra el impuesto de renta o los parafiscales —según el régimen tributario que aplique— los gastos incurridos en la capacitación de sus empleados. Como complemento, se propone crear una instancia en el Ministerio de Trabajo y un área de trabajo en el Programa de Transformación Productiva (PTP), dedicadas a promover, de manera conjunta con el SENA, programas de capacitación y formación de capital humano en las zonas francas, así como asistencia en la selección del personal.

### *16. Incentivos migratorios*

Establecer, mediante decreto, un mecanismo para que los extranjeros que hayan invertido un monto determinado en las zonas francas, tengan derecho a solicitar un permiso de residente permanente en calidad de 'inversionista de zona franca'. Así mismo, se propone que los extranjeros contratados por usuarios de zona franca en calidad de personal de confianza, ejecutivo, experto o técnico, tengan derecho a solicitar un permiso de residente temporal.

### *17. Consolidación y unificación de regímenes*

Con el objetivo de consolidar un régimen unificado, se propone articular, mediante ley, el régimen de zonas francas con el Proyecto de Ley de las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social que cursa actualmente en el Congreso de la República. Para ello, se pueden revisar experiencias como las zonas de desarrollo económico empresarial (ZEDEs) del Ecuador, en las cuales se otorga una exención de renta por un período largo a actividades estratégicas.

### *18. Tratamiento tributario*

Permitir, mediante ley, que las empresas instaladas en zona franca puedan escoger, por una única vez, el régimen de su preferencia, entre el esquema anterior (15% de impuesto de renta y pago de parafiscales y seguridad social), y el establecido mediante la Ley 1607 de 2012 (15% de impuesto de renta, CREE y no pago de ICBF y SENA, y de salud para trabajadores que ganen menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes). El régimen seleccionado se debe mantener sin alteraciones, con reglas de juego claras y estables.

### *19. Zonas francas de servicios*

Dada la complejidad actual de los modelos de negocio del sector de servicios, se propone, en los ajustes reglamentarios que se formulen para el régimen de zona franca, estudiar, evaluar y tener en cuenta las complejidades y especificidades de este sector. En el caso de las zonas francas permanentes especiales de servicios, se propone que estas se limiten a unos casos taxativos. Adicionalmente, se sugiere reducir el área mínima de estas zonas francas–que generalmente se ubican en ciudades- de 20 hectáreas a una cifra entre 3 y 5 hectáreas. Por otra parte, se requiere dar mayor claridad sobre los servicios que se pueden prestar en zonas francas permanentes industriales.

### *20. Régimen especial para el sector agro en el posconflicto*

Como un instrumento para el desarrollo productivo del campo en un escenario de posconflicto, se propone, mediante ley, establecer un régimen especial para las cadenas productivas de los sectores agropecuario y agroindustrial en regiones clave para el pos-conflicto.

Adicional a estas recomendaciones, existen algunas aclaraciones normativas que se deben dar al régimen de zona franca, para eliminar cuellos de botella y mejorar su operatividad interna. Entre estas aclaraciones, se destacan las relacionadas con: la nacionalización de materias primas, los tipos de bienes que pueden ingresar a zona franca, la adquisición de inmuebles por parte de empresas no usuarias, la posibilidad de sacar temporalmente al TAN maquinaria y materias primas para reparación y mantenimiento, y la aplicación de contratos a término indefinido diferentes de los de planta para el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Los operadores, por su parte, se comprometen a no tener vinculación directa con usuarios, establecer programas de gestión de riesgos, proporcionar toda la información pertinente a la Dian, y calificarse como Operadores Económicos Autorizados.

El régimen de zona franca se debe consolidar en el país como un instrumento de desarrollo económico y social de largo plazo, a través del cual se genere una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado, se propicie un proceso de reindustrialización, se impulse el desarrollo de nuevos bienes y servicios, se consoliden clusters regionales, se asegure el autoabastecimiento y la eficiencia energética, y se impulse el desarrollo productivo de zonas estratégicas como Buenaventura o los territorios más afectados por el conflicto interno.