RÉGIMEN DE ZONA FRANCA COLOMBIANO

Situación actual, perspectivas y recomendaciones de política

Noviembre 2014

HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO

DANIEL MITCHELL RESTREPO

GHEIDY GALLO

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 3

1. INTRODUCCIÓN 10

2. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA 12

3. DESCRIPCIÓN SECTORIAL Y REGIONAL 14

4. IMPACTO DE LAS ZONAS FRANCAS 16

4.1. Impacto en empleo, inversión y comercio exterior 16

4.2. Impacto en encadenamientos 21

4.3. Impacto tributario: Modelo económico 23

5. CASOS INTERNACIONALES 31

5.1. Introducción 31

5.2. República Dominicana 35

5.3. Nicaragua 43

5.4. Panamá 49

5.5. El Salvador 55

5.6. Costa Rica 61

5.7. Ecuador 66

5.8. Estados Unidos 70

6. RECOMENDACIONES 73

7. CONCLUSIONES 93

8. BIBLIOGRAFÍA 97

9. ANEXO 1 98

RÉGIMEN DE ZONA FRANCA COLOMBIANO

RESUMEN EJECUTIVO

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 consolidaciones de sectores estratégicos, a través de beneficios a las empresas, particularmente tributarias y aduaneras.

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 dos1. Si a este resultado se le adicionan otros impuestos y se incluyen las 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

[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.

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.

Recomendaciones prioritarias

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. Trámites de modificación, ampliación y extensión de zonas francas

Modificar, a través de Decreto, el proceso para realizar modificaciones, ampliaciones y extensiones de zonas francas, así como para su aprobación, y reducir significativamente el tiempo empleado en estos trámites El Ministerio de Comercio 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. Los tiempos se deben reducir sustancialmente –a menos de 60 días, por ejemplo, en el caso de aprobaciones-. Desaparecería la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

3. 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.

4. 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.

5. Actividades complementarias de usuarios de zona franca

Dar mayor claridad, mediante Resolución de la Dian, sobre la posibilidad de las empresas ubicadas en zona franca de desarrollar actividades como ventas, logística, dirección administrativa, entre otras, por fuera de la misma. 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.

6. 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. Adicionalmente, se propone permitir y promover que los usuarios operadores de zona franca puedan negociar y vender energía en bloque.

7. Conceptos jurídicos sobre el régimen de zona franca

Es necesario –para garantizar unas condiciones de mayor seguridad jurídica- que se genere mayor certidumbre y previsibilidad en los conceptos 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.

8. Coordinación e intercambio de información entre la Dian y los operadores

Poner en marcha un proyecto que facilite a la Dian la administración y el análisis inmediato de la información suministrada por las zonas francas. Para ello, se propone destinar recursos para implementar las interfaces necesarias que permitan a la Dian –en sus procesos de vigilancia y control- descargar en tiempo real las consultas de los sistemas de información de los operadores de las zonas francas.

Recomendaciones Necesarias

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

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), dedicada 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 el sector 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.

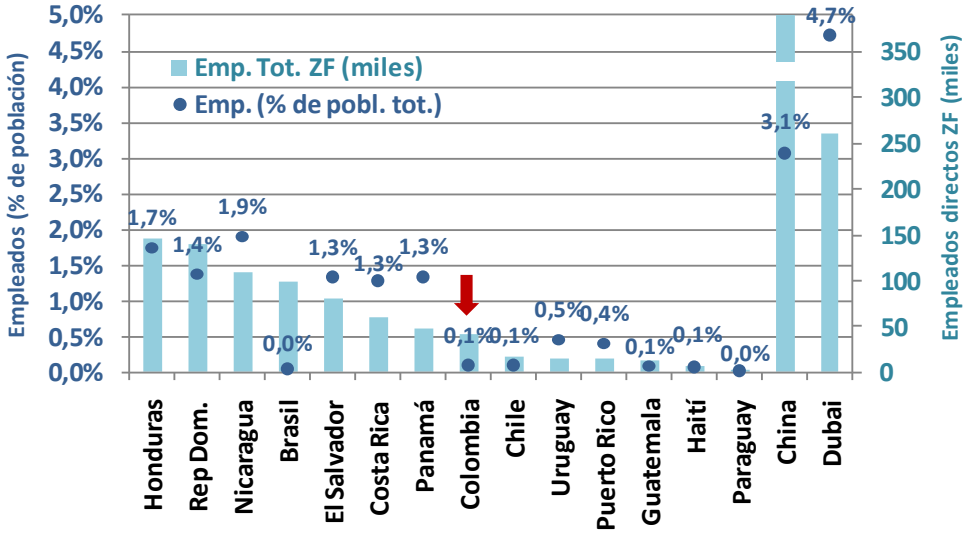
RÉGIMEN DE ZONA FRANCA COLOMBIANO

1. INTRODUCCIÓN

Las zonas francas son un instrumento de desarrollo productivo que ha sido utilizado extensamente en el mundo durante las últimas décadas. Se estima que el número de países con zonas francas pasó de 10 en 1970, a 46 en 1985, a 60 en 1990 y a 135 en 2006. Este incremento se ha traducido en un aumento en el número de empleos generados en estas áreas de 1,3 millones en 1985 a cerca de 66 millones en 2006. Hoy en día, según cifras de la Organización Mundial de Zonas Francas, existen alrededor de 3.500 zonas francas en el mundo que generan cerca de 70 millones de empleos directos, lo que equivale al 1% de la población mundial. En China, por ejemplo, los empleos directos generados en las zonas francas representan el 3,1% del total, y en Dubái el 4,7%.

En América Latina, las zonas francas son un instrumento comúnmente utilizado –con un total cercano a 400-, especialmente en los países centroamericanos y del Caribe. La República Dominicana, por ejemplo, cuenta con 53 zonas francas, Nicaragua con 49, Honduras con 43, Costa Rica con 21, Guatemala con 19, El Salvador con 17 y Panamá con 17. En Honduras y Nicaragua, las zonas francas generan cerca del 2% del total del empleo. En Colombia, este valor tan solo alcanza el 0,1%.

Gráfico 1: Empleo en las zonas francas de algunos países de América Latina y Asia, 2012



Fuente: Araujo Ibarra

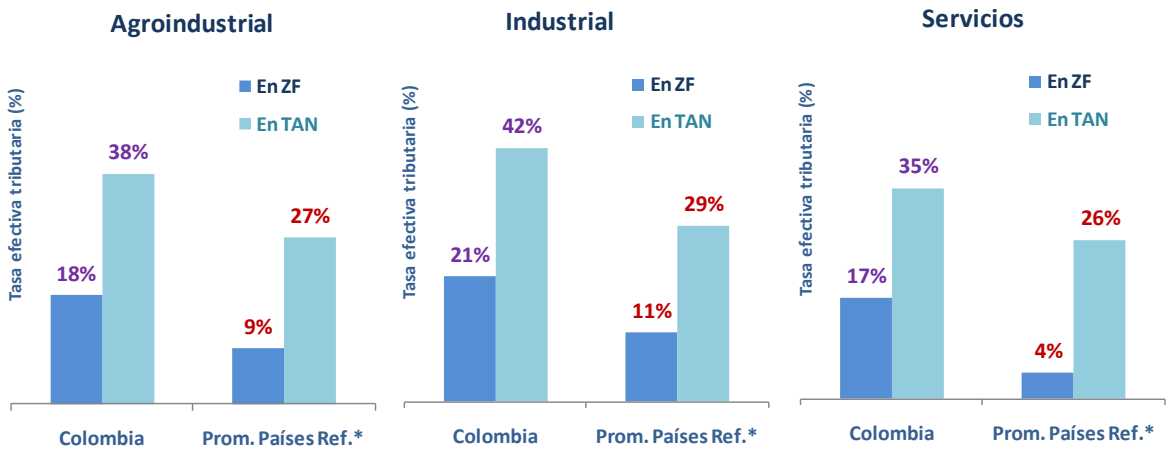
Las zonas francas de América Latina tienen diversos elementos en común en cuanto a los incentivos otorgados, los trámites de aprobación establecidos y las instituciones públicas involucradas en el proceso de aprobación y fiscalización. Ahora bien, existen algunas diferencias entre estos países. En términos tributarios, por ejemplo, se presentan diversos

modelos, algunos con exención total del impuesto de renta, otros con exención parcial, y otros con condiciones diferenciales para las renta por exportaciones.

A manera de ejemplo, en el gráfico 2, se presenta un estimativo de la tasa de tributación efectiva de usuarios de Zonas Francas frente a empresas del territorio nacional aduanero para un conjunto de países de referencia. Esta información se presenta para los sectores agroindustrial, industrial y de servicios.

Como se ilustra en el gráfico, la tributación en Colombia es alta[2], y los incentivos tributarios en zonas francas tienden a ser menores a los de otros países de América Latina.

Gráfico 2: Tasa de tributación efectiva de usuarios de zonas francas y empresas del territorio nacional aduanero, 2010



Fuente: Ernst & Young

Entre los países de América Latina con políticas activas de desarrollo productivo a través de zonas francas, sobresalen dos: República Dominicana y Costa Rica.

En República Dominicana, las zonas francas representan alrededor del 3% del PIB, y más del 60% de las exportaciones. Es un instrumento que ha apoyado la diversificación productiva de este país, así como la generación de nuevos productos y actividades económicas. Se encuentra, por ejemplo, que el 60% de la inversión total en las zonas francas en República Dominicana –que es, en su mayoría, de origen extranjero- se concentra en tres sectores: confecciones y textiles, productos médicos y farmacéuticos, y tabaco y sus derivados. Las

[2] Cabe anotar que la elaboración del estudio fue previo a la aprobación de la Ley 1607 de 2012 que reduce el impuesto de renta y el pago de impuestos parafiscales sobre la nómina para empresas en Colombia.

zonas francas en la República Dominicana -debido al dinamismo económico que han propiciado- han generado un saldo muy positivo en las cuentas fiscales. Se estima que el aporte de las zonas francas en salarios, compras locales, inversión, entre otras, es 6 veces mayor al incentivo tributario otorgado. Se encuentra, además, que una empresa de zona franca en este país genera, en promedio, ocho veces más empleo que una empresa en el territorio aduanero nacional para iguales montos de inversión.

En Costa Rica, el 54% de la inversión extranjera directa se dirige hacia las zonas francas. Gracias a estas, se han duplicado las exportaciones de servicios y aumentado sustancialmente las de bienes. En la actualidad, más del 50% de las exportaciones de este país provienen de las empresas ubicadas en las zonas francas. Las zonas francas también han promovido una mayor diversificación de la actividad productiva, con la creación o consolidación de sectores como el electrónico, el automotriz, los servicios médicos y sus industrias relacionadas, y la metalmecánica. Las zonas francas, al igual que en el caso de la República Dominicana, han demostrado también ser una actividad rentable para el Estado. Se estima que, por cada dólar invertido, se han generado ocho dólares de beneficio[3].

En estos países, así como otros de la región como México y algunas economías centroamericanas y del Caribe, las zonas francas han sido un instrumento exitoso para atraer inversión hacia nuevos proyectos de alto valor agregado, y se han convertido en una apuesta estratégica para aprovechar los acuerdos comerciales y la internacionalización económica.

2. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA

Según el Proyecto de Decreto por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones, una zona franca corresponde a "el 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.

Las mercancías ingresadas en estas zonas, se consideran fuera del territorio aduanero nacional, para efectos de los tributos aduaneros o derechos e impuestos a la importación aplicables a las importaciones e impuestos a las exportaciones".

Las empresas ubicadas en zonas francas gozan de múltiples beneficios tributarios y de tramitación aduanera. En el caso colombiano, los beneficios más destacables se presentan en la siguiente tabla.

[3]Fuente: Foro Internacional de Zonas Francas 2013, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "El Estado del Arte de las Zonas Francas en Costa Rica". Julio Flores

Los beneficios de los usuarios de zonas francas en Colombia frente a las empresas del territorio aduanero nacional (TAN) han disminuido en los últimos años. En 2005 y 2006, la tarifa del impuesto de renta para empresas ubicadas en el TAN era de 38,5%, frente a una situación en las zonas francas de exención de las rentas de exportación en el impuesto de renta. En 2007, la tarifa del impuesto de renta en el TAN quedó en 34% y en las zonas francas en 15% (con excepción de los usuarios comerciales). Esta tarifa en las zonas francas se ha mantenido en 15%, pero la que pagan las empresas en el resto del territorio se redujo a 33% en 2008, y, posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, a 25%.

Tabla 1: Principales beneficios de las zonas francas

TRIBUTARIOS	ADUANEROS
✓ Tarifa de renta diferencial de 15%*	✓ No pago de tributos aduaneros sobre importaciones mientras permanecen en la zona franca o se transforman
✓ Bienes importados del exterior por usuarios de zonas francas exentos de IVA y aranceles	✓ Operaciones autorizadas sin declaración aduanera
✓ Materias primas y bienes de capital vendidos desde el TAN a usuarios de zonas francas exentos de IVA	✓ Acuerdos comerciales firmados, en general, otorgan origen a los productos provenientes de zonas francas
✓ Bienes vendidos al TAN con IVA solo por el valor de los insumos importados	
✓ Exención del Impuesto de Renta para socios en distribución de utilidades o dividendos percibidos	

Fuente: elaboración propia. *no aplica a usuarios comerciales

La entrada en vigencia de esta última reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) establece dos tipos de tributación para las empresas usuarias ubicadas en las zonas francas, una para los usuarios existentes o con solicitud en trámite previo al 31 de diciembre de 2012, y otro para las nuevas zonas francas o las que presentaron la solicitud con posterioridad a esta fecha. Las primeras, mantienen el mismo régimen tributario previo a la reforma en cuanto al pago del IVA, el impuesto de renta, y los impuestos parafiscales y de seguridad social.

Para el segundo grupo, se cambia la tributación en IVA, impuesto de renta e impuestos laborales. El pago de IVA para las ventas al territorio aduanero nacional aumenta, al incluir, en la base, el componente de producción nacional, en adición al extranjero. En cuanto al impuesto de renta, los nuevos usuarios de zonas francas deben pagar, además del 15% establecido, el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) que corresponde al 9% de las utilidades para 2013, 2014 y 2015, y de 8%, en adelante. Como alivio, y en contraprestación a este impuesto, las empresas no asumen los impuestos parafiscales del ICBF y el Sena, o

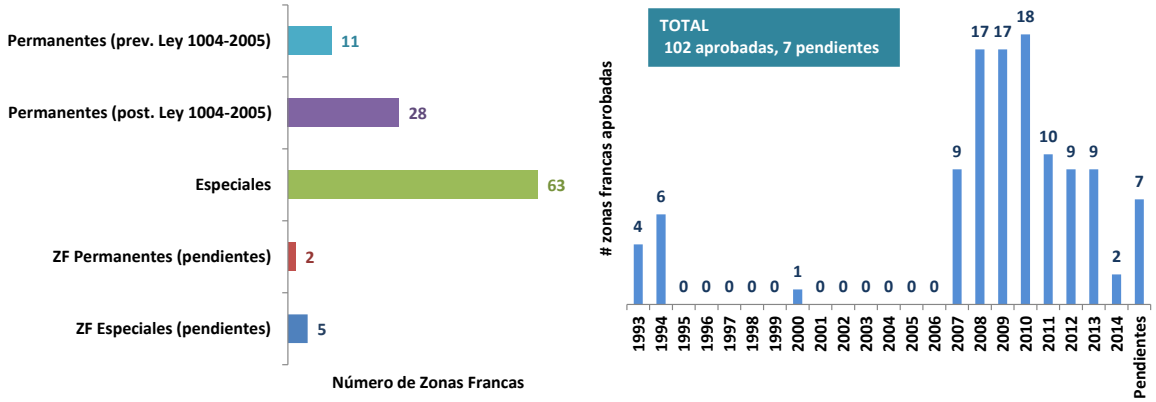
de la seguridad social para trabajadores con ingresos inferiores a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con el nuevo régimen tributario establecido en la Ley 1607 de 2012 para los nuevos usuarios de zonas francas, la tributación por renta de las empresas usuarias aumenta, lo que podría afectar la efectividad de este mecanismo para atraer inversión extranjera directa, máxime cuando en los países de la región la tendencia ha sido la opuesta.

3. DESCRIPCIÓN SECTORIAL Y REGIONAL

En Colombia existen más de 750 empresas ubicadas en 102 zonas francas distribuidas en 21 departamentos. De las zonas francas que se encuentran actualmente en operación, 38 corresponden a permanentes y 63 a especiales. Existen, por su parte, 7 zonas francas que cuentan con concepto de viabilidad favorable de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, pero que aún no han recibido la declaratoria de la Dian. Dos de estas son permanentes y cinco especiales.

Gráfico 3: (izquierda) Número de zonas francas por tipo, (derecha) Número de zonas francas aprobadas por año.



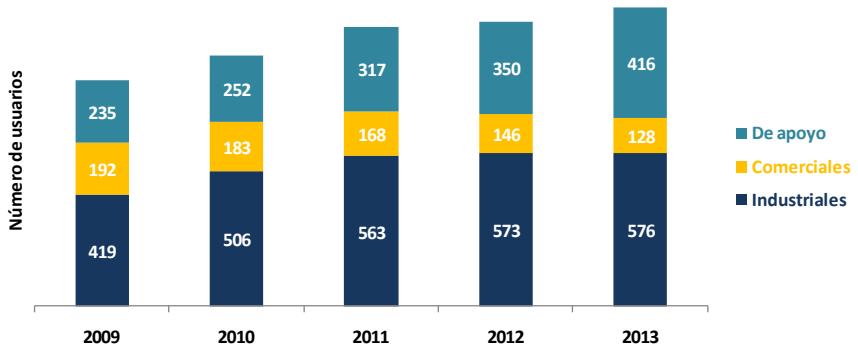
Fuente: Ministerio de Comercio "Informe Zonas Francas Febrero 11 de 2014", cálculos propios.

El establecimiento de zonas francas en el país, como lo evidencia el gráfico 3, ha aumentado sustancialmente en los últimos años. Esta situación se ha generado a raíz de la expedición de la Ley 1004 de 2005 que, entre otras disposiciones, crea la figura de las Zonas Francas Especiales o Uniempresariales. De 11 zonas francas aprobadas en los 14 años entre 1993 y 2006, se pasó a 89 zonas francas aprobadas en la mitad del tiempo –entre 2007 y 2013-.

En las Zonas Francas operan 576 usuarios industriales, 128 usuarios comerciales y 416 entidades de apoyo -empresas sin régimen de zona franca- (ver gráfico 4). Estas empresas abarcan un espectro amplio de actividades económicas. Como lo señala el gráfico 5, existen 18 zonas francas dedicas a actividades agrícolas, 56 industriales, 33 de servicios y 2 de

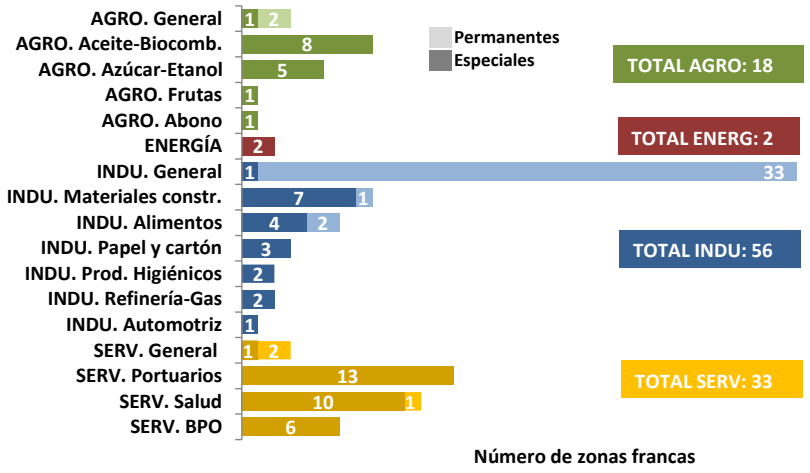
energía. Entre las zonas francas especiales, se encuentran diversas actividades empresariales como la producción de palma de aceite, la industria de alimentos, la fabricación de papel y cartón, la industria automotriz, los biocombustibles, los servicios de salud y la tercerización de negocios. En el listado de zonas francas del gráfico, se resaltan también aquellas pendientes de declaratoria de la Dian, entre las que se incluyen dos zonas francas permanentes industriales y de servicios, y cinco zonas francas especiales en actividades como servicios portuarios, elaboración de palma de aceite, y fabricación de productos cárnicos.

Gráfico 4: Número de usuarios de zonas francas (cifras a diciembre de 2013)



Fuente: ANDI

Gráfico 5: Distribución sectorial de las zonas francas en Colombia, 2014

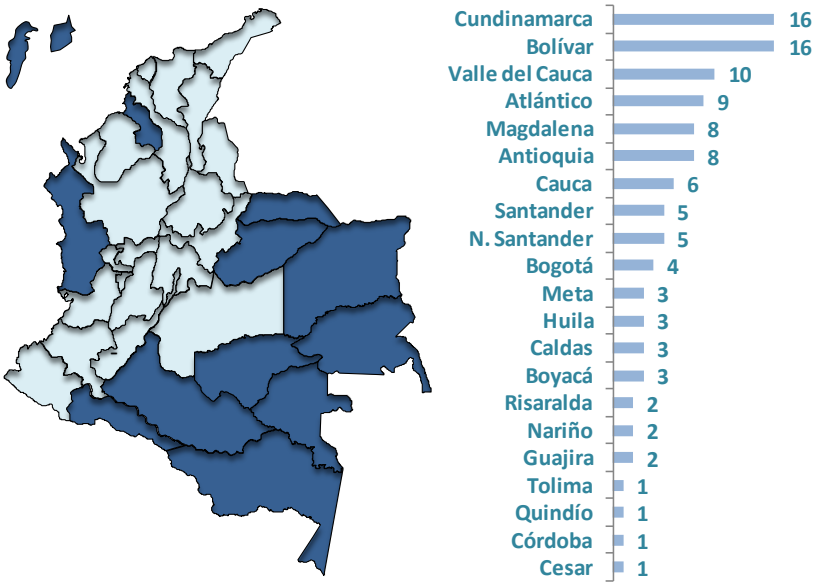


Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cálculos propios.

Las zonas francas en Colombia cuentan con más de 750 usuarios, entre empresas industriales de bienes (6%), empresas de servicios (30%), actividades industriales de bienes y servicios (44%) y empresas comerciales (19%). Estos usuarios están ubicados en diversas regiones del país, como lo ilustra el gráfico 6. La región colombiana con mayor número de

zonas francas es el Caribe, con 37: 16 en Bolívar, 9 en Atlántico, 8 en Magdalena, y una en Cesar, Córdoba y la Guajira. También sobresale el alto número de zonas francas en Bogotá-Cundinamarca, los Santanderes y Antioquia.

Gráfico 6: Número de zonas francas por departamento, 2014



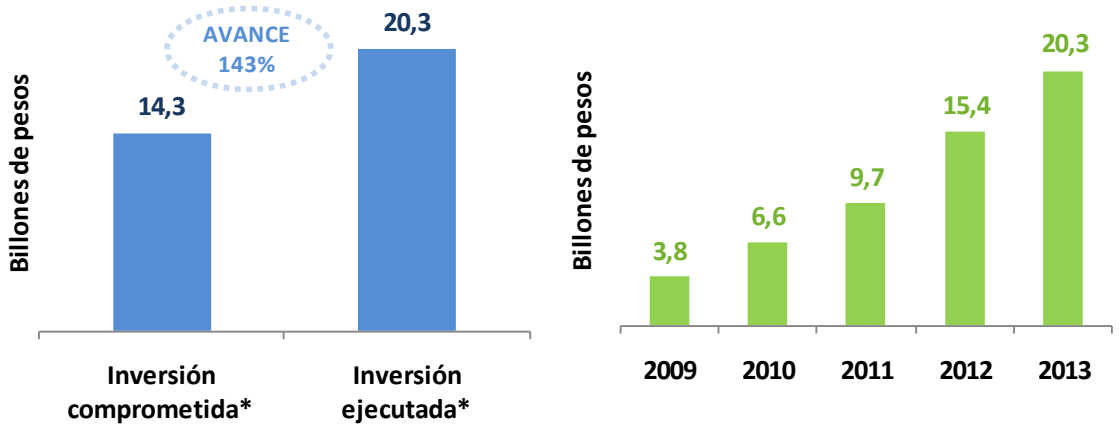
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *con Zona Franca pendiente de declaratoria de la Dian

4. IMPACTO DE LAS ZONAS FRANCAS

4.1. Impacto en empleo, inversión y comercio exterior

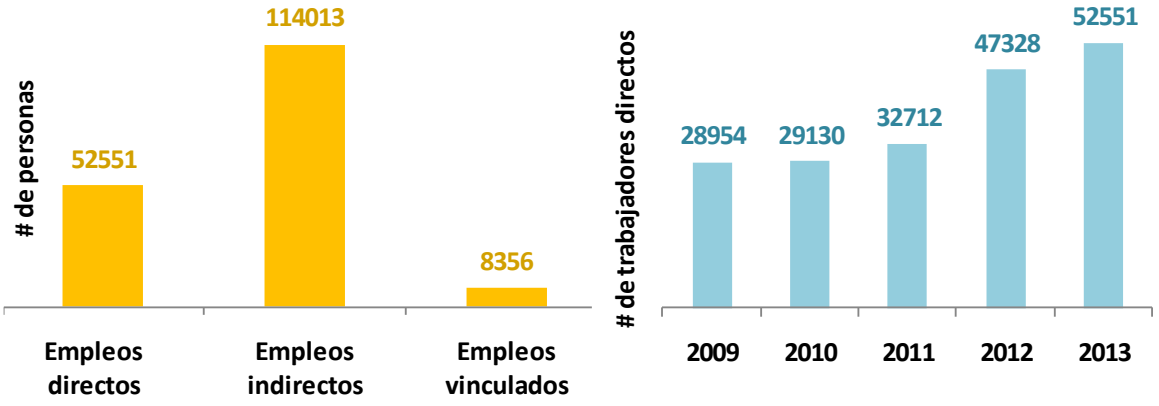
Las zonas francas son un instrumento que se creó con el objetivo de atraer inversión, promover el desarrollo productivo y la capacidad exportadora, y generar empleo de calidad. En el gráfico 7 se presenta un conjunto de estadísticas de impacto de las zonas francas. En las100 zonas francas aprobadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1004 de 2005 -que ocupan un espacio de 4.343 hectáreas-se han invertido más de 20 billones de pesos. Las zonas francas, a diciembre de 2013, generaban 52.551 empleos directos y 114.013 indirectos. Los empleos directos corresponden a aquellos que hacen parte de la nómina de la operación de la empresa, y los indirectos al personal contratado para la construcción de las instalaciones y otros servicios complementarios. Los empleos directos, como se evidencia en el gráfico 8 han aumentado de cerca de 29.000 empleados en 2009 a más de 52.500 en 2013.

Gráfico 7: Indicadores de impacto de las zonas francas[a]: Inversión comprometida vs. ejecutada a 2013 (izq.), e inversiones acumuladas (der.). Billones de pesos



Fuente: ANDI, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. ª Inversión aplicable a 100 zonas francas aprobadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1004 de 2005, *Fecha de corte 21 de abril de 2014

Gráfico 8: Indicadores de impacto de las zonas francasª: Empleos directos, indirectos y vinculados generados, 2013 (izq.), y evolución de trabajadores directos (der.)



Fuente: ANDI, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Como lo ilustra el gráfico, las zonas francas han promovido la inversión en el país y generado empleo. Ahora bien, es importante evaluar si los beneficios otorgados a las zonas francas han sido el factor decisivo de las inversiones, o si muchas de estas constituyen proyectos que igualmente se hubieran ejecutado sin estos beneficios.

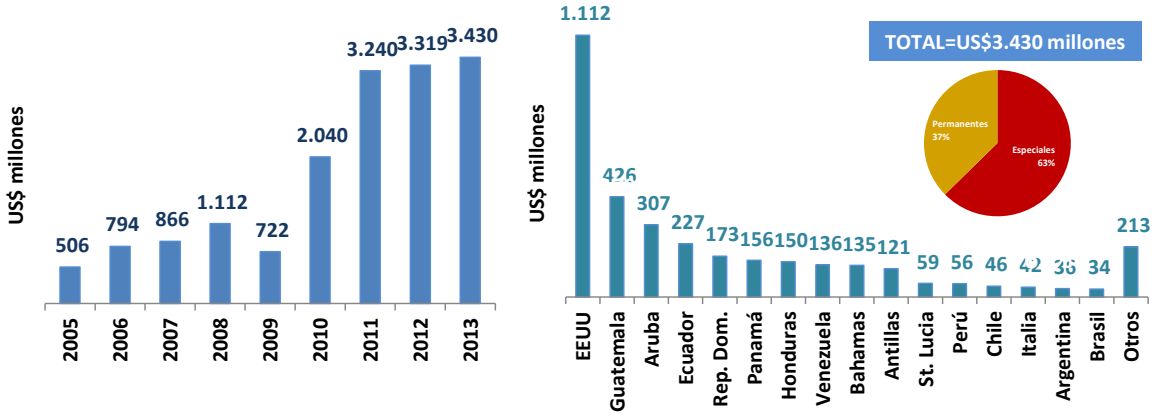
En un estudio elaborado por Econometría (2013), se propone una estimación más rigurosa de esta naturaleza, que busca identificar el alcance del impacto de las zonas francas sobre la inversión en el país. Mediante un ejercicio de emparejamiento entre usuarios de zonas francas y empresas del mismo sector económico y similar tamaño ubicadas en el territorio aduanero nacional, el estudio identifica diferencias en rentabilidad y pago de impuestos entre ambos agrupaciones que, al correr tres modelos econométricos, indican un efecto

positivo de las zonas francas sobre la inversión de las empresas. Según el estudio, la aplicación de los instrumentos indicia un mejor comportamiento de las zonas francas en términos de recaudo, así como un reporte de beneficios en términos de inversión.

Las zonas francas también han dinamizado las exportaciones colombianas. Las ventas de sus usuarios al resto del mundo pasaron de 506 millones de dólares en 2005 a 3.430 millones de dólares en 2013 (ver gráfico 9). Esta última cifra corresponde a cerca del 14% de las exportaciones totales no minero-energéticas del país en este año. Las importaciones totales de las zonas francas, por su parte, alcanzaron los 2.599 millones de dólares en 2013, lo que indica, para dicho año, una balanza comercial superavitaria de 831 millones de dólares.

Los principales destinos de las exportaciones de las empresas ubicadas en zonas francas son Estados Unidos, Centro América y la región Andina (ver gráfico 9). Del total de exportaciones de las zonas francas en 2013, el 63% correspondió a zonas francas especiales y el 37% restante a zonas francas permanentes. De estas últimas, las de mayor actividad fueron ZF Pacífico, ZF Bogotá, ZF del Cauca, ZP Rionegro, ZF Candelaria y ZF de las Américas.

Gráfico 9: Exportaciones desde las zonas francas, por año (2005-2013) –izquierdo-, y país de destino (2013) –derecho-



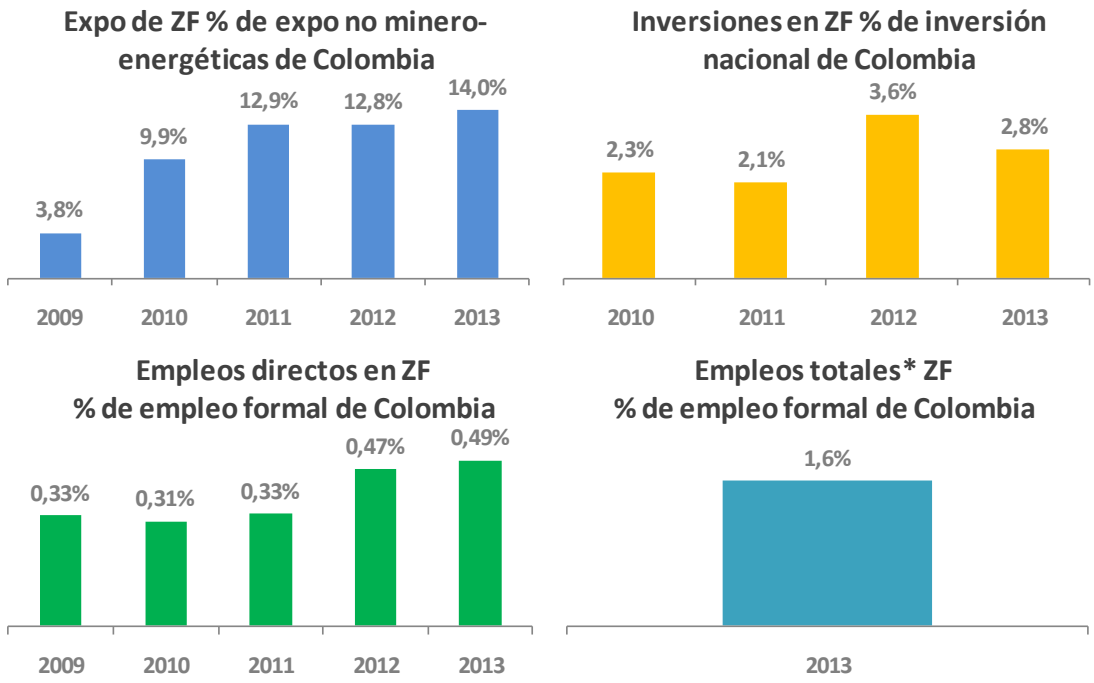
Fuente: Dane

Las zonas francas constituyen una actividad económica que genera dinamismo en el territorio nacional. En 2013, el ingreso de mercancías hacia las zonas francas desde el territorio aduanero nacional (TAN) o desde otras zonas francas sumó 13.290 millones de dólares. A su vez, la salida de mercancías desde las zonas francas hacia el TAN u otras zonas francas del país fue, en este mismo año, de 20.511 millones de dólares.

El dinamismo generado por las zonas francas en el empleo, la inversión y el comercio exterior ha tenido un impacto significativo en los indicadores de orden nacional. En el gráfico 10, que compara los resultados económicos de las zonas francas con los indicadores agregados nacionales, se ilustra este punto.

Como se puede analizar, las zonas francas representan cerca del 14% de las exportaciones nacionales no minero-energéticas, alrededor del 3% de la inversión total, y cerca del 1,6% del empleo formal; todo ello, con una tendencia creciente.

Gráfico 10: Peso relativo de indicadores de empleo, inversión y exportaciones de las zonas francas en los agregados nacionales de Colombia



Fuente: Dane, Andi, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cálculos propios

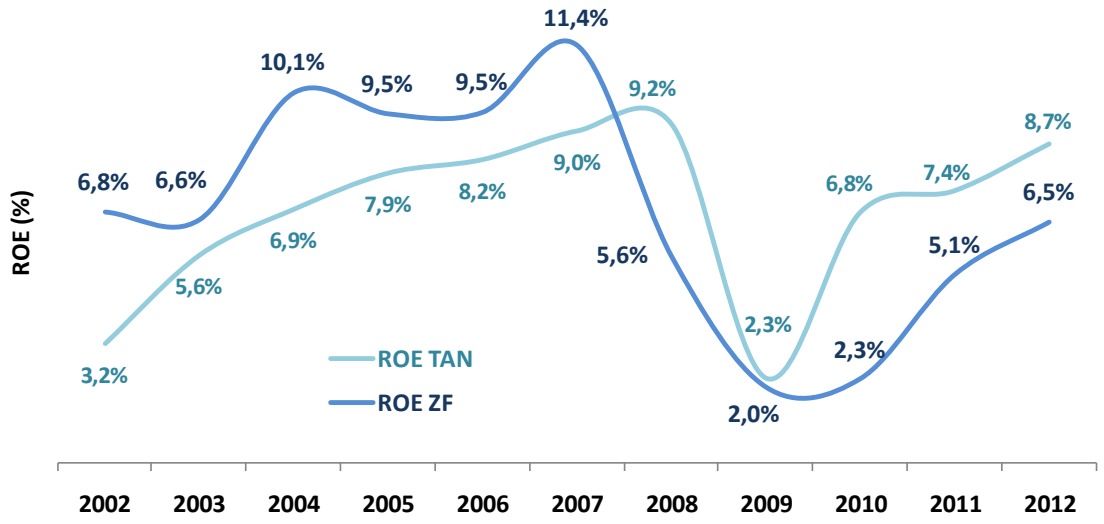
El efecto de las zonas francas sobre el dinamismo económico y la transformación productiva se refleja también en los índices de rentabilidad de sus usuarios, especialmente en actividades productivas estratégicas y de alta sofisticación.

En términos agregados, se encuentra que, entre 2002 y 2007, los usuarios de zona franca[4] registraron rentabilidades financieras superiores a las de empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional.

[4]Para este cálculo se utilizaron las empresas usuarias de zona franca registradas en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades.

Al estallar la crisis, y durante el subsiguiente período de recuperación, la rentabilidad de los usuarios de zona franca fue inferior al promedio nacional. Esta situación se explica, en buena medida, por el carácter más globalizado de las empresas ubicadas en zonas francas y el mayor impacto que, por este motivo, pueden generar las turbulencias internacionales (ver gráfico 11).

Gráfico 11: Rentabilidad financiera (ROE) de empresas en el TAN frente a usuarios de ZF

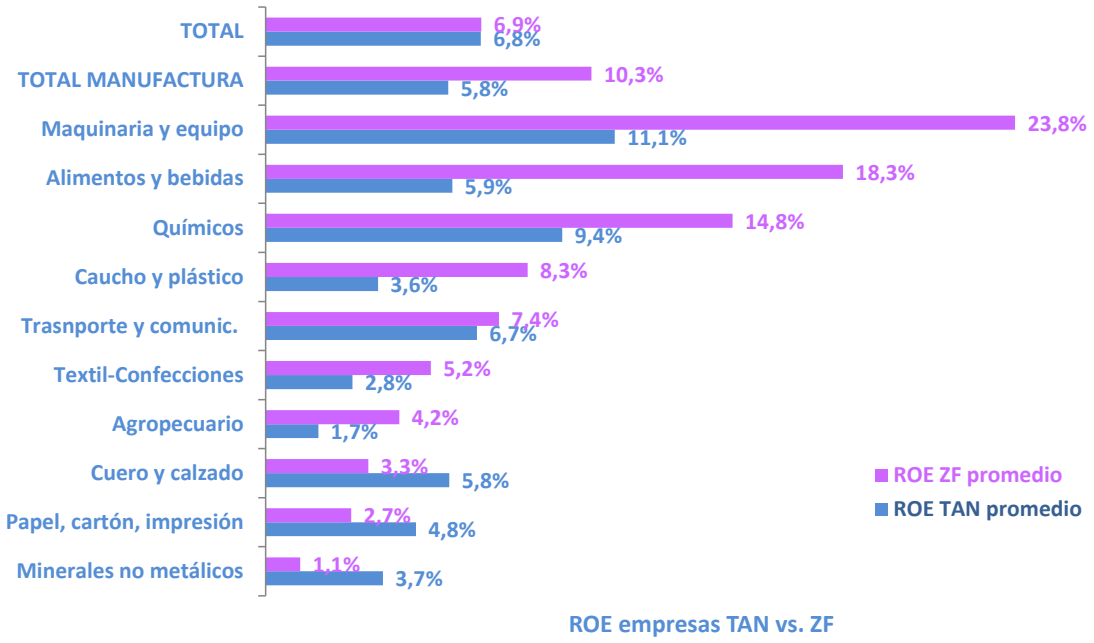


Fuente: Superintendencia de Sociedades, Cálculos propios

Al comparar los resultados de la rentabilidad financiera sectorial entre usuarios de zonas francas y empresas del TAN, se encuentran resultados indicativos. Estos se presentan en el gráfico 12.

En la mayoría de los sectores, la rentabilidad de los usuarios de zona franca en la última década es superior a la de empresas ubicadas en el TAN. Las excepciones son refinería, cuero y calzado, papel y cartón, minerales no metálicos, y siderurgia y metalmecánica. Al considerar este resultado y analizar el buen desempeño de usuarios de zona franca en actividades estratégicas o de valor agregado como maquinaria y equipo, químicos, agricultura, agroindustria, industrias plásticas, o textil-confecciones, se evidencia el potencial beneficio del régimen de zonas francas sobre la transformación productiva del país.

Gráfico 12: Rentabilidad financiera de empresas en el TAN y usuarios de ZF, por sector económico. Promedio 2005-2012*



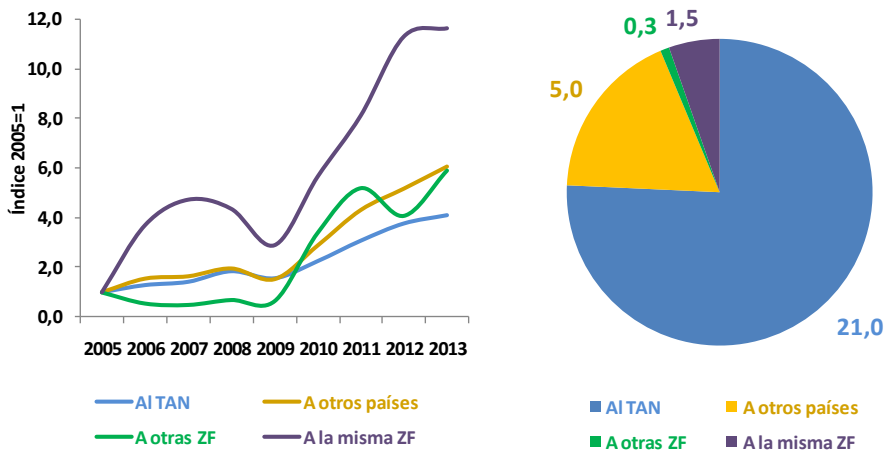
Fuente: Superintendencia de Sociedades, Cálculos propios. En los sectores en los que los usuarios de zona franca son posteriores a 2002, se estimó el promedio correspondiente, a partir del inicio de operación de empresas en la zona franca

4.2. Impacto en encadenamientos

Al interior de las zonas francas se genera también un dinamismo económico interesante que puede, a simple vista, ilustrar indicios de desarrollo de *clusters*. Como lo señala el gráfico 13, las operaciones entre usuarios de una misma zona franca han aumentado considerablemente en los últimos 8 años, y hoy suman más de 1.500 millones de dólares anuales.

Las ventas de zona franca a empresas del territorio nacional aduanera, aunque representan el rubro más importante con cerca de 21 mil millones de dólares en operaciones, han disminuido su participación en los últimos años frente a otras operaciones como ventas al exterior, y operaciones con otras zonas franca y al interior de las mismas.

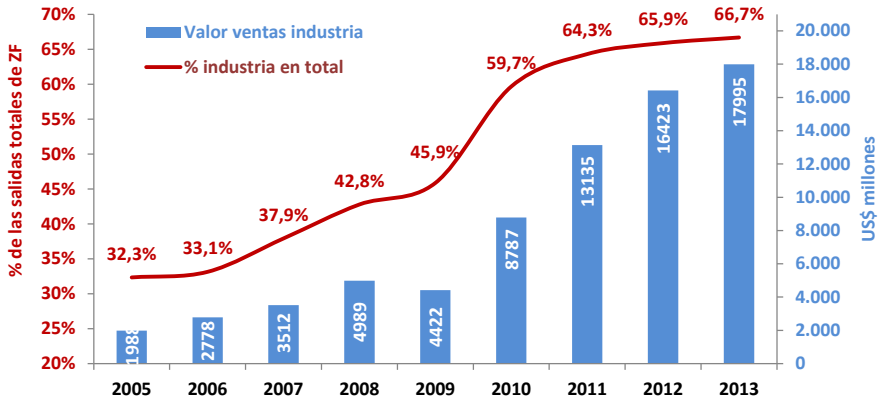
Gráfico 13: Salidas (ventas) de las zonas franca: Evolución por tipo de operación (índice 2005 = 1) –izquierda-, y composición en 2013 (miles de millones de dólares) –derecha-



Fuente: Dane

Las zonas francas, además de atraer inversión, generar empleo, y potenciar las exportaciones, son también un instrumento utilizado para impulsar nuevas actividades y propiciar transformaciones productivas. Para el caso colombiano, se encuentra, por ejemplo, que la industria manufacturera –que, para el agregado nacional, perdió, entre 2007 y 2013, más de tres puntos porcentuales de participación en el PIB- ha aumentado su participación y constituye un sector predominante en la actividad económica de las zonas francas (ver gráfico 14). Las empresas manufactureras usuarias de zonas francas pasaron de representar, entre 2005 y 2013, el 32% al 67% de las salidas totales de mercancías de las zonas francas y, hoy en día, generan ventas anuales por casi 18.000 millones de dólares.

Gráfico 14: Salidas (Ventas) de mercancías de la industria manufacturera desde las zonas francas (valor y % del total)



Fuente: Dane

4.3. Impacto tributario: Modelo económico

Aun cuando las empresas ubicadas en zonas francas se benefician de un impuesto de renta más bajo, así como de otros estímulos tributarios en IVA y transacciones de comercio exterior, se puede generar un impacto tributario positivo en este tipo de régimen, dado su potencial efecto multiplicador. Existe un multiplicador tributario de las zonas francas que, para el caso colombiano, se estima entre dos y tres veces, y que, para otros países de la región, puede alcanzar cifras de hasta 6 veces (fuente: ANDI).

En Colombia, se han realizado diversos estudios para estimar el impacto fiscal de las zonas francas. Según Ramos J. y Rodríguez, K (2011) "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".

El Banco Mundial (2012), por su parte, encuentra que –debido a que la tasa media de tributación de las empresas acogidas al régimen de zonas francas es, según cálculos del estudio, 6 puntos porcentuales inferior a la de empresas acogidas al régimen general- las zonas francas generan –a cifras de 2010- un costo fiscal de aproximadamente 188.000 millones de pesos, lo que equivale al 0,03% del PIB. No obstante, es de resaltar que este cálculo no considera el recaudo adicional que genera la nueva inversión y el mayor dinamismo económico derivado de los incentivos otorgados. Este estudio estima, adicionalmente, unos costos administrativos adicionales para la Dian por la operación en las zonas francas de alrededor de 3.500 millones de pesos anuales.

Para estimar el impacto fiscal de las zonas francas se elaboraron dos modelos que se presentan a continuación. Para ambos, se separaron los usuarios de zonas francas registrados en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades. En total, se identificaron 186 empresas registradas. El período utilizado para el análisis corresponde a los años 2002 a 2013

Para este modelo se compara el pago de impuestos de una empresa ubicada en zona franca, frente a una compañía similar, del mismo sector económico, instalada en el territorio nacional aduanero. El objetivo es determinar cuáles de las 186 empresas se hubieran constituido si no hubieran contado con los beneficios del régimen de zona franca.

Para realizar este ejercicio, se agrupan todas las empresas registradas en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades por sectores económicos, según la clasificación CIIU. Los sectores agrupados son los siguientes:

Agropecuario	Papel, cartón, impresión	Siderurgia y metalmecánica	Construcción

Minero-Energético	Refinería	Maquinaria y equipo	Transporte y comunic.
Alimentos y bebidas	Químicos	Otras industrias	Financiero e inmobiliario
Textil-Confecciones	Caucho y plástico	Electricidad, gas y agua	Otros servicios
Cuero y calzado	Minerales no metálicos	Comercio	

Se calculó el pago de impuestos promedio en renta y complementarios -como porcentaje del patrimonio- de las empresas ubicadas en el TAN para cada uno de estos sectores, así como para los 186 usuarios de zona franca. Con esta información, se aplicó la tributación promedio sectorial de las empresas del TAN a cada usuaria de zona franca según la actividad económica a la que pertenece. Así, se busca estimar la tributación del usuario de zona franca con las tarifas de sus pares sectoriales ubicados en el territorio aduanero nacional.

Con este pago hipotético de impuestos de renta, se calcula el ROE_{TAN} de cada una de las 186 empresas de zona franca. El supuesto aplicado es que estas empresas en vez de haber recibido los beneficios de zona franca, hubieran pagado, desde su constitución, los impuestos promedio de las demás empresas de su sector económicos. Este ROE_{TAN} promedio, al igual que en el modelo 1, se compara con la DTF, para así identificar aquellas empresas que hubieran realizado sus inversiones aun sin contar con el beneficio de las zonas francas[5].

Para estimar el impacto tributario –en el impuesto de renta- de las zonas francas, bajo este modelo, se aplicó la siguiente fórmula:

$$Efecto\ tributario_t = -\sum_{l=0}^{L} pago_T_diferencial_{l,t} + \sum_{k=1}^{K} pago_T_ZF_{k,t}$$

Donde:

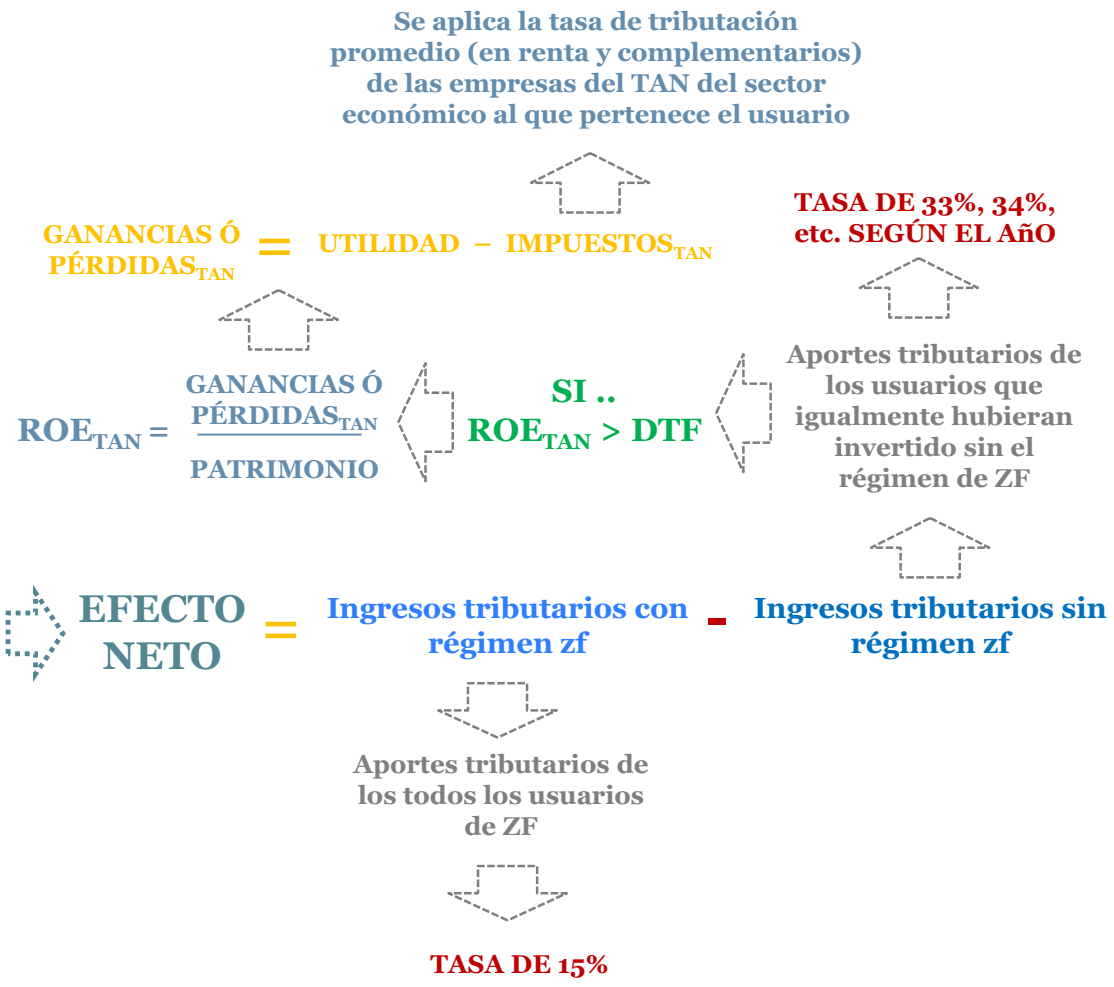
- *L*: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del ROE_{TAN} promedio utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, se encuentra que estas igualmente hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional
- *K*: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del ROE_{TAN} promedio utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, se encuentra que estas no hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional.
- $pago_T_diferencial_{l,t}$: pago adicional de impuestos de la empresa *l* en el período t. Corresponde a la diferencia entre los tributos en el TAN de empresas del sector y los pagados por la empresa *l* en la zona franca. En agregado, representa al monto adicional que el Gobierno recibiría por no tener el régimen de zona franca.

[5] El listado de las empresas con rentabilidad superior al DTF se presenta en el Anexo 1

- *pago_T_ZF*$_{k,t}$: pago de impuestos de la empresa *k* en el período t, con las tarifas aplicables a zona franca. En agregado, corresponde al monto que dejaría de recibir el Gobierno por no tener el régimen de zona franca.

En el gráfico 15 se presenta un diagrama del modelo

Gráfico 15: Diagrama del modelo de estimación del impacto tributario



Fuente: elaboración propia

Para calcular el efecto tributario de todos los usuarios de zona franca –no solo de las 186 empresas incluidas en la base de datos de la SuperSociedades- se utilizó el valor total de salidas reportado por el Dane para cada año. Con esta cifra, se calculó el peso del conjunto de 186 empresas, y se prorratearon las estimaciones.

Los resultados del modelo se presentan en los gráficos 16 y 17. El gráfico 16 incluye todos los sectores económicos, y el gráfico 17 excluye las empresas del sector de comercio. Se

hace esta diferenciación dado que este sector económico no cuenta con los mismos beneficios tributarios de zona franca en el impuesto de renta frente a las demás actividades económicas.

El efecto tributario de las zonas francas –según el pago del impuesto de renta- resulta positivo para todos los años. Este resultado, en primer lugar por los beneficios tributarios de las zonas francas que, para márgenes de rentabilidad relativamente bajos, resultan determinantes en las decisiones de inversión. Así, se dan casos de muchas empresas que no se hubieran establecidos si los beneficios de zona franca no existieran. El Estado, en estos casos, pasaría de recibir los tributos con tasas de preferenciales de estas empresas, a no recibir nada de las mismas.

El impacto tributario del régimen de zona franca, como se muestra en los gráficos 16 y 17, tiene una tendencia creciente. Este incremento de recaudo es el resultado de un mayor número de empresas que se acogen a los beneficios de zona franca, es decir, más aportantes al fisco. En el período analizado, sobresale el alto valor estimado del impacto fiscal para el año 2009. Por ser este un año de crisis, especialmente para empresas globalizadas como las que se ubican en zona franca, se generó una caída en las rentabilidades.

Esto produce un mayor número de empresas que –al revisar el rendimiento agregado de la inversión en ese año particular- no hubieran invertido si no existiera el régimen de zona franca, lo que hubiera significado menores ingresos para el gobierno.

Por otra parte, este resultado positivo también es producto de la relativamente baja diferencia entre los tributos de una empresa de zona franca, y aquellos efectivamente pagados por una empresa del mismo sector económico ubicada en el territorio nacional aduanero. Esta situación se genera por la mayor fiscalización por parte de las autoridades a las empresas ubicadas en zonas francas, así como por el acceso a otro tipo de beneficios y exenciones tributarias –en algunos casos sectoriales- a las que tienen acceso las empresas ubicadas en el TAN y no las usuarias de zona franca.

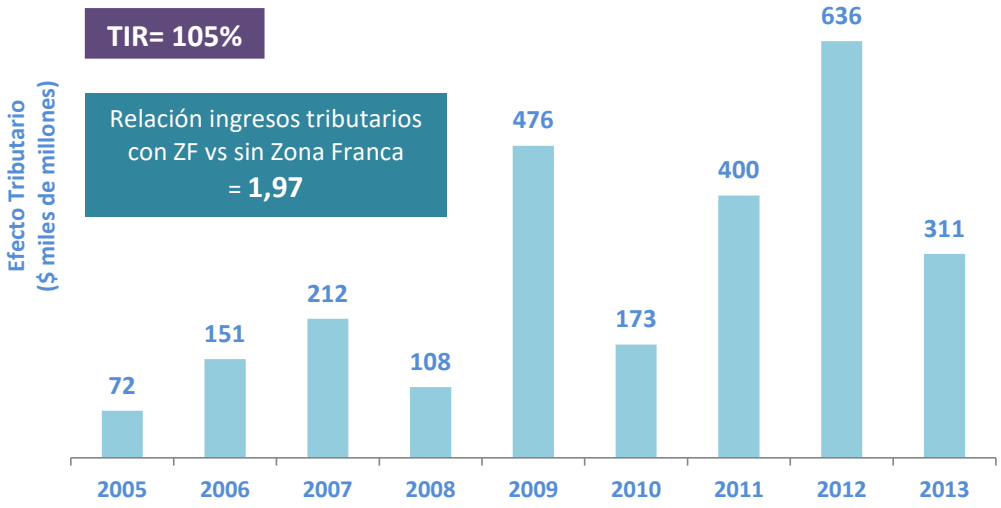
Este planteamiento implicaría que los ingresos adicionales que recibiría el gobierno de las empresas de zona franca –que igualmente hubieran invertido sin los beneficios- no serían sustancialmente mayores a los que paga como usuario de zona franca.

Esta menor diferencia relativa en los impuestos de renta efectivos entre ambos regímenes, sumada al monto que dejarían de tributar las empresas que no operarían si el régimen de zonas francas no existiera, lleva a que la tasa interna de retorno de la inversión del gobierno en zonas francas sea, para este modelo, positiva, y, excluyendo las empresas comerciales, equivalente a 118%.

Este valor se sustenta en una relación de 2 a 1 entre los impuestos que hubiera dejado de recibir el Estado si el régimen de zona franca no se hubiera establecido y los tributos adicionales que hubiera devengado.

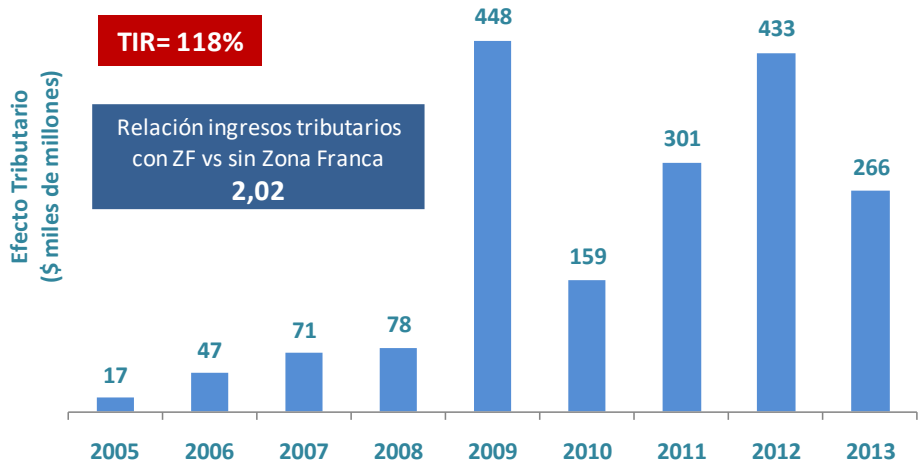
Si se realiza el ejercicio con una comparación frente a la tasa alternativa de DTF + 2, el resultado es una relación entre los ingresos tributarios con el régimen de zona franca y los ingresos tributarios sin el régimen de zona franca de 2,47, y una TIR de 147%. En el caso de una tasa alternativa correspondiente a la DTF + 6, los valores respectivos serían de 2,74 y 173%.

Gráfico 16: Efecto tributario de las zonas francas por impuesto de renta y complementarios (todos los sectores)



Fuente: Superintendencia de Sociedades, Dane, Banco de la República, Cálculos propios

Gráfico 17: Efecto tributario de las zonas francas por impuesto de renta y complementarios (sin incluir el sector de comercio)



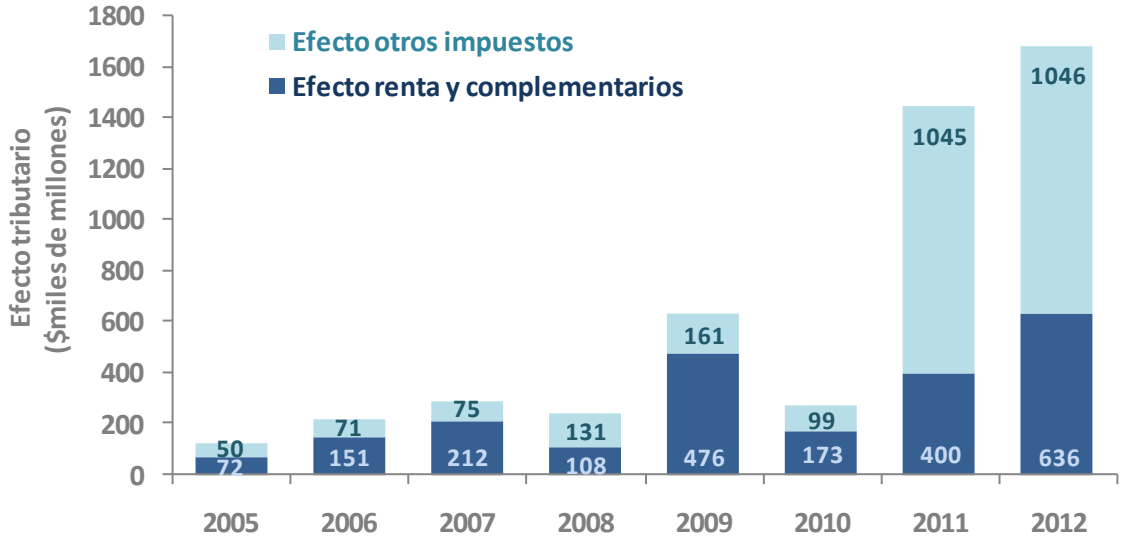
Fuente: Superintendencia de Sociedades, Dane, Banco de la República, Cálculos propios

Si adicional a los impuestos de renta y complementarios se le suman los otros impuestos que las empresas que no hubieran invertido en zona franca dejaron de tributar, el resultado sería el presentado en el gráfico 18. Al traer las cifras a valor presente, se estima que el efecto tributario agregado para el período 2005-2012 suma un resultado positivo de 2,5 billones de pesos para el recaudo del impuesto de renta y complementarios, y de 2,9 billones de pesos para el recaudo de los demás impuestos. Este estimativo da como resultado una relación entre los ingresos tributarios con el régimen de zona franca y los ingresos tributarios sin el régimen de zona franca de 3,1, y una TIR de 206%.

El resumen de los resultados del modelo de impacto fiscal del régimen de zona franca se presenta en el gráfico 19. Según los resultados obtenidos, en todos los escenarios el balance es favorable para el gobierno nacional, con una TIR mayor a 100% en cada caso. Como es natural, si se aumenta la tasa de interés de referencia, se incrementa el número de empresas que no hubieran realizado las inversiones si no existiera el régimen de zona franca, por lo cual el sacrificio fiscal de no haber establecido el instrumento es mayor.

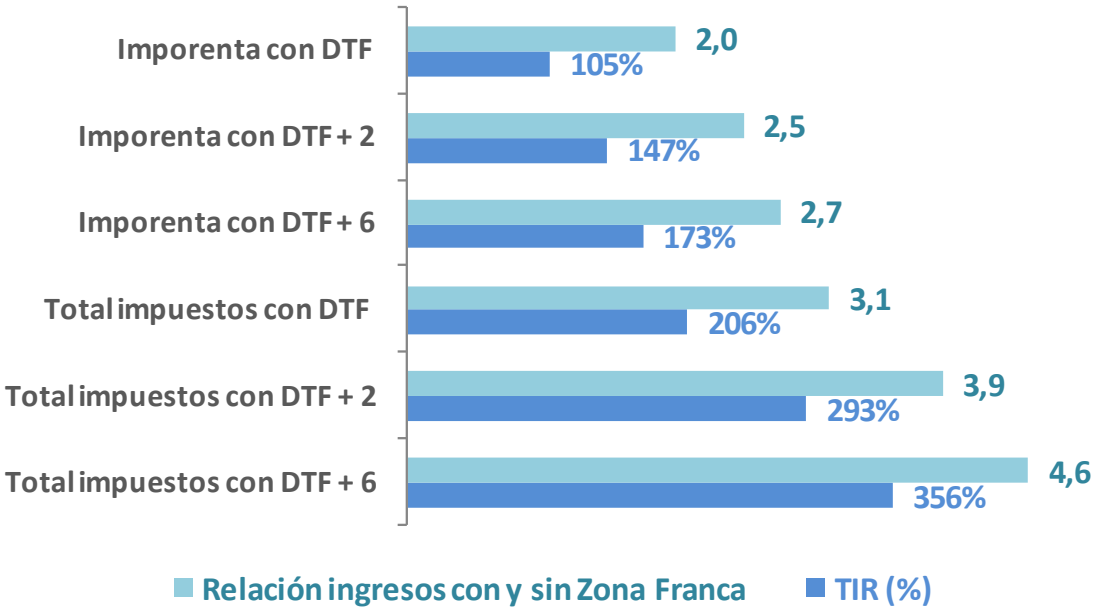
Así, con una tasa de interés alternativa del DTF + 6, y agregando todos los impuestos, se obtiene una TIR para el gobierno nacional de 356%. Bajo este escenario, al traer a valor presente el monto total que el fisco hubiera dejado de recibir entre 2005 y 2012 si no se hubiera implementado la figura de zonas francas, se obtiene un valor de 7 billones de pesos, 3.1 billones en recaudo “perdido” por impuestos de renta y complementarios, y 3.9 billones en otros impuestos.

Gráfico 18: Efecto tributario de las zonas francas –incluyendo el impuesto de renta y otros impuestos-, 2005-2012[6]



Fuente: Superintendencia de Sociedades, Dane, Banco de la República, Cálculos propios

Gráfico 19: Resumen de resultados del modelo: TIR y relación entre ingresos fiscales con y sin el régimen de zona franca bajo diferentes escenarios



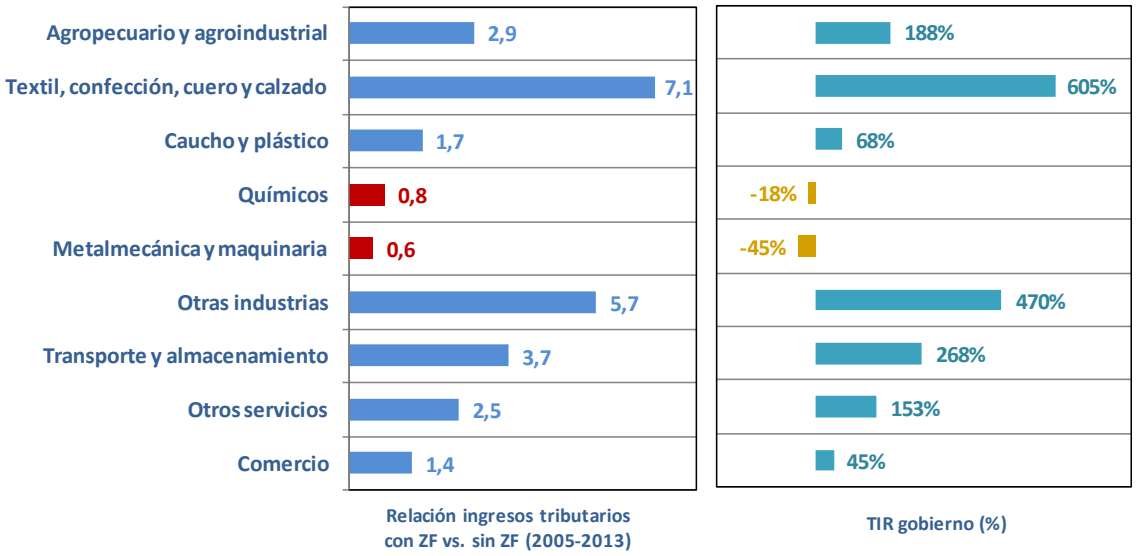
[6] La información de 2013 para el cálculo de esta medición aún no estaba disponible

Fuente: Superintendencia de Sociedades, Dane, Banco de la República, Cálculos propios

El efecto tributario positivo del régimen de zona franca varía de acuerdo a los diferentes sectores económicos. En el gráfico 20 se presenta, para cada sector económico agregado, la tasa interna de retorno del gobierno, así como la relación entre los impuestos que hubiera dejado de recibir el Estado si el régimen de zona franca no se hubiera establecido y los tributos adicionales que hubiera devengado.

Como se puede observar, la "inversión" del gobierno en el régimen de zona franca ha sido rentable para la mayoría de los casos, con excepción de las industrias de maquinaria y metalmecánica y químicos. Sobresalen las altas rentabilidades relativas de sectores como textil, confecciones, cuero y calzado, agropecuario y agroindustrial, otras industrias manufactureras y actividades de transporte y almacenamiento. Como es natural, dados los menores beneficios tributarios, el efecto en el sector comercio es comparativamente bajo.

Gráfico 20: Efecto tributario de las zonas francas, por sector económico: (izquierda) relación de ingresos tributarios adicionales e inferiores bajo el supuesto de no haber establecido el régimen de zona franca, y (derecha) tasa interna de retorno de la "inversión" del gobierno, período 2005-2013



Fuente: Superintendencia de Sociedades, Dane, Banco de la República, Cálculos propios

5. CASOS INTERNACIONALES

5.1. Introducción

El régimen de zona franca es un instrumento de promoción de exportaciones, inversión y empleo que ha sido empleado en muchos países de la región. Los modelos implementados –aunque tienen en común los elementos esenciales de un esquema de zona franca, como son los beneficios tributarios y aduaneros- presentan diferencias entre sí en materia operativa y de incentivos adicionales.

En esta sección del documento se presentan las principales particularidades del régimen de zona franca para un conjunto de países de referencia, y se señalan algunas buenas prácticas en diversos componentes esenciales y servicios complementarios de estos instrumentos.

En general, todos los modelos de zona franca ofrecen beneficios tributarios y aduaneros. Ahora bien, al revisar casos particulares, se encuentra algunas diferencias, por ejemplo, en los descuentos sobre el impuesto de renta. En Colombia, las zonas francas permanentes pagan un impuesto de renta del 15% de manera permanente. En otros países de la región como El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica o Panamá, la exención del impuesto es total, pero temporal, con períodos de aplicación que varían entre 8 y 20 años.

Además de los beneficios generales sobre impuestos y pagos aduaneros, algunos países de la región ofrecen a las empresas usuarias de zona franca algunos incentivos adicionales. En El Salvador, la República Dominicana, Costa Rica y Panamá, por ejemplo, se ofrecen beneficios tributarios para incentivar la generación de encadenamientos de usuarios de zona franca con otras empresas de la cadena productiva a la que pertenece.

En Costa Rica y Panamá, por otra parte, existen incentivos a la formación de capital humano en las zonas francas. En el primer caso, estos incentivos se aplican a través de beneficios tributarios y apoyos institucionales, y en el segundo mediante esquemas de cooperación institucional.

En materia migratoria, Panamá ha establecido mecanismos para promover la incorporación de capital humano extranjero a las zonas francas, a través de visas especiales con procedimientos expeditos.

Existen también diferencias entre los países en los objetivos estratégicos del régimen de zona franca. En algunos casos, estos modelos se implementan con el propósito de incentivar las exportaciones. En otros para promover sectores puntuales. Y en otros para incentivar la

generación de negocios de alta tecnología. Colombia, por ejemplo, ha promovido incentivos especiales a la generación de inversiones en ciencia, tecnología e innovación, así como en sectores puntuales de servicios como la salud y la logística. El Salvador también cuenta con industrias priorizadas en su régimen de zona franca, así como República Dominicana, con un enfoque en textil y confecciones y sector farmacéutico, Costa Rica con industrias de alto valor agregado y tecnologías de la información y las comunicaciones, y Panamá con el turismo agroforestal, las TICs, entre otras actividades económicas.

El proceso de aprobación y control de las zonas francas también varía entre los países. Se presentan, en particular, divergencias en los términos y tiempos de aprobación, así como en las entidades encargadas de definir la política, de recibir y aprobar las solicitudes, y de realizar el ejercicio de vigilancia y control.

Colombia es uno de los casos en que más tiempo tarda el proceso de aprobación. La cifra promedio se encuentra entre 6 y 9 meses, con muchos casos que demoran entre 12 y 24 meses. En El Salvador y la República Dominicana, el tiempo promedio es de entre 5 y 60 días, y en Costa Rica es de 60 días[7].

En cuanto a las instituciones encargadas de definir la política y aprobar las solicitudes, sobresale el caso colombiano porque, a diferencia de los demás países analizados, participa también en esta etapa la entidad de vigilancia y control –la Dian-. En la mayoría de los países, este proceso lo coordina un Consejo Nacional de Zonas Francas, liderado por el Ministerio de Comercio Exterior o de Economía.

A modo de resumen, se presentan a continuación algunas de las mejores prácticas del régimen de zona franca para los siete países seleccionados:

República Dominicana:

- Esquema institucional que permite que la definición de los lineamientos de política, así como el trámite de aprobación, estén en cabeza tanto del sector público como del privado.
- Creación de una subdirección de Aduanas especializada exclusivamente en zonas francas.
- Publicación de un informe anual –elaborado desde 1992- con información estadística desagregada sobre la generación de empleo en las zonas francas, el

[7] Fuente: Ernst & Young (2013)

impacto fiscal, el impacto regional, la generación de inversión, el comercio exterior, la caracterización y dinámica sectorial, entre otros aspectos.

- Incentivos aduaneros y tributarios para promover cadenas de abastecimiento entre empresas ubicadas en zonas francas y el TAN, para la industria textil, confección y accesorios, y pieles, calzado y manufacturas de cuero.

Nicaragua:

- Se estableció una Comisión Nacional de Zonas Francas encargada de fijar los lineamientos generales de política, y monitorear las tendencias internacionales para mejorar la competitividad del régimen. En la Comisión, participan entidades públicas y representantes del sector privado
- Solamente intervienen las autoridades fiscales y aduaneras -para la vigilancia y control correspondientes- en la etapa posterior a la aprobación.
- Se puso en marcha una Ventanilla Única de Zonas Francas para mejorar la seguridad y movilidad de las mercancías en zona franca y facilitar la articulación interinstitucional.
- Se creó un Comité Aduanero especializado en zonas francas –con participación de representantes del sector privado- que busca mejorar los sistemas de información aduaneros de las empresas usuarias.

Panamá:

- Establecimiento de incentivos migratorios mediante el otorgamiento de permisos de residente bajo la calidad de inversionista en zona franca.
- Diseño institucional de la Comisión Nacional de Zonas Francas como la instancia que aprueba los nuevos usuarios del régimen de zonas francas y establece los lineamientos de política.
- Desarrollo de programas conjuntos entre gobierno y usuarios del régimen de zona franca para la capacitación de trabajadores.
- Exención total del impuesto de la renta para fomentar la inversión en sectores específicos.

El Salvador:

- Régimen de incentivos fiscales diferenciado para promover las actividades productivas priorizadas por el gobierno y para fomentar el crecimiento de territorios del país con menor desarrollo económico.
- Independencia del Ministerio de Economía en el proceso de declaratoria y establecimiento de las zonas francas.

- Creación de Comité Consultivo de Zonas Francas -de carácter público–privado y con funcionarios de alto nivel- cuyo rol es el de proponer recomendaciones de política para mejorar el régimen de zona franca.
- Incentivos a encadenamientos productivos para promover operaciones entre las empresas ubicadas en zonas francas y empresas del territorio aduanero nacional.

Costa Rica:

- Incentivos tributarios para fomentar los encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores locales.
- Incentivos para fomentar actividades productivas en sectores estratégicos.
- Independencia entre la entidad que aprueba y establece las zonas francas (PROCOMER) y la encargada del proceso de vigilancia y control fiscal y aduanero (Ministerio de Hacienda).
- Desarrollo de incentivos fiscales y creación de programas gubernamentales de apoyo para fomentar la capacitación y entrenamiento de personal de las zonas francas.

Ecuador:

- Enfoque integral de la política desde el territorio para el fomento de las zonas francas.
- Apuestas sectoriales enfocadas en la promoción de sectores de alto valor agregado.

Estados Unidos:

- Elaboración de informes anuales para el Congreso, en los cuales se incluyen indicadores económicos de impacto del régimen, información sectorial y desagregada para cada uno de los Estados del país, entre otros.
- Independencia de la Junta de Zonas Francas, y buena articulación de esta instancia con las principales entidades de gobierno competentes, como la Secretaria de Comercio, la Secretaria del Tesoro y la Aduana.

En las siguientes secciones, se presenta, en mayor detalle, los principales resultados de la revisión de los casos internacionales de regímenes de zona franca. En particular, se detalla información puntual sobre el marco normativo, el régimen institucional, los beneficios tributarios y aduaneros, el régimen sancionatorio y los esquemas especiales de los modelos de zona franca en República Dominicana, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Estados Unidos.

5.2. República Dominicana

5.2.1. Marco legal y conceptual

Las zonas francas en la República Dominicana se definen como áreas geográficas sometidas a controles aduaneros y fiscales especiales en las que se permite la instalación de empresas que destinen su producción o servicios al mercado externo. Constituyen el instrumento de política más importante para la promoción de exportaciones de ese país.

El régimen de zonas francas de República Dominicana está contenido en las siguientes normas:

- **Ley No. 8 de 1990:** Ley de Fomento de Zona Franca
- **Decreto No 366 de 1997:** Reglamento para la aplicación de la Ley 8 de 1990
- **Ley No. 56 de 2007:** Ley que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textiles, confección y accesorio; pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias.

República Dominicana asumió el compromiso ante la Organización Mundial del Comercio de eliminar las subvenciones a las exportaciones previstas en la normativa vigente, a más tardar el 31 de diciembre de 2015. Por ello, el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación ("CNZFE") conjuntamente con los empresarios de las zonas francas, han venido explorando alternativas para adecuar el régimen a la normativa de la OMC.[8] [9]

Con base en información desarrollada por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación[10] ("CZFE"), a continuación se presentan algunas cifras correspondientes al funcionamiento del régimen de zonas francas en República Dominicana al finalizar el 2013:

- Número de usuarios: Existencia de 55 zonas francas en el país y 603 empresas operando.
- Concentración regional: El 48.2% de las empresas ubicadas en zona franca se encuentran en la Región Norte del país, un 25.6% en el Distrito Nacional y Provincia Santo Domingo, el 14.1% en la Región Sur y el 12.1% se encuentra en la Región Este.

[8] Tomado de III Encuentro Regional Latinoamericano – IFA, Panel de Zonas Francas en América Latina. Bogotá, mayo de 2011.
[9] http://lainformacion.com.do/noticias/economia/16107/afirman-modificacion-ley-zonas-francas-es-principal-reto-sector-textil
[10] Informe Estadístico del Sector de Zonas Francas de República Dominicana 2013. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Abril de 2014.

- Actividades productivas: El 20.3% se concentra en el sector servicios; el 18.4% le corresponde a la actividad de confecciones y textiles; las empresas dedicadas a la manufactura de Tabaco y derivados representan el 10.3%; el sector de agroindustria representa el 8.5% y las empresas dedicadas a la comercialización ocupa el 8%.
- Resultados de exportación[11]: Primer exportador mundial de cigarros, segundo proveedor de disyuntores eléctricos de Estados Unidos, quinto proveedor de instrumentos médicos de Estados Unidos, quinto proveedor de Estados Unidos de calzados de piel.
- Subsectores de zonas francas con mayor crecimiento en sus exportaciones durante el periodo 2009 – 2013: fueron los siguientes: calzado 109.4%, tabaco y derivados 44.9%, confecciones y textiles 37.2%, productos médicos y farmacéuticos 27.8%, productos agrícolas y agroindustriales 26.9% y productos eléctricos 15.1%.

5.2.2. Marco institucional

El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación es la autoridad oficial que regula el cumplimiento del régimen de zonas francas en República Dominicana. Es un organismo creado por ley y conformado por representantes de los sectores público y privado[12].

Dentro de sus miembros se encuentran los siguientes:

- **Sector público:** Ministro de Industria y Comercio, quien lo preside; Ministro de Hacienda; Director General de Proindustria[13] (Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial); Director Ejecutivo de Exportación e Inversión de República Dominicana; Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Zonas Francas.

- **Sector privado:** Dos representantes de las operadoras de zonas francas, elegidos por todos los operadores del país; la designación es por un período de dos años y se hace de forma rotatoria. Dos representantes de las asociaciones de empresas de zonas francas, quienes son designados en forma rotatoria por dos años. Un Miembro de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO) escogido por esa asociación.

---

[11] Presentación "Zonas Francas: Situación actual y perspectivas de crecimiento". Luisa Fernández Duran, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Abril 2014, Santo Domingo República Dominicana. Tomado de http://www.cnzfe.gob.do/documentos/publicaciones/Zonas_Francas_Sit_ActualyPerspectivas_de_Desarrollo.pdf

[12] Artículo 20 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*

[13] Proindustria es una entidad creada mediante Ley 392 de 2007 "Ley de Competitividad e Innovación Industrial" como un ente regulador cuyo objetivo es promover el desarrollo competitivo de la industria manufacturera de República Dominicana.

- **Invitados especiales:** En casos especiales se invita a los siguientes funcionario con voz y sin voto: Ministro de Trabajo, Director General de Aduanas, Director General de Impuestos Internos, Director del Instituto Dominicano de Seguros Sociales y Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional.

El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación está encargado de establecer la política integral de promoción y desarrollo sectorial de las zonas francas. Así mismo, es competente de conocer, evaluar y recomendar al Poder Ejecutivo la instalación de zonas francas. También se encarga de evaluar y aprobar las solicitudes de constitución de empresas en zonas francas y de las prórrogas correspondientes, así como de reglamentar las relaciones entre los operadores y las empresas usuarias. Adicionalmente, participa en las negociaciones internacionales que tengan relación con el régimen de las zonas francas. [14]

5.2.3. Régimen tributario

Las empresas que operan en las zonas francas de República Dominicana se benefician de un conjunto de incentivos tributarios que incluyen la exención total de los siguientes impuestos[15]: i) renta; ii) sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de la zona franca; iii) constitución de sociedades comerciales o de aumento de capital; iv) impuestos municipales que puedan afectar la actividad de la zona franca; iv) patentes; v) sobre activos o patrimonio, así como el impuesto de transferencia de bienes industrializados (ITBIS).

Existe un régimen diferenciado según la ubicación geográfica de la zona franca[16]. Si se encuentra localizada en una zona fronteriza, el beneficio del periodo de exención tributaria es de 20 años. Para las zonas francas ubicadas en el resto del país, el término de la exención es de 15 años. En ambos casos, dichos periodos son prorrogables, con base en la decisión adoptada por el Consejo Nacional de Zonas Francas.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los beneficios tributarios descritos:

[14] Artículo 19 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*
[15] Artículo 24 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca"*
[16] Artículo 28 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca"*

EXENCIÓN DE IMPUESTOS	IMPUESTO	ZF FRONTERIZAS	ZF EN EL RESTO DEL PAÍS
	Renta	Año 0 - 20: Exención del 100% (Prorrogables)	Año 0 - 15: Exención del 100% (Prorrogables)
	Municipales		
	Impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad		
	Impuestos de patentes		
	Impuestos sobre la constitución de sociedades comerciales o de aumento de capital		
	Transferencia de Bienes Inmuebles		

Fuente: Artículo 24 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".* Elaboración propia

Adicionalmente, son exentos del pago del impuesto sobre la renta los beneficios y/o reinversiones que se declaren como renta neta imponible que se inviertan en el establecimiento y desarrollo de zonas francas. Dicha exención aplica de conformidad con los siguientes parámetros[17]:

- La totalidad de la renta deducible en el caso de que las operadoras de zonas francas se encuentren establecidas en las zonas de frontera.
- 80% sobre la totalidad de la renta deducible para el Distrito Nacional y área geográfica de 50 Km. de radio.
- 90% sobre la totalidad de la renta deducible para las operadoras que no estén localizadas en ninguna de las zonas descritas.

5.2.4. Régimen aduanero

Los beneficios aduaneros incluyen la exención total de los aranceles y demás gravámenes relacionados con la importación de materias primas, insumos y equipos utilizados para el establecimiento y funcionamiento de las empresas que operan en zona franca.

Previa autorización del Consejo Nacional de Zonas Francas Exportadoras, cuando se trate de productos fabricados en el país, las empresas de zonas francas podrán exportar al territorio aduanero nacional hasta el 20% de su producción, siempre y cuando se pague la totalidad de los aranceles e impuestos para importaciones semejantes[18]. Adicionalmente, pueden vender en el TAN hasta el 100% de su producción cuando los bienes y servicios

[17] Artículo 25 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*
[18] Artículo 17 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*

correspondientes tengan contenido nacional de por lo menos un 25% o no se produzcan en República Dominicana, previo el pago de los respectivos aranceles e impuestos.

Cuando se trate de productos terminados de las cadenas textil y confección, y de pieles y manufacturas de cuero, las empresas de zonas francas podrán vender hasta el 100 por ciento de su producción al TAN libre de aranceles.[19]

Las operadoras y empresas de zonas francas que construyan viviendas para empleados en la región fronteriza, previo concepto del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, serán beneficiarias de un 100% de exoneración de aranceles y demás gravámenes en materiales de construcción importados y sobre los equipos necesarios en la actividad de construcción.[20] Importante destacar que dado la especialización que se requiere para el trabajo de Aduanas en las zonas francas, se creó una Subdirección de Aduanas dedicada exclusivamente al servicio de las zonas francas, la cual depende del Director General de Aduanas. [21]

5.2.5. Tipos de zonas francas

Existen cuatro tipos de zonas francas en República Dominicana[22]:

a. Zonas Francas Industriales o de Servicio

Son las zonas francas dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios y que pueden instalarse en todo el territorio nacional. Según el CNZFE[23] se destacan sectores como prendas, textiles, calzados, cigarros, joyas, así como electrodomésticos.

b. Zonas Francas Fronterizas

Las zonas francas industriales ubicadas en una distancia no menor de tres kilómetros ni mayor de 25 kilómetros de la línea fronteriza[24] que separa la República Dominicana de la

---

[19] Artículo 5 de la Ley 56 de 2007 *"Ley que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorio; pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero y crea un régimen especial regulatorio para estas industrias".*
[20] Artículo 25 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*
[21] Artículo 32 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*
[22] Artículo 6 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca"*.
[23] Ibídem.
[24] Según el artículo 29 de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca"*, la zona fronteriza está conformada por las provincias de Monte Cristi, Elías Piña, Dajabón, Independencia, Pedernales, Bahoruco y Santiago Rodríguez.

República de Haití. Con el propósito de viabilizar el establecimiento de zonas francas en la frontera, se conceden los siguientes incentivos especiales:

- Exoneración del pago de impuestos durante 20 años. La regla general de exoneración de impuestos en las demás zonas francas es de 15 años.
- Reducción en la tarifa de alquiler de las instalaciones.
- El CNZFE podrá calificar como zonas francas especiales a empresas que se instalen en zonas francas fronterizas, aunque no cumplan con los requisitos previstos para tal efecto.
- Créditos con tasas de interés preferencial acordados por el Banco Central[25].
- Periodo de aprendizaje de los empleados de 6 meses. En el resto de zonas francas es solamente de 3 meses.
- Los productos elaborados en dichas zonas poseen un trato de preferencia en las cuotas de importación a ciertos países.

c. Zonas Francas Especiales[26]

Son aquellas que por la naturaleza del proceso productivo o por las características de la empresa, requieren establecerse fuera de parque industrial. Esta categoría incluye empresas que se dediquen al procesamiento y/o industrialización de productos agrícolas y cuya instalación esté dentro de los predios donde se cultiven los productos a procesar.[27]

Así mismo, clasifican dentro de esta categoría, las empresas existentes que utilizan material prima de internación temporal en su proceso de producción. Estas empresas deberán exportar el 80% de su producción y tener un mínimo de 200 empleados en un mismo local o planta física.

Toda solicitud para la constitución de una zona franca especial deberá cumplir los siguientes requisitos:

- La actividad a realizar debe relacionarse con alguno de los siguientes aspectos:
    - Recursos naturales cuya transformación se dificultaría si la empresa no se establece cerca de la fuente natural.
    - Actividades que se orienten a producir un bien o servicio que por su destino de producción y/o características, tales como: Impacto Ambiental,

[25] Este mecanismo no se encuentra en operación. Tomado de: OMC. Examen de Política Comercial de República Dominicana. Informe de la Secretaria General. W/TPR/S/207/Rev.1. Marzo 3 de 2009.
[26] Requisitos para Solicitudes y Aprobaciones de Zonas Francas Especiales. Tomado de http://www.cnzfe.gob.do/reglamentosolicitudzfe.htm
[27] Artículo 9 del Decreto 366 de 1997 "Reglamento para la aplicación de la Ley 8 de 1990".

Seguridad, Salubridad, Demanda de Agua, Energía Eléctrica, entre otras, limiten o dificulten su desarrollo dentro de una Zona Franca Industrial o de Servicios.

- Áreas con un pobre desempeño económico, con escaso nivel de infraestructura o que hayan tenido un desastre natural.

- La inversión que la empresa proyecte realizar sea totalmente nueva y/o adicional a la existente. Sí se trata de inversión adicional, deberá representar por los menos el 30% de la inversión total de la empresa.

d. Zonas Francas Digitales

Son consideras centros tecnológicos creados por el Gobierno en alianza con las empresas locales y extranjera. Estas zonas francas ofrecen infraestructura física y sistemas de telecomunicaciones, entre otras facilidades, para la industria del software y de las tecnologías de las comunicaciones.

5.2.6. Requisitos para acceder al régimen

La normativa de República Dominicana no cuenta con requisitos de inversión para la localización de empresas al amparo del régimen de zona franca. Tampoco establece el área mínima que debe cumplir el terreno para el establecimiento de la zona franca, ni requisitos de generación de empleo. Las zonas francas especiales son las únicas que cuentan con unos requisitos específicos de actividad e inversión.

5.2.7. Promoción a encadenamientos productivos

Como parte de la política de desarrollo productivo, el Gobierno tiene como objetivo incrementar la integración de las empresas de zonas francas con la industria local mediante el desarrollo de cadenas de abastecimiento. Dentro de los instrumentos con este propósito se encuentra la Ley No 56 de 2007, que declara de prioridad nacional los sectores de la cadena textil, confección y accesorios, y de pieles, calzado y manufactura de cuero. Esta norma crea un régimen regulatorio que aplica a empresas de zonas francas y del territorio aduanero nacional.

La Ley 56 de 2007 extiende algunos de los beneficios arancelarios y fiscales de las zonas francas a las empresas nacionales de las ramas mencionadas, dentro de los cuales se encuentran: arancel cero para insumos y equipos importados; exención del impuesto sobre la renta, el ITBIS y demás impuestos.[28] Adicionalmente, modifica la normativa de zonas

[28] Artículos 2, 4 y 5 de la Ley de la Ley 8 de 1990 *"Ley de Fomento de Zona Franca".*

francas para permitir que las empresas de zonas francas exporten al territorio aduanero nacional libre de arancel hasta el 100% de los productos terminados.

Uno de los propósitos de la normativa es apoyar la convergencia de las empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional y en las zonas francas industrial con el fin de propiciar la integración vertical en los sectores priorizados de tal manera que puedan cumplir con las normas de origen previstas en los diferentes Acuerdos Comerciales suscritos por República Dominicana.

5.2.8. Régimen sancionatorio

La normativa de República Dominicana consagra las siguientes sanciones:

- Terminación de operaciones: En el caso de que un usuario de zona franca decida terminar con las operaciones en el país, debe notificarlo con tres meses de anticipación al Consejo Nacional de Zonas Francas. Las empresas que incumplan con esta obligación, no podrán retirar sus activos. Sí los activos no son retirados en un término de seis meses luego de terminadas las operaciones, serán subastados públicamente para cubrir las deudas del usuario y el excedente será propiedad del Estado.

- Violación del régimen legal de zonas francas: El Consejo Nacional de Zonas Francas podrán cancelar los permisos de instalación y/o exportación a las empresas instaladas en zonas francas que incumplan el régimen.

- Violación del régimen de introducción de mercancías: Las empresas que incurran en estas prácticas serán condenadas al pago de una multa equivalente al doble de los derechos e impuestos dejados de pagar y a la confiscación de las mercancías correspondientes. Las personas cómplices de esta infracción serán solidariamente responsables.

5.2.9. Mejores prácticas del régimen de zonas francas de República Dominicana

Del régimen normativo de zonas francas de República Dominicana, se destacan los siguientes aspectos:

- **Institucionalidad:** La creación mediante Ley del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación como ente rector del régimen de zonas francas en el país, en el cual

participan las entidades competentes del Gobierno y representantes del sector privado. Este esquema institucional permite que la definición de los lineamientos de política así como el trámite de aprobación estén en cabeza tanto del sector público como del privado. Adicionalmente, se destaca la creación de una Subdirección de Aduanas especializada exclusivamente en zonas francas.

- **Generación de información:** El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación produce un informe anual con información estadística desagregada del funcionamiento del régimen de zonas francas en términos de generación de empleo, impacto fiscal, ubicación regional, atracción de inversión, flujos comerciales y caracterización sectorial, entre otros aspectos. Esta información se viene publicando desde 1992.

- **Encadenamientos Productivos:** Incentivos aduaneros y tributarios para promover cadenas de abastecimiento entre empresas ubicadas en zonas francas y el TAN en la cadena textil, confección y accesorios, y de pieles, calzado y manufactura de cuero.

5.3. Nicaragua

5.3.1. Marco legal y conceptual

Las zonas francas se entienden como toda área del territorio sin población residente, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera, sometida a un control aduanero especial y declarada por el Ejecutivo.[29] La normativa vigente que rige a las zonas francas en Nicaragua se encuentra comprendida en:

- **Decreto 46 de 1991:** Ley de Zonas Francas Industriales de Exportación.
- **Decreto No. 50 de 2005**: Reglamento del Decreto de Zonas Francas de Exportación.

En Nicaragua existe un régimen de zonas francas de dominio privado y otro de zonas francas estatales.

Algunos datos sobre la importancia económica de las zonas francas en Nicaragua a diciembre de 2011:[30]

[29] Artículo 1º del Decreto 46 de 1991.
[30] OMC. *Examen de Política Comercial de Nicaragua.* Informe de la Secretaria General. WT/TPR/S/274/Rev.1. 2012.

- 161 empresas operando en zona franca.
- Empleo: 99.681 empleos generados, en comparación con 80.000 en 2006. Aproximadamente el 70% de los empleos está en el sector de textiles y confecciones; agroindustria 17%; arneses para automóviles 9%; y call centers 4%.
- Exportaciones: 2028 millones de dólares, un 28.7% más que en 2010, y más del doble que en 2006.
- Inversión: Entre 2007 y 2011, se invirtieron 434,4 millones de dólares en las zonas francas.

5.3.2. Marco institucional

La Comisión Nacional de Zonas Francas es el órgano rector del régimen de zonas francas industriales de exportación[31] y su conformación es mixta:[32]

- **Sector público:** Ministro de Finanzas, Ministro de Economía y Desarrollo, Ministro de Trabajo y Presidente del Banco Central.
- **Sector privado:** Un Miembro representante de la Cámara de Industrias de Nicaragua.
- **Invitados:** Representantes de las entidades que promueven las inversiones y las exportaciones, al Director General de Aduanas y a las cámaras y asociaciones privadas representantes de las empresas que operan en zonas francas. [33]

La Secretaria Técnica de la Comisión es la encargada de conocer y estudiar la conveniencia de establecer nuevas zonas francas tanto privadas como estatales y pasar sus recomendaciones a la Comisión, que tendrá un término no superior a 30 días a partir del recibimiento de la solicitud con pleno cumplimiento de todos los requisitos.

Una vez se apruebe la solicitud por parte de la Comisión, el Secretario remite a Presidencia de la República para la expedición del Acuerdo Ejecutivo aprobando la creación de la zona. Cuando la zona franca se encuentra en funcionamiento, la vigilancia y control del régimen fiscal le corresponde a la Dirección General de Ingresos, mientras que la vigilancia y control del régimen aduanero está en cabeza del Comité Aduanero.

Adicionalmente, la Secretaria Técnica de la Comisión es la encargada de estudiar la solicitud de instalación de una empresa en zona franca. La Comisión resuelve la solicitud a través del

[31] Artículo 21 del Decreto 46 de 1991.
[32] Artículo 23 del Decreto 46 de 1991.
[33] Artículo 5 del Decreto 50 de 2005.

otorgamiento de un permiso de operación. Es importante tener en cuenta que en este tipo de procedimiento, la Comisión puede emitir resoluciones discrecionalmente teniendo en cuenta la política económica y la conveniencia de las operaciones.

Adicionalmente, en términos de política, la Comisión se encarga de promover un régimen cambiario y aduanero ágiles que faciliten las operaciones de las empresas operadoras y usuarias de zonas francas y establecer los parámetros de funcionamiento de las zonas francas estatales, privadas o mixtas. Así mismo, la Comisión debe realizar análisis comparativos de las zonas francas de Nicaragua frente a sus principales competidores internacionales con el propósito de garantizar la competitividad del régimen.

También debe velar porque el régimen sea contemplado favorablemente en los Acuerdos Internacionales que suscriba Nicaragua, en especial, en el tema de normas de origen.[34]

En 2009, se creó la Ventanilla Única de Servicios de Zona Franca (VUSZF)[35], con el propósito de simplificar y facilitar los trámites de instalación, operación y comercio interno y externo de las empresas que pertenecen al régimen de Zonas Francas. En esta herramienta converge la oferta institucional de las entidades competentes del régimen de zonas francas en aras de reducir trámites, tiempos y costos en la movilización de mercancía de las empresas. Esta Ventanilla estará bajo el mando del a Comisión Nacional de Zonas Francas.

Existen zonas francas estatales que son administradas por la Corporación de Zonas Francas, la cual es administrada por un Consejo Directivo conformado El Ministro de Economía, el Ministro de Finanzas, El Presidente del Banco Central y el Ministro de Construcción y Transporte.[36] La Corporación de Zonas Francas tiene como función principal organizar, desarrollar y administrar las zonas francas de dominio estatal.[37]

5.3.3. Régimen tributario

Nicaragua ofrece importantes incentivos fiscales bajo el régimen de zonas francas. Tiene un régimen diferenciado entre las empresas operadoras y las usuarias de zonas francas. En el caso de las empresas operadoras, la exención del impuesto de renta es del 100% durante los primeros 15 años.

Para las empresas interesadas en establecer operaciones orientadas a la exportación de las

[34] Artículo 6 del Decreto 50 de 2005.
[35] Decreto 18 de 2009 *"De Creación de Ventanilla Única de Servicios de Zona Franca".*
[36] Artículo 11 del Decreto 46 de 1991.
[37] Artículo 13 del Decreto 46 de 1991.

industrias Textiles y Confección, Manufactura, Agroindustria y Centros de Contacto y BPO:[38]

- Exención del 100% del pago del impuesto sobre la renta generada por sus actividades en la zona franca durante los primeros diez años de funcionamiento, y del 60% del undécimo año en adelante.
- Exención total de Impuestos municipales.
- Exención del pago de Impuestos sobre enajenación de bienes inmuebles a cualquier título inclusive el Impuesto sobre Ganancias de Capital.
- Exención del pago de Impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad, así como también del Impuesto de Timbres.
- Exención total de Impuestos indirectos, de venta o selectivos de consumo.

En el siguiente cuadro se aprecia lo descrito:

EXENCIÓN DE IMPUESTOS	IMPUESTO	EMPRESAS OPERADORAS DE ZF	EMPRESAS USUARIAS DE ZF ZONAS FRANCAS ADMINISTRADAS
	Renta	Año 0 - 15: Exención del 100%	Año 0 - 10: Exención total Año 11 - en adelante: Exención 60%
	Municipales	Exención total	
	Impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad	Exención total	
	Impuestos Indirectos (de venta o selectivos de consumo)	Exención total	
	Transferencia de Bienes Inmuebles	Exención total	

5.3.4. Régimen aduanero

El régimen aduanero contempla los siguientes beneficios[39]:

- Exención de impuestos a la importación. Para la zona franca operadora esta exención está limitada a maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y otros implementos necesarios para el funcionamiento de la zona. Para las Zonas Francas Usuarias incluye materias primas, materiales, equipo, maquinaria, comedores, servicios de salud y bienes que satisfagan las necesidades del personal.
- Exención de Impuestos de aduana sobre los equipos de transporte, que sean vehículos de carga, pasajeros o de servicio, destinados al uso normal de la empresa en la Zona.

[38] El listado de sectores fue tomado de: http://www.pronicaragua.org/es/por-que-invertir-en-nicaragua/generosos-incentivos-de-inversion

[39] Artículos 8 y 20 del Decreto 46 de 1991.

- Exención total de Impuestos a la exportación sobre productos elaborados en la Zona.

Como apoyo al régimen de zonas francas, se creó el Comité Aduanero que tiene como función verificar que los procedimientos aduaneros en zona franca se lleven de manera adecuada, velar por la automatización de inventarios de los usuarios y la conexión de éstos con el Sistema informático Aduanero y de Comercio Exterior y garantizar la presencia de la autoridad aduanera en toda las zonas francas del país.[40] El Comité Aduanero estará conformado por el Director General de Servicios Aduaneros, el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Zonas Francas, El Secretario Ejecutivo de la Corporación de Zonas Francas, Un representante de las empresas operadoras y un representante de las empresas usuarias.[41]

Previo concepto del Ministerio de Fomento, Industria y Turismo, una empresa ubicada en zona franca podrá exportar bienes para ser consumidor en el TAN. Dicha solicitud podrá ser aprobada total o parcialmente siempre que no represente una desventaja para la producción nacional y que contribuya a sustituir importaciones. Esta operación conlleva el pago de los derechos e impuestos respectivos de manera previa a la entrega de la mercancía.[42]

5.3.5. Tipos de zonas francas

La normativa nicaragüense contempla tres clases de zonas francas:

- **Zonas Francas Operadoras:** Su función principal es construir y administrar parques industriales donde se establecerán empresas usuarias.
- **Zonas Francas Usuarias:** Empresas que se establecen dentro de un parque industrial cuya actividad es la producción de bienes o prestación de servicios a otras zonas francas. Se consideran empresas usuarias que se dediquen a la industrialización de productos agropecuarios y forestales de alto valor agregado. Las empresas usuarias se clasifican en productoras de bienes, proveedoras de servicios transados internacionalmente como BPO y servicios logísticos, entre otros.[43]
- **Zonas Francas Administradas:** Empresas usuarias que por la naturaleza del proceso de producción, el origen de la materia prima, o por las características de la empresa, son autorizadas por la Comisión Nacional de Zonas Francas a operar por fuera de un parque industrial.

[40] Artículo 31 del Decreto 50 de 2005.
[41] Artículo 30 del Decreto 50 de 2005.
[42] Artículo 50 del Decreto 50 de 2005.
[43] Artículo 22 del Decreto 50 de 2005.

5.3.6. Requisitos para acceder al régimen

Existen requisitos diferenciados dependiendo del tipo de zona franca o usuario. Para la aprobación de una empresa operadora de zona franca se requiere acreditar la disponibilidad de 10.000 metros cuadrados. Con respecto a las empresas usuarias de zonas francas, existe un requisito de carácter general que consiste en mantener un número razonables de trabajadores así como sus condiciones laborales. En el caso de las empresas de BPO, se requiere ejecutar una inversión de USD 600.000 durante los primeros 3 meses, contar con un área de 700 metros cuadrados y con unas instalaciones que permitan la adecuación de mínimo 100 estaciones de trabajo.

En el caso de las zonas francas administradas (ZOFAS), se requiere contar con un área disponible de 2.500 metros cuadrados de techo industrial y una justificación sobre la necesidad de operar por fuera de la zona franca.

En el siguiente cuadro se resumen los requisitos diferenciando el tipo de zona franca:

EMPRESAS OPERADORAS DE ZONAS FRANCAS	EMPRESAS USUARIAS DE ZONAS FRANCAS		ZONAS FRANCAS ADMINISTRADAS (ZOFAS)
	Régimen General	Empresas de BPO	
Área disponible: 10 mil metros cuadrados	Mantener un úmero razonable de trabajadores y sus condiciones laborales	**Inversión**: USD 600.000 durante los primeros 3 meses	**Área disponible:** 2.500 metros cuadrados de techo industrial
		Área: 700 metros cuadrados	Justificación de la necesidad de operar por fuera de ZF
		Instalación de mínimo 100 estaciones de trabajo	

5.3.7. Régimen sancionatorio

Según el Reglamento de Zonas Francas de Nicaragua, sí una empresa beneficiaria del régimen infringe obligaciones en materia laboral, seguridad social, ambiental y aspectos aduaneros así como fiscales, se aplicarán las sanciones establecidas en cada una de las leyes de la materia y se informará a la Comisión Nacional de Zonas Francas.

5.3.8. Mejores prácticas del régimen de zonas francas de Nicaragua

Del régimen normativo de zonas francas de Nicaragua, se destacan los siguientes aspectos:

a. Institucionalidad:

La Comisión Nacional de Zonas Francas es la cabeza del régimen de zonas francas en Nicaragua. Por una parte, está encargada de establecer los lineamientos generales de política, monitoreando las tendencias internacionales para mejorar la competitividad del régimen. Con respecto a los trámites aprobatorios para el establecimiento de las zonas francas privadas y de empresas usuarias, existe una clara división de competencias. La Comisión es competente de la evaluación y de emitir la correspondiente recomendación al Presidente. Solamente intervienen las autoridades fiscales y aduaneras en el momento posterior a la aprobación para hacer la vigilancia y control correspondiente.

Otro aspecto a destacar es la conformación mixta de los miembros de la Comisión. Participan el conjunto de entidades públicas competentes del tema y representantes del sector privado.

b. Facilitación de trámites

La creación de Ventanilla Única de Zonas Francas como instrumento de convergencia institucional para efectos de mejorar la seguridad y movilidad de las mercancías en zona franca. La creación del Comité Aduanero especializado en zonas francas, que cuenta con la participación de representantes del sector privado, cuyo propósito es la mejora de los sistemas informáticos aduaneros de los diferentes usuarios de zona franca.

5.4. Panamá

5.4.1. Marco legal y conceptual

Como parte de los programas de apoyo a las exportaciones, la legislación panameña contempla varios tipos de zonas económicas especiales, dentro de las cuales se incluyen las zonas francas, la Zona Libre de Colón y el Área Económica Especial Panamá Pacífico. Las zonas francas se definen como: "*zonas de libre empresa, específicamente delimitadas, dentro de la cuales se desarrollan todas las infraestructuras, instalaciones, edificios, sistemas y servicios de soporte, así como la organización operativa y la gestión administrativa que sean necesaria para que se establezcan dentro de éstas, empresas de todas partes del mundo". El objetivo inmediato de las zonas francas es proveer condiciones óptimas de eficiencia operativa y de ventajas comparativas para garantizar a las empresas establecidas niveles elevados de competitividad en los mercados internacionales"* .[44]

[44] Artículo 11 de la Ley 32 de 2011 "*Establecimiento y Operación de Zonas Francas y se dictan otras Disposiciones".*

La normativa vigente que rige a las zonas francas de Panamá, se encuentra comprendida en las siguientes normas:

- **Ley 32 de 2011:** Que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto Ejecutivo No. 26 de 2012:** Reglamento de Zonas Francas.

Con la reforma de 2011, Panamá compatibilizo su régimen interno con sus obligaciones en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Es importante aclarar que las empresas que venían operando bajo el amparo del antiguo régimen de zonas procesadoras de exportación[45], continuaron sus operaciones cumpliendo con la nueva ley de zonas francas, pero las subvenciones a las exportaciones se mantienen hasta el 31 de diciembre de 2015.

5.4.2. Marco institucional

Se creó la Comisión Nacional de Zonas Francas como un organismo adscrito al Ministerio de Comercio e Industrias, cuya función es asesorar con respecto a la reglamentación, fomento y desarrollo de las zonas francas. [46] La Comisión está conformada por las siguientes personas:[47]

- **Sector público:** Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien preside; Ministro de Economía y Finanzas; Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral; Ministro de Salud; Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas; Director General del Servicio Nacional de Migración; Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- **Sector privado:** Un represente del Sindicato de Industriales de Panamá; Un representante de las empresas promotoras de zonas francas. Ambos serán escogidos por el Ministro de Comercio Industria y Turismo, de ternas presentadas por los representantes de cada una de estas agrupaciones.

En el ámbito de la política, la Comisión tiene como funciones[48] recomendar medidas para el establecimiento, fomento y desarrollo de zonas francas y diseñar un plan anual para la promoción de inversión nacional y extranjera en dichas zonas.

---

[45] Ley No. 25 de1992 *"Régimen de Zonas Procesadoras de Exportación (ZPE)".*
[46] Artículo 3 de la Ley 32 de 2011 "*Establecimiento y Operación de Zonas Francas y se dictan otras Disposiciones".*
[47] Artículo 4 de la Ley 32 de 2011 "*Establecimiento y Operación de Zonas Francas y se dictan otras Disposiciones".*
[48] Artículo 6 de la Ley 32 de 2011 "*Establecimiento y Operación de Zonas Francas y se dictan otras Disposiciones".*

Con respecto a los trámites de aprobación, la Comisión es competente para autorizar el establecimiento de zonas francas en áreas específicas y debidamente delimitadas en el territorio de Panamá, previo el concepto favorable del Gabinete. El término de autorización o rechazo de una solicitud de establecimiento de zona franca es de dos meses a partir de la presentación de la documento exigida. Por su parte, el Consejo de Gabinete tendrá plazo de un mes para emitir el respectivo concepto. Así mismo, le corresponde a la Comisión aprobar o cancelar licencias para el desarrollo y la operación de las zonas francas y las licencias de las empresas allí establecidas.

5.4.3. Régimen tributario

Las actividades realizadas por empresas establecidas dentro de las zonas francas están exoneradas de todo impuesto directo o indirecto, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales.[49] El Gobierno Panameño creo incentivos especiales para fomentar las inversiones en el sector servicios en zonas francas. En ese sentido, los servicios listados a continuación están totalmente exentos del impuesto sobre la renta por sus operaciones exteriores y las operaciones entre sí: empresas de servicios logísticos, empresas de alta tecnología, centros de investigación científica, centros de educación superior, empresas de servicios generales, centros especializados para la prestación de servicios de salud y empresas de servicios ambientales.

5.4.4. Régimen aduanero

Los bienes producidos en las zonas francas que se exporten a mercados extranjeros no están sujetos a ninguna clase de impuestos internos, tasas y gravámenes, ni a derechos de exportación. Los bienes producidos o introducidos en las zonas francas que sean importados en el territorio fiscal nacional están sujetos al pago de los aranceles o impuestos aduaneros aplicables y al ISR correspondiente.

Los bienes fabricados en zonas francas con insumos extranjeros, que sean importados en el territorio fiscal nacional, pagan los aranceles o impuestos aduaneros únicamente sobre el valor de los insumos extranjeros, tomando como base el arancel del producto final, para lo cual el importador debe presentar la Hoja de Relación Insumo-Producto, aprobada por la autoridad aduanera.

5.4.5. Tipos de zonas francas

[49] Artículo 31 de la Ley 32 de 2011 "Establecimiento y Operación de Zonas Francas y se dictan otras Disposiciones"

La normativa panameña contempla tres clases de zonas francas[50]:

- **Zonas Francas Privadas:** El establecimiento, funcionamiento y administración es potestad y responsabilidad del inversionista.
- **Zonas Francas Estatales:** Aquellas cuyo único inversionista es el Estado. El establecimiento, desarrollo, funcionamiento y administración está cargo de una entidad pública o de una empresa operadora privada, con la cual se suscribe un contrato de administración.
- **Zonas Francas Mixtas:** Son aquellas cuya propiedad es compartida entre el Estado y los inversionistas nacionales o extranjero. Su desarrollo, operación y administración pueden estar a cargo de una entidad pública o una empresa privada.

5.4.6. Requisitos para acceder al régimen

- **Área:** Las zonas francas que se establezcan a partir de la entrada en vigencia de la Ley 32 de 2011, deberán contar, como regla general, con un mínimo de dos hectáreas de terreno para su respectivo desarrollo.[51] No obstante, un promotor que tenga un proyecto de menos de dos hectáreas podrá presentar una solicitud de excepción ante la Comisión Nacional de Zonas Francas, sustentando los criterios económicos y técnicos que justifiquen la petición.

- **Inversión:** El monto mínimo de inversión debe ser de 250.000 Balboas y se debe iniciar su ejecución en un término no mayor a un año a partir de la inscripción en el Registro Oficial de Zonas Francas.[52]

- **Contratación de trabajadores:** En el desarrollo de los proyectos se exige la contratación de trabajadores panameños con excepción de los expertos técnicos y el personal de confianza.

- **Sectores:** Las empresas dedicadas a las siguientes actividades pueden acogerse al régimen de zona franca: manufactura, embalaje, procesamiento de productos terminados y semielaborados, empresas de alta tecnología, de investigación, de educación superior, de servicios logísticos, ambientales y de salud, entre otras actividades.

[50] Artículo 12 de la Ley 32 de 2011.
[51] Artículo 16 de la Ley 32 de 2011.
[52] Artículo 20 de la Ley 32 de 2011.

- **Licencia de Zonas Francas:** Toda persona natural o jurídica interesada en ejercer funciones de operador y/o promotor de una zona franca, deberá obtener una licencia que será otorgada por la Comisión Nacional de Zonas Francas.[53] Esta licencia tiene como objetivo conocer la trayectoria comercial y la viabilidad técnica y financiera del proyecto de zona franca que se pretende desarrollar.[54]

- **Inversión de empresas autorizadas:** Las empresas autorizadas para instalarse en las zonas francas deben invertir en sus actividades una suma no inferior al capital indicado en a respectiva solicitud e iniciar la inversión en un plazo no mayor a un año a partir de su inscripción en el Registro Oficial de Empresas establecidas en Zonas Francas.

5.4.7. Incentivos a la formación de capital humano

El promotor que sea titular de una licencia de zona franca está obligado a desarrollar programas de adiestramiento técnico para la capacitación profesional de los trabajadores panameños.[55] Por su parte, las empresas instaladas en zonas francas tienen la obligación de ofrecer a los trabajadores panameños facilidades de adiestramiento tecnológico, relacionado con las especialidades propias de sus respectivas líneas de producción y actividades conexas.[56]

5.4.8. Promoción sectorial en las zonas francas

En las zonas francas podrán establecerse personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades de producción de bienes, servicios, servicios logísticos, educación superior, investigación científica, alta tecnología, servicios ambientales. Los tipos de empresas específicas permitidas en zonas francas son las siguientes: i) Centro de educación superior; ii) Centro de investigación científica; iii) Centro especializado para la prestación de servicios de salud; iv) Empresas de alta tecnología; v) Empresas de ensamblaje; vi) Empresas de procesamiento de productos terminados o semielaborados; vii) Empresas de servicios; viii) Empresas de servicios ambientales; ix) Empresas de servicios generales: x) Empresas de servicios logísticos; y xi) empresas de manufactura.[57]

De manera expresa, no está permitida dentro de las zonas francas la importación de productos terminados para su reexportación sin ningún procesamiento que genere valor

[53] Artículo 17 de la Ley 32 de 2011.
[54] Artículo 19 de la Ley 32 de 2011.
[55] Artículo 20 de la Ley 32 de 2011.
[56] Artículo 28 de la Ley 32 de 2011.
[57] Artículo 24 de la Ley 32 de 2011.

agregado local.

5.4.9. Beneficios para la generación de encadenamientos productivos

Las empresas establecidas en zonas francas pueden transferir temporalmente productos semielaborados y materias primas a empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional para ser sometidos a algún proceso de manufactura, no causará impuestos ni gravámenes de importación durante un periodo máximo de seis meses, prorrogable por el mismo periodo.

5.4.10. Incentivos migratorios

La legislación panameña consagra un régimen migratorio especial para los inversionistas extranjeros en zonas francas. En ese sentido, los extranjeros que hayan invertido una cantidad no inferior a 250.000 Balboas en zona franca provenientes del extranjero, tendrán derecho a solicitar permiso de residente bajo el estatus de inversionista en zona franca.

De otro lado, los extranjeros contratados en calidad de personal de confianza, ejecutivo, experto y/o técnico por usuarios del régimen de zona franca tendrán derecho a solicitar un permiso de residente temporal. Adicionalmente, con el propósito de potenciar las actividades en educación superior e investigación, se crearon permisos temporales para docentes, estudiantes e investigadores de un centro de educación superior que se encuentre ubicado en zona franca.

5.4.11. Régimen sancionatorio

La normativa Panameña establece que en caso de incumplimiento por parte del promotor o de las empresas establecidas en zonas francas de los compromisos relativos a los montos y plazos de la inversión por realizar y, en general las obligaciones del régimen franco, la autoridad competenten podrá cancelar la licencia de promotor de zona franca y el registro. Esta sancion no aplica si se demuestra que el incumplimiento se debió a fuerza mayor o caso fortuito.

Para hacer efectiva cualquier sanción, deberá comunicársele al promotor o la empresa de la anomalía, concediéndoles un plazo de noventa días para corregirla. Sí la situación persiste, se sancionará con multas hasta de 100.000 Balboas, teniendo en cuenta aspectos como la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño así como su efecto sobre

terceros. En el escenario de que no se logré corregir el problema, la autoridad gubernamental competente procederá a cancelar la licencia y el registro.

5.4.12. Mejores prácticas del régimen de zona franca de Panamá

Del marco normativo de Panamá en materia de zonas francas, se destacan las siguientes prácticas:

- Diseño de incentivos migratorios mediante el otorgamiento de permisos de residente bajo la calidad de inversionista en zona franca.
- Diseño institucional de la Comisión Nacional de Zonas Francas como la instancia que aprueba los usuarios del régimen de zonas francas y establece los lineamientos de política.
- Desarrollo de programas conjuntos entre gobierno y usuarios del régimen e zona franca para capacitación de trabajadores.
- Exención total del impuesto de la renta para fomentar la inversión en sectores específicos.

5.5. El Salvador

5.5.1. Marco legal y conceptual

El Salvador cuenta con un marco normativo para promover la inversión. Este se encuentra estructurado en las siguientes leyes:

- Ley de Servicios Internacionales[58]
- Ley de Turismo[59]

[58] La Ley de Servicios Internacionales promueve la inversión extranjera en servicios logísticos como tecnologías de la información, distribución internacional, operaciones de logística, investigación y desarrollo, reparación de equipos tecnológicos, cinematografía, servicios financieros internacionales, centros internacionales de llamadas, servicios médicos (atención a ancianos y convalecientes, telemedicina), reparación y mantenimiento de aeronaves, embarcaciones marítimas y contenedores. Dentro de los beneficios otorgados se encuentran: i) exención de derechos arancelarios y demás impuestos a la importación de maquinaria y bienes que sean necesarios para la ejecución de la actividad; ii) exención total del impuesto de renta por los ingresos provenientes de la actividad incentivada durante el periodo que realicen sus operaciones en el país; y iii) exención total de impuestos municipales sobre el activo de la empresa durante el periodo que realice operaciones en el país. Síntesis tomada de http://www.proesa.gob.sv/inversiones/ipor-que-invertir-en-el-salvador/atractivos-incentivos-fiscales

[59] La Ley de Turismo tiene como propósito incentiva la inversión nacional y extranjera en el sector de turismo. Dentro de los beneficios otorgados se encuentran los siguientes: i) exención total del impuesto de renta por un periodo de diez años; ii) exención de IVA y aranceles para bienes importados que se usen en la prestación del servicio; iii) total exención de impuestos en transferencias de bienes raíces para la adquisición de bienes inmuebles que sean usados en el respectivo proyecto; y iv) exención parcial de los impuestos municipales hasta el cincuenta por ciento por un periodo de cinco años. Síntesis tomada de http://www.proesa.gob.sv/inversiones/ipor-que-invertir-en-el-salvador/atractivos-incentivos-fiscales

- Ley de Incentivos a las Energía Renovables.[60]

El régimen de zonas francas de El Salvador se encuentra regulado por las siguientes normas:

- **Decreto Legislativo 318 de 2013:** Reforma al Decreto 405 dee 1998.
- **Decreto 405** de 1998: Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización .

5.5.2. Marco institucional

Recientemente se creó en el Salvador el Comité Consultivo de Zonas Francas[61] ("el Comité"), que tienen como función recomendar acciones para facilitar las operaciones, trámites y cumplimiento de requisitos por parte de los usuarios del régimen de zonas francas. Así mismo, tiene bajo su competencia recomendar políticas para propiciar la armonía laboral en las zonas francas.

En términos de procedimiento, el Comité es el encargado de recomendar al ministerio de Economía las medidas adecuadas para el establecimiento, fomento y desarrollo de zonas francas. El Ministerio de Economía es el encargado del establecimiento, administración y funcionamiento de las zonas francas. Por su parte, el Ministerio de Hacienda es la autoridad competente para la vigilancia y control del régimen a través de la Dirección General del Aduanas y la Dirección General de Impuestos.[62]

Hacen parte del Comité el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, un representante del sector empresarial y un representa del sector laboral.

5.5.3. Régimen tributario

Con la expedición de la nueva normativa, los incentivos fiscales se otorgan teniendo en cuenta el monto de las inversiones y la generación de empleo. Bajo el marco normativo derogado, los beneficios se concedían sujetos a las exportaciones. Esta modificación hace compatible la normativa de El Salvador con el Acuerdo de Subvenciones de la OMC.

---

[60] La Ley de Incentivos a las Energías Renovables promueve la inversión en el aprovechamiento de recursos naturales (hidráulico, geotérmico, eólico, solar y biomasa). Dentro de los beneficios se encuentran: i) exención de derechos arancelarios a la importación de maquinaria, equipo, materiales e insumos; ii) exención del impuesto sobre la renta por un período de cinco a diez años; y iii) exención total de impuestos sobre los ingresos derivados directamente de la venta de las reducciones certificadas de emisiones. Síntesis tomada de http://www.proesa.gob.sv/inversiones/ipor-que-invertir-en-el-salvador/atractivos-incentivos-fiscales

[61] Artículo 2-A de la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.*

[62] Artículo 4 de la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.*

En el Salvador existe un régimen tributario diferenciado como se aprecia en el siguiente cuadro:

EXENCIÓN DE IMPUESTOS	IMPUESTO	UBICACIÓN	DESARROLISTAS ZF		USUARIOS ZF	
			Plazo inicial	Plazo adicional	Plazo inicial	Plazo adicional
	Renta	Área Metropolitana	10 años	5 años adicionales de exención total (impuestos de renta y municipales) si hay inversión adicional en ampliación de ZF	Año 0 - 15: Exención total Año 16 - 25: Exención 60% Año 26 - 35: Exención 40%	5 años adicionales de exención total (impuestos de renta y municipales) si hay aumento de inversión en un 100% con respecto a inversión inicial durante los últimos 5 años
		Fuera Área Metropolitana	15 años		Año 0 - 20: Exención total Año 21 - 30: Exención 60% Año 31 - 40: Exención 40%	
	Municipales	Área Metropolitana	10 años		Año 0 - 15: Exención total Año 16 - 25: Exención 90% Año 26 en adelante: Exención 75%	
		Fuera Área Metropolitana	15 años		Año 0 - 20: Exención total Año 21 - 30: Exención 90% Año 31 en adelante: Exención 75%	
	Dividendos / Utilidades	No aplica	Se grava con renta a partir del año 13			
	Transferencia de Bienes Raices		Exención Total			

En términos generales, el régimen contempla la exención de los impuestos de renta y municipales por un periodo de 10 años para las empresas que desarrollen inversiones en el área metropolitana y por 15 años a las empresas que se instalen fuera de esta zona. Adicionalmente, el régimen contempla 12 años de exoneración sobre el impuesto a los dividendos y exención total de los impuestos sobre la transferencia de bienes raíces.

Adicionalmente, la ley confiere cinco años adicionales de exoneración del impuesto de renta y municipales a los fabricantes de microprocesadores, circuitos integrados, partes de vehículos terrestres, aéreos y marítimos, piezas de computadoras y dispositivos médicos y equipos para la generación de energía.

El gobierno ha determinado una seria de actividades industriales que considera estratégicas, sobre las cuales se puede otorgar un plazo de prórroga de diez años adicionales de exención de renta e impuestos municipales. Dichas actividades incluyen: fabricación de vehículos, aeronaves y embarcaciones; fabricación de bienes industriales a partir de la nanotecnología y toda inversión nueva que está por encima de los diez millones de dólares.

5.5.4. Régimen aduanero

Existe libre internación a la zona franca de bienes de capital y materias primas por el periodo en el que se realicen operaciones productivas.

Por otra parte, los bienes producidos en zona franca que se vendan en el territorio aduanero nacional deberán pagar los derechos e impuestos a la importación sobre el valor en aduanas únicamente sobre el componente no nacional incorporado al producto final. En este caso, el arancel aplicable seré el de Nación Más Favorecida o el de preferencia arancelaria derivada de un Acuerdo Comercial. La norma establece taxativamente que en ningún caso, el valor declarado de los bienes que se internan al territorio aduanero nacional podrá ser inferior al valor de ingreso en zona franca.

5.5.5. Requisitos para acceder al régimen

Los usuarios de zonas francas deben cumplir con dos requisitos: monto mínimo de inversión y generación de empleo. El monto mínimo de inversión es de USD$ 500.000, los cuales deben ejecutarse durante los dos primeros años de operación. En caso de incumplimiento, el Ministerio de Economía puede revocar el acuerdo de autorización al usuario correspondiente.

Con respecto a la generación de empleo, la obligación general es la creación de cincuenta trabajos permanentes. No obstante, en el caso de usuarios comercializadores solamente se exige la generación de cinco trabajos permanentes. Estos requerimientos deben cumplirse dura el primer año de operaciones en zona franca. En caso de incumplimiento, se suspenden los beneficios tributarios hasta que se cumpla con el requisito.

En el siguiente cuadro se observa con claridad los diferentes requisitos:

REQUISITOS		MONTO	PERIODO DE CUMPLIMIENTO	EN CASO DE INCUMPLIMIENTO
Inversión inicial		US$500.000	2 primeros años de operaciones	Ministerio de Economía revoca el Acuerdo de autorización al usuario
Generación de empleo	Criterio general	50 trabajos permanentes	Primer año de operaciones	Suspensión de beneficios tributarios (pago de tributos a las importaciones, renta y demás impuestos) hasta que cumpla con el requisito
	Comercializadores	5 trabajos permanentes		

La normativa lista las actividades permitidas y no permitidas en zona franca. Dentro del primer grupo se encuentran: i) producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes industriales; ii) pesca de especies marítimas para transformación industrial, procesamiento y comercialización; iii) crianza y comercialización de especies de anfibios y reptiles en cautiverio; iv) deshidratación de alcohol etílico; y v) cultivo, procesamiento y comercialización de flores producidas bajo invernaderos y laboratorios.

No se encuentran permitidas las siguientes actividades: i) exploración, explotación, procesamiento y comercialización de gas natural, petróleo y sus derivados combustibles; ii) producción y comercialización de cemento Clinker; iii) comercialización de chatarra o desperdicios de acero y hierro; iv) actividades que impliquen procesamiento y manejo de explosivos y materiales radioactivos; y v) producción, maquila, manufactura, procesamiento o comercialización de alcohol de cualquier origen, azúcar y sus productos derivados y sacos o costales de fibras sintéticas.

5.5.6. Promoción a encadenamientos productivos

El régimen permite que un usuario de zona franca pueda trasladar temporalmente mercancía al territorio aduanero nacional para llevar a cabo procesos de agregación de valor.

Adicionalmente, se permite la exportación temporal de bienes del territorio aduanero nacional a zonas francas para realizar operaciones de transformación productiva. El plazo máximo de reimportación es de 6 meses. El pago de derechos e impuestos se calcula sobre la parte del valor agregado extranjero incorporado.

5.5.7. Régimen sancionatorio

El régimen de zonas francas de El Salvador contempla tres clases de sanciones según el tipo de infracción administrativa: leve, grave y muy grave.

La infracción leve se configura cuando se presentan, entre otros, los siguientes incumplimientos: i) no se comunican las modificaciones en los planes y proyectos de la empresa dentro de un plazo de diez dias hábiles siguientes al cambio; ii) no se presenta el informe semestral sobre las operaciones que debe remitirse ante el Ministerio de Economía; iii) no se cuenta con las instalaciones adecuadas para el almacenamiento y custodía de mercancías; y iv) no contar con el equipo y programas adecuados para transmitir electrónicamente información sobre las operaciones que se llevan a cabo. En estos casos, la sanción se materializa con una comunicación escrita en la cual se establece el plazo para cumplir con la obligación correspondiente. La reinicidencia de la conducta dará lugar a una multa equivalente a tres salarios mínimos mensuales de mayor cuantía.

La infracción grave se configura cuando se presentan, entre otros, los siguientes incumplimientos: i) no se llevan registros electrónicos de las entradas y salidas de inventarios; ii) no se permite el ingreso a las instalaciones de la empresa beneficiaria a los funcionarios del Ministerio de Economía y/o del Ministerio de Hacienda; iii) incumplimiento del régimen laboral; y iv) no informar con 30 días de anticipación el cambio de domicilio o el cierre de operaciones. La sanción en estos casos será una multa equivalente a cinco salarios mínimos mensuales de mayor cuantía.

Se considera como infracción muy grave no cumplir con el destino autorizado de los bienes. En este caso, la sanción será la suspensión temporal por un máximo de tres meses. En caso de reincidencia, se suspenderán definitivamente los beneficios.

5.5.8. Mejores prácticas del régimen de zonas francas de El Salvador

Del marco normativo en materia de zonas francas de El Salvador, se pueden destacar las siguientes prácticas:

- **Régimen de incentivos fiscales:** diferenciado para promover las actividades productivas priorizadas por el gobierno y las zonas con menor desarrollo económico.

- **Institucionalidad:** Independencia del Ministerio de Economía en el proceso de declaración y establecimiento de una zona franca. También es importante resaltar la creación del Comité Consultivo de Zonas Francas de carácter público privado y con funciones de recomendar la política en esta materia.

- **Encadenamientos productivos:** Se permiten operaciones de transformación productivas entre las empresas ubicadas en zonas francas y empresas del territorio aduanero nacional que potencian los encadenamientos productivos.

5.6. Costa Rica

5.6.1. Marco legal y conceptual

El régimen de Zonas Francas es uno de los principales instrumentos de promoción industrial y de exportaciones en Costa Rica. Su fundamento legal está consagrado en las siguientes normas:

- **Ley N° 7210 de 1990, reformada por la Ley N° 8794 de 2010:** Ley de Zonas Francas.
- **Decretos N° 36000-COMEX-H de 2010 y N° 36725 de 2011:** Reglamento de Zonas Francas.

La Ley 8794 de 2010 tuvo como objetivo cumplir con los compromisos de Costa Rica en la OMC. Dos de los principales cambios introducidos por esta ley fueron: i) se elimina el criterio de resultados de la exportación como requisito de elegibilidad para que una empresa pueda ser beneficiaria de los beneficios de zona franca; y ii) se eliminan las restricciones sobre las ventas al mercado local.

Con fundamento en el último Informe de Política Comercial de Costa Rica ante la OMC[63], a continuación se presentan algunas cifras correspondientes al funcionamiento del régimen de zonas:

- Durante el periodo 2006 – 2011, las exportaciones de mercancías de zonas francas representaron más de la mitad de las exportaciones de Costa Rica. En el año 2012, contribuyeron con el 53% de las exportaciones totales de mercancías.
- Durante el periodo 2007 – 2011, las exportaciones de servicios crecieron 141%.

[63] [63] OMC. *Examen de Política Comercial de Costa Rica.* Informe de la Secretaria General. WT/TPR/S/274/Rev.1. 2013.

- El empleo registró un incremento del 32%, impulsado principalmente por las empresas de servicios y las de manufactura de instrumentos de precisión y equipo médico.
- El régimen de zonas francas ha incentivado encadenamientos productivos. A manera de ejemplo, en el año 2010, las empresas de zona franca compraron bienes y servicios en el territorio nacional por un monto de 1.080 millones de dólares EE.UU., representando un incremento del 16% con respecto a 2009.
- Según la clasificación por intensidad en el uso de los factores de producción de la OCDE, en 2010 las exportaciones de las empresas de zona franca evidenciaron una tendencia hacia productos de alta tecnología, pues un 75% del valor exportado correspondió a bienes de base científica o producto diferenciado.

5.6.2. Marco institucional

El régimen solamente hace referencia a las entidades que intervienen en el proceso de obtención del régimen de zona franca por parte de una empresa. En ese sentido, el establecimiento, administración y funcionamiento de las zonas francas se encuentra a cargo de la promotora de comercio exterior. Por su parte, la vigilancia y control del régimen fiscal está bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda.

5.6.3. Régimen tributario

Los incentivos fiscales de que gozan las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas incluyen exención total o parcial del impuesto sobre la renta; exención total de los impuestos sobre las ventas, el consumo, y el capital y activos netos; exención total por 10 años de los impuestos municipales, del impuesto de transferencia de bienes inmuebles, y de los impuestos y patentes municipales; exención total de impuestos reobre remesas al exterior.

Así mismo, existe un criterio diferenciados en la exención de renta que depende de la ubicación o no de la empresa en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), y sí corresponde a un usuario del régimen de zona franca o industrias procesadoras.

En el siguiente cuadro se resumen los incentivos fiscales del régimen de zonas francas en Costa Rica:

EXENCIÓN DE IMPUESTOS	IMPUESTO	UBICACIÓN	USUARIOS RÉGIMEN ZF	INDUSTRIAS PROCESADORAS
	Renta	Dentro de GAMA	Año 0 - 8: Exención total Año 9 - 12: Exención del 50%	Año 0 - 8: Tarifa de 6% Año 9 - 12: Tarifa de 15% Año 13 - en adelante: Régimen común
		Fuera de GAMA	Año 0 - 12: Exención total Año 13 - 18: Exención del 50%	Año 0 - 6: Tarifa de 0% Año 7 - 12: Tarifa de 5% Año 13 - 18: Tarifa de 15% Año 19 en adelante: Régimen común
	Municipales	NO APLICA	Exención total por 10 años	
	Dividendos / Utilidades		Exención total	
	Remesas al extranjero		Exención total	
	Impuestos Indirectos (de venta o selectivos de consumo)		Exención total	
	Transferencia de Bienes Inmuebles		Exención total	

5.6.4. Régimen aduanero

El régimen contempla la libre internación a zona franca de bienes de capital, materias primas, bienes intermedios, insumos y vehículos automotores necesarios para la producción. Estos productos están exentos de los derechos de todos los derechos de aduana sobre las importaciones.La exportación o reexportación de productos también está exenta de todo tributo al igual que la importación o exportación de muestras comerciales o industriales.

5.6.5. Requisitos para acceder al régimen

Las empresas que califiquen en una de las categorías descritas en el siguiente cuadro, puede acogerse al régimen de zonas francas:

TIPO DE USUARIO	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES
Industrias procesadoras de exportación	Producción o ensamblaje para la expo o reexpo.Excepcionalmente pueden ubicarse fuera de la ZF con inversión inicial de USD 2 millones
Empresas comerciales de exportación	Manipulación, reempaque o redistribución de mercaderías no tradicionales y productos para la exportación o reexportación
Industrias de servicios	Exportación de servicios a personas domiciliadas en el exterior o a compañías beneficiadas por el régimen de ZF. No aplica a entidades bancarias, financieras o aseguradoras.
Empresas administradoras de parques de ZF	Administran las zonas francas
Empresas de investigación científica	Investigación para mejorar el nivel tecnológico de la actividad industrial o agroindustrial y del comercio exterior
Empresas que operen astilleros y diques secos	Construcción, reparación o mantenimiento de embarcaciones
Industrias procesadoras	Producción, procesamiento o ensamblaje de bienes
Proveedores locales	Empresas ubicadas en el TAN que dediquen almenos el 40% de su producción a empresas que operan bajo el régimen de ZF

Las empresas que soliciten beneficiarse del régimen de zonas francas deben cumplir con requisitos de inversión mínima y clasificar como empresas de un sector estratégico para el

desarrollo del país o establecerse fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA).

El monto mínimo de inversión exigido varía de acuerdo con la ubicación de la empresa, ya sea fuera o dentro de un parque industrial, y fuera o dentro del GAMA. La reciente reforma redujo los montos mínimos de inversión inicial en las zonas ubicadas fuera del GAMA con el propósito de estimular la instalación de empresas al amparo del régimen en las zonas de menor desarrollo relativo.

UBICACIÓN	MONTO DE INVERSIÓN	GENERACIÓN DE EMPLEO
Dentro de GAMA	Sector estratégico: USD 10 millones En Parque Industrial: USD 150.000 Fuera de Parque Industrial: USD 2 millones	Sector estratégico: 200 empleados
Fuera de GAMA	En Parque Industrial: USD 100.000 Fuera de Parque Industrial: USD 500.000	100 empleados

Las empresas manufactureras que desean operar dentro del GAMA deben satisfacer alguno de los siguientes requisitos para clasificar en un sector estratégico: i) que el proyecto emplee al menos 200 personas, ii) que el proyecto esté relacionado con alguna de las industrias siguientes: electrónica avanzada; manufactura avanzada; componentes electrónicos avanzados; dispositivos, equipos, implantes y material médico; embalaje altamente especializado o contenedores; automóviles; aeroespacial y aeronáutica; farmacéutica y biotecnología; energías renovables; automatización; sistemas flexibles de fabricación y materiales avanzados; iii) asignar al menos el 0,5% de las ventas de la empresa para gastos de I+D en su operación local; o iv) tener alguna de las siguientes certificaciones: ISO 14001 (14004) o su equivalente, o LEED o su equivalente.

5.6.6. Promoción a los encadenamientos productivos

Para promover encadenamientos productivos, la Ley de Zonas Francas establece que una empresa ubicada en el territorio aduanero nacional pueda ser beneficiaria del régimen de zonas francas si provee al menos el 40% del total de bienes a empresas establecidas den zonas francas.

5.6.7. Incentivos para la formación de capital humano

Existen dos instrumentos para fomentar la capacitación del capital humano que labora en las zonas francas. El primero, de carácter fiscal, consiste en que las empresas de procesamiento industrial tienen derecho a acreditar contra el impuesto de renta los gastos incurridos en capacitación de sus empleados.

Por otra parte, las empresas establecidas en zonas francas pueden solicitar a PROCOMER o al administrador de la zona franca:

- Asistencia para el entrenamiento para los empleados y aspirantes a serlo, coordinada por el Instituto Nacional de Aprendizaje. La capacitación tendrá una duración de tres meses y se desarrollará en la fábrica. El aprendiz tendrá un subsidio equivalente a medio salario mínimo que será pago por el Ministerio de Trabajo.
- En zonas de menor desarrollo económico, el Ministerio de Trabajo debe implementar el Programa Nacional para la Generación de Empleo.
- Asistencia técnica en la selección del personal a contratar.

5.6.8. Régimen sancionatorio

Las sanciones previstas en la legislación de Costa Rica frente al incumplimiento del régimen franco son las siguientes: i) suprimir por un plazo desde un mes hasta uno año uno o varios de los incentivos contemplados para las zonas francas; y ii) revocar el régimen de zonas francas sin responsabilidad para el Estado.

A manera de ilustración, algunas de las infracciones que puedan dar lugar a la imposición de las sanciones mencionadas son: i) presentación de datos falsos en la solicitud para acogerse al régimen de zonas francas; ii) iniciar operaciones por fuera de los plazos previstos; iii) incumplimiento de los niveles de inversión, empleo y valor agregado nacional, entre otros aspectos; iv) presentación extemporánea del informe anual de actividades que solicite PROCOMER o el Ministerio de Comercio. La presentación del informe anual por fuera de los términos implicará la suspensión automática de todos los beneficios del régimen hasta que el informe se presente completo; y v) cese de operaciones o abandono de instalaciones sin haber obtenido autorización previa.

Para determinar la sanción aplicable, se tendrán en cuenta aspectos tales como la gravedad de la falta, el grado de culpa o existencia de dolo y, cuando se trate de multas, el monto de los ingresos de la empresa. El Ministerio de Comercio Exterior podrá ordenar por un plazo máximo de seis meses la suspensión de los incentivos del régimen franco durante la investigación administrativa. El producto de las multas se distribuirá en partes iguales entre PROCOMER y la municipalidad donde se ubique la empresa infractora.

5.6.9. Mejores prácticas del régimen de zonas francas en Costa Rica

En el conjunto de países analizados, Costa Rica es uno de los países con los mejores

instrumentos de política para el desarrollo de las zonas francas:

- Incentivos tributarios para fomentar los encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores locales.

- Incentivos para fomentar actividades productivas en sectores estratégicos.

- Independencia entre la entidad que aprueba y establece una zona franca (PROCOMER) y la encargada de la vigilancia y control fiscal y aduanero (Ministerio de Hacienda).

- Desarrollo de incentivos fiscales y creación de programas gubernamentales de apoyo para fomentar la capacitación y entrenamiento de personal de las zonas francas.

5.7. Ecuador

5.7.1. Marco legal y conceptual

El régimen de zonas francas propiamente dicho se eliminó con la aprobación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de 2010. No obstante, para las empresas registradas antes de 1999 siguen vigentes las exenciones del impuesto sobre la renta a impuestos provinciales que tendrán validez hasta 2019. Actualmente se está implementando un periodo de transición, en el marco del cual las zonas francas que finalicen su período de concesión podrán continuar con su actividad adoptando la operatividad del régimen de Zonas Especial de Desarrollo Económico.[64]

La supresión del régimen obedeció a varias razones. Según el gobierno debido a la falta de promoción del instrumento no permitió alcanzar objetivos en términos de empleo, inversión y exportación y transferencia de tecnología. Por otra parte, según las autoridades, un número considerable de empresas de zona franca usaban el régimen como un medio de evasión fiscal.

En ese contexto, se crean en Ecuador las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE).

Las ZEDE[65] se definen como destinos aduaneros que deben instalarse en áreas geográficas

[64] OMC. Informe de Política Comercial de Ecuador. Reporte de la Secretaria General.
[65] Artículo 34 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.*

delimitadas en el territorio nacional con el propósito de atraer nuevas inversiones. El esquema contempla incentivos tributarios a sectores prioritarios, simplificación de procesos aduaneros, instrumentos para fomentar encadenamientos productivos y un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero. En el marco de las ZEDE, Ecuador ya creó la primera zona de desarrollo empresarial en Manta y va a establecer la segunda en el nuevo puerto de Guayaquil, como estrategia para desarrollar una nueva ciudad en el pacífico.

El marco jurídico está contenido en las siguientes normas:

- **Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.**

- **Ley Orgánica de Tributación Interna.**

- **Decreto Ejecutivo 757 de 2011:** Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Las ZEDE tienen como objetivo: i) atraer nuevas inversiones productivas sostenibles; ii) consolidar la oferta y exportación de servicios logísticos multimodales y mejorar la competitividad del transporte; iii) establecer nuevos polos de desarrollo industrial; iv) generar empleo de calidad; y v) generar divisas.[66]

5.7.2. Marco institucional[67]

El Consejo Sectorial del a Producción es el ente encargado de dictar las políticas generales para el funcionamiento y la supervisión de las ZEDE. Así mismo, es el competente para autorizar la constitución de una ZEDE, que puede ser por un periodo de 20 años susceptible de prórroga.[68]

Las ZEDE se constituyen mediante autorización del Consejo Sectorial de la Producción. La regulación, supervisión y control operativo está en cabeza del Ministerio de Industrias y Productividad a través de la Subsecretaría Nacional de ZEDE. El control aduanero lo ejerce el Servicio Nacional de Aduana de Ecuador (SENAE) y el control tributario el SRI.

[66] Artículo 1 del Decreto 757 de 2011.
[67] Artículos 37 y 39 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.*
[68] Artículo 39 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.*

5.7.3. Requisitos de aprobación ZEDE

Para la instalación de una ZEDE se tendrán en cuenta aspectos como la preservación del medio ambiente, potencialidad de la respectiva localidad, infraestructura vial, servicios básicos y conexión con otros puntos del país, entre otros aspectos. [69] Adicionalmente se considerarán aspectos como el potencial de crecimiento económico del territorio, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda de Transformación Productiva y los planes de desarrollo regionales.[70]

Clases de ZEDE[71]

Las personas que se instalen en una ZEDE, podrán operar bajo una de las siguientes modalidades:

- Tecnológicas y de innovación: Emprendimiento de proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad y mejoramiento ambiental sustentable y energético.
  Diversificación industrial: Emprendimientos industriales innovadores orientados principalmente a la exportación de bienes generando empleo de calidad. Se podrán efectuar todo tipo de actividades de perfeccionamiento activo y reparación de mercancías con fines de exportación y sustitución estratégica de importaciones.
- Servicios logísticos: Estos servicios estarán orientados a potenciar las instalaciones físicas de puertos, aeropuertos y pasos de frontera para aumentar favorablemente los flujos de comercio exterior.

5.7.4. Régimen tributario

Las ZEDE tienen los siguientes incentivos fiscales:

- Exoneración del ISD sobre los pagos realizados al exterior: Por concepto de importaciones de bienes y servicios relacionados con la actividad autorizada, así como para la amortización de capital e intereses generados sobre créditos otorgados por instituciones financieras internacionales, con un plazo mayor a un año, para el desarrollo de sus inversiones en el Ecuador. La tasa de interés de dichas operaciones deberá ser inferior a la tasa de interés activa referencial a la fecha del registro del crédito (Disposición reformatoria 3ra del COPCI. Art. 159 Ley

[69] Artículo 35 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.*
[70] Artículo 35 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones.*
[71] Artículo 36 del *Código Orgánico de la Producción de Comercio e Inversiones*.

Reformatoria para la Equidad Tributaria).

- Rebaja adicional de cinco puntos porcentuales en la tarifa del Impuesto a la Renta (Disposición reformatoria 2da. Del COPCI, Art. Enumerado a continuación del Art. 37 LORTI).

- Crédito tributario por el IVA pagado en la compra de materias primas, insumos y servicios provenientes del territorio nacional, que se incorporen al proceso productivo de las ZEDE (Disposición reformatoria 2da del COPCI Art. 57 LORTI)

- Exoneración total del imp. a la renta y del anticipo respectivo, por 5 años, para las inversiones nuevas que se realicen en los sectores priorizados de la economía. Art. 17 Decreto Ejecutivo 757/ Art. 9.1 LORTI.

- Sustitución de importaciones Art. 18 Decreto Ejecutivo 757/ Art. 9.1 LORTI.

5.7.5. Régimen aduanero

Las ZEDE tienen el estatus de destino aduanero, razón por la cual las importaciones de mercancías extranjeras están exentas del pago de aranceles e IVA. La normativa establece procedimientos detallados para ingreso y salida de mercancías de las ZEDE, uso de los desperdicios, mermas y sobrantes.

Con el propósito de que operadores y administradores de ZEDE sean beneficiarios de los procedimientos aduaneros simplificados, deben calificarse como Operadores Económicos Autorizados en el Servicio Nacional de Aduana.[72]

5.7.6. Régimen sancionatorio

Los administradores u operadores de las ZEDE serán sancionados teniendo en cuenta el tipo de infracción. Sí se trata de una infracción leve[73], se contempla una amonestación por escrito y una multa que oscila en un rango de mínimo diez y máximo cien salarios básicos unificados para el trabajador en general. Las sanciones podrán ser adoptadas por la unidad competente para el control operativo de las ZEDE.

[72] Artículo 49 del Decreto 757 de 2011.

[73] Dentro de las infracciones leves se encuentran el incumplimiento de las obligaciones del administrador que no constituyan infracciones graves, la presentación extemporánea de los reglamentos internos para el funcionamiento de las ZEDE y, cuando el operador no informe a la empresa administradora de la entrada, uso y salida de los bienes e insumos para ser elaborados o procesados, así como la mano de obra, entre otros.

En el caso de infracciones graves[74], las multas aplicables serán: i) un mínimo de cincuenta y un máximo de doscientos salarios básicos unificados para el trabajador en general; ii) suspensión de la autorización para el desarrollo de actividades autorizadas por un plazo máximo de tres meses; iii) cancelación definitiva de la calificación de operador de la ZEDE y revocatoria de la autorización de una ZEDE; y vi) revocatoria de la autorización de una zona especial de una ZEDE. Este tipo de sanciones serán adoptados por el Consejo Sectorial de la Producción.

Sí se configura un daño ambiental, los responsables estarán obligados a remediar la situación , además de las sanciones legales a que haya lugar.

5.7.7. Mejores prácticas del régimen de zonas francas en Ecuador

Aunque el nuevo régimen de ZEDE tan solo lleva dos años de vigencia, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El enfoque integral de política desde el territorio para el fomento de zonas francas.
- Las apuestas sectoriales enfocada en sectores de alto valor agregado.

5.8. Estados Unidos

5.8.1. Marco legal y conceptual

En 1934 se creó un modelo de zonas francas en Estados unidos bajo criterios de *"áreas aisladas, cerradas y administradas en o de manera adyacente a un puerto de entrada, con las facilidades necesarias para carga y descarga, recarga de combustible y bodegas para almacenar productos".* Este enfoque de zonas francas sigue vigente en Estados Unidos. Las zonas francas son uno de los instrumentos para la promoción y atracción de inversiones en Estados Unidos. Se trata de áreas que se consideran fuera del territorio aduanero de Estados Unidos para efectos del pago de derechos arancelarios. El marco jurídico se encuentra dado por las siguientes normas:

- *Foreign Trade Zones Act of 1934,* modificado por *19 U.S.C. 81ª - 81u*
- *Code of Federal Regulations, 15 CFR. Part 400*

[74] Se consideran infracciones graves "aquellas conductas que hacen presumir un actuar inexcusablemente falto de diligencia y cuidado; y, aquellas en las que hubiese reincidencia de una falta leve". A manera de ejemplo, la legislación de Ecuador considera como infracciones graves el incumplimiento de cualquiera de los objetivos señalados en la autorización de las ZEDE, la negativa de admitir inspecciones, verificaciones o auditorias por parte de los órganos competentes y cuando las operaciones que realicen los operadores de las ZEDE generen un daño ambiental.

- *Regulations of U.S. Customs and Border Protection, 19 C.F.R. Part 146*

Con base en el informe anual de la Junta de Zonas Francas presentado al Congreso de Estados Unidos,[75] a continuación se presentan algunas cifras correspondientes al funcionamiento del régimen de zonas francas al finalizar el 2013:

- 177 zonas francas en funcionamiento.
- 390.000 empleos generados.
- 3.050 empresas operando en zonas francas.
- Las industrias más importantes en zonas francas son refinación de petróleo, automotriz, electrónica, farmacéutica y maquinaria.

5.8.2. Marco institucional

La Junta de Zonas Francas es la autoridad competente para autorizar el establecimiento de zonas francas. La Junta está conformada por la Secretaria de comercio y la Secretaria del Tesoro. También participa el Comisionado de Aduanas.

La Dirección de Aduanas es el ente encargado de supervisar el funcionamiento de las zonas francas que están ubicadas en los puertos de entrada o en sus cercanías y permiten que las mercancías entren y sean sometidas a perfeccionamiento activo antes de ingresar en el territorio aduanero de los Estados Unidos o de ser reexportadas.

La Secretaria Ejecutiva de la Junta es parte de la Administración de Importaciones de la Oficina de Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio.

5.8.3. Régimen tributario

Los beneficios para los usuarios del régimen de zonas francas en Estados Unidos son:

- Exención de impuestos sobre las reexportaciones.

- Las mercancías extranjeras y las mercancías nacionales están exentas de impuestos de inventarios locales y estatales.

5.8.4. Requisitos para acceder al régimen

[75] Foreign Trade Zones Board. *75th Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States.* August, 2014. Publicado en http://enforcement.trade.gov/ftzpage/annualreport/ar-2013.pdf

La normativa establece actividades permitidas y no permitidas en zona franca. Un bien en zona franca puede ser ensamblado, exhibido, limpiado, manipulado, fabricado, mezclado, procesado, re-etiquetado, empaquetado, reparado y almacenado, entre otras actividades afines.

Toda actividad productiva que se desarrolle en una zona franca debe ser expresamente autorizada por la Junta de Zonas Francas. La actividad productiva se define como el proceso de transformación sustancial de un artículo o una actividad que implique un cambio en la naturaleza del mismo y una modificación en la clasificación arancelaria.

El comercio al por menos está expresamente prohibido en las zonas francas. Una figura muy común en el régimen de zonas francas de Estados Unidos es el *"Alternative Site Framework"*, que es un marco optativo que le permita a las zonas francas existentes usar procedimientos más rápidos para obtener la designación de zonas francas.

Para tal efecto, el concesionario de una zona franca debe proponer una "área de servicio", la cual debe ser aprobada por la junta de Zonas Francas. Una vez surtido este trámite, el concesionario de la respectiva zona franca puede autorizar el ingreso al régimen de cualquier empresa que lo requiera.

5.8.5. Tipos de zonas francas

Existen dos tipos de sitios para la ubicación de una zona franca:

- *Magnet Sites:* Están generalmente ubicados en los puertos o parques industriales. Estos lugares están abiertos a los diferentes usuarios de zona franca.

- *Sub-Zones:* Son lugares aprobados para empresas o usos específicos.

5.8.6. Mejores prácticas del régimen e zonas francas en Estados Unidos

Del marco normativo de Estados Unidos en materia de zonas francas, se destacan las siguientes prácticas:

- **Generación de información:** La Junta de Zonas Francas genera un informe anual para el Congreso de Estados Unidos con información detallada sobre indicadores económicos de impacto del régimen, información sectorial, y desagregación para cada uno de los Estados de ese país.

- **Institucionalidad:** Independencia de la Junta de Zonas Francas y articulación con las principales entidades de gobierno competentes, como la Secretaria de Comercio, la Secretaria del Tesoro y la Aduana.

6. RECOMENDACIONES

El instrumento de zonas francas ha sido, a través de las últimas décadas, utilizado ampliamente en el mundo para impulsar el desarrollo empresarial. En el caso colombiano, los resultados son favorables. Las zonas francas han atraído inversión, generado empleo, impulsado las exportaciones y dinamizado actividades estratégicas como la industria manufacturera o los servicios de salud, tercerización de negocios, turismo de eventos, y logística. El régimen de zona franca ha sido una política que ha aportado positivamente al desarrollo económico y social del país, pero también ha sido una estrategia polémica que genera resistencia y, en ciertos casos, dudas sobre las implicaciones fiscales o sobre la competencia desigual que se puede generar entre las empresas usuarias y sus competidoras en el territorio aduanero nacional.

Dado lo anterior, y de cara al futuro, es importante analizar el papel estratégico que deben jugar las zonas francas en el desarrollo productivo de largo plazo del país. Por ello, con base en el análisis económico presentado anteriormente, la evaluación del marco normativo colombiano –que incluye la Ley 1004 de 2005, Ley 1607 de 2013, Proyecto de Estatuto Aduanero, Proyecto de Ley de las ZIDES, entre otros-, y la revisión de las buenas prácticas internacionales en la materia, se presenta, a continuación un conjunto de 20 recomendaciones de política para mejorar el régimen de zona franca colombiano.

Las recomendaciones presentadas parten del supuesto de que la orientación de la política debe enfocarse en la consolidación del régimen de zona franca como un instrumento de desarrollo empresarial y de internacionalización del sector productivo colombiano.

RECOMENDACIONES URGENTES Y PRIORITARIAS

1. Marco institucional para la definición de la política:

Modificar, a través de Decreto, el ordenamiento institucional para la orientación y coordinación de la política de Zonas Francas del país.

La estrategia para atraer inversión y empleo a través de las zonas francas se ha aplicado en Colombia durante varios años, con resultados favorables en diversos indicadores. Dado el proceso de apertura de la economía colombiana en las últimas décadas y la complejidad de los negocios y las operaciones empresariales modernas, es fundamental que un instrumento como el de las zonas francas se actualice y sea efectivo en generar mayor

inversión, promover encadenamientos y transformaciones productivas, y generar empleos de calidad.

Es por ello que se propone una reorientación a las instituciones que definen la visión y política del régimen de zona franca, de acuerdo al siguiente esquema:

- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sería la entidad encargada de elaborar, presentar y actualizar la política de zonas francas. En este sentido, resultan positivo el anuncio del gobierno de trasladar la política de zonas francas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- El Consejo Superior de Comercio Exterior sería la instancia encargada de coordinar y orientar la política de zonas francas. Este Consejo contaría con un Comité Consultivo de Zonas Francas Permanente, que se encargaría de: (i) recomendar lineamientos de política conforme a las tendencias internacionales, y (ii) proponer acciones de mejora en la aplicación y funcionamiento interno del régimen, por ejemplo, en lo relacionado con las interpretaciones normativas de la Dian.

- El Comité Consultivo de Zonas Francas Permanentes estaría conformado por los siguientes miembros:
    - Sector público
        - Ministro de Hacienda y Crédito Público –solo delegable en el Viceministro Técnico o el Viceministro Ejecutivo-
        - Ministro de Comercio, Industria y Turismo –solo delegable en el Viceministro de Desarrollo Empresarial-
        - Presidente de Proexport
        - Presidente de Bancóldex
        - Director de Aduanas de la DIAN
        - Director de Planeación Nacional –solo delegable en el Subdirector Sectorial-
        - Alto Consejero para la Competitividad de la Presidencia de la República
    - Sector privado
        - Presidente y Director de la Cámara de Zonas Francas de la ANDI
        - Presidente de Analdex
        - Representante de los operadores
        - Representante de usuarios de bienes de zona franca
        - Representante de usuarios de servicios de zona franca

2. Trámites de modificación, ampliación y extensión de zonas francas

Modificar, a través de Decreto, el proceso para realizar modificaciones, ampliaciones y extensiones de zonas francas, así como para su aprobación, y reducir significativamente el tiempo empleado en estos trámites

Para mejorar la eficiencia en el proceso de revisión y adjudicación de zonas francas, se propone separar el componente de evaluación y aprobación–que debe ser liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- del componente de fiscalización –cuya responsabilidad recae principalmente sobre la Dian-.

En términos generales, el ministerio debe ser el ente encargado de estructurar y ejecutar la política de zonas francas, de acuerdo a la orientación productiva de largo plazo fijada por el gobierno. Esto implica acelerar los procesos de aprobación, y también hacer mucho más simples y expeditos los trámites de modificaciones, ampliaciones y extensiones de las zonas francas existentes.

En el esquema institucional propuesto para avanzar en este propósito, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reasumiría las funciones de aprobación de las zonas francas, que incluye la presentación de la solicitud, la revisión de los documentos entregados, y la respectiva aprobación y declaración.

La Dian, por su parte, mantendría las labores de fiscalización, desarrollo de auditorías y declaratoria de cumplimientos. Para estas funciones, la Dian enfocaría su gestión con base en las mejores prácticas internacionales.

Bajo este nuevo esquema, desaparecería la Comisión Intersectorial de Zonas Francas.

Hoy en día, las solicitudes de zona franca se deben radicar ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y ante la Dian. En este ejercicio paralelo, se generan duplicidad de tareas y trámites que se podría evitar. Bajo la propuesta planteada, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe realizar la primera revisión de cada solicitud, hacer las verificaciones correspondientes, y solicitar la información o aclaraciones necesarias a la contraparte. Esto aplicaría, tanto para solicitudes de aprobación, como para las modificaciones, ampliaciones y extensiones de zona franca.

Una vez se cumpla este primer filtro, se entrega la documentación correspondiente a la Dian para las últimas verificaciones. La Dian elaboraría un perfil de riesgo de la persona que hace la solicitud –en un período máximo de un mes con aplicación del silencio administrativo positivo en caso de exceder este período- y, con base en la información recopilada, emitiría el concepto previo que serviría de base para la posterior aprobación.

La separación de responsabilidades en la declaratoria y orientación de las zonas francas a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la verificación, control y régimen sancionatorio a cargo de la Dian, se incluye en el proyecto de Decreto modificatorio presentado por el gobierno. Sin embargo, el Decreto mantiene unas responsabilidades a cargo de la Dian en el proceso de declaratoria de zonas francas, por ejemplo, en la verificación del origen de los recursos de inversión o el análisis de medición de riesgos.

En países como Honduras, El Salvador, República Dominicana, México, Costa Rica y Uruguay, las autoridades que participan en la evaluación, aprobación y reconocimientos de las zonas francas no involucran, en el proceso, a la autoridad fiscal competente.

El proceso completo de aprobación de las zonas francas no debe tardar más de 60 días, y así debe quedar explícito en el Decreto reglamentario. En el proyecto de Decreto presentado por el gobierno, se especifican los tiempos empleados para cada etapa del proceso. Estos, en comparación con otros países de la región que cuentan con regímenes de zona franca, son altos.

Según una investigación desarrollada por Ernst & Young (2012), los trámites de aprobación de zonas francas más ágiles de la región se encuentran en El Salvador, Honduras y República Dominicana, donde se establecen términos de aprobación de entre 5 y 60 días. Otros países fijan términos razonables como México (15 días hábiles), Uruguay (45 días), y Costa Rica (2 meses).

En Colombia, el período de aprobación es sustancialmente más largo, con un tiempo de duración de entre 6 y 9 meses, según el estudio, pero con muchos casos que tardan hasta 24 meses.

El informe encuentra, además, que los países que cuentan con el mayor número de requisitos documentales para la solicitud de zona franca son Costa Rica y Colombia, los cuales, sumado a la solicitud de calificación del régimen, exigen múltiples documentos adicionales para sustentar el proyecto presentado.

Por otra parte, para facilitar el trámite de aprobación de zonas francas, se propone adicionalmente simplificar y mejorar la descripción normativa de los requisitos establecidos para constituir una zona franca. Por ejemplo, no es clara la definición y el alcance de la inversión requerida, y tampoco los esquemas para contabilizar los empleos directos e indirectos generados.

3. 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 al TAN, mediante el siguiente esquema: arancel NMF si el componente extranjero no cumple origen, y arancel de 0% si cumple los requisitos de origen.

El régimen aduanero vigente establece que, para productos exportados de una zona franca al territorio aduanero nacional, solo se cobra arancel sobre el componente extranjero. El proyecto de Decreto del Estatuto Aduanero contempla un cambio en este enfoque al considerar el cobro de aranceles –para estos productos- tanto sobre el componente extranjero como sobre el nacional. Esta medida desincentivaría la compra de insumos de las empresas de zona franca al territorio aduanero nacional e iría en contravía de la promoción de encadenamientos productivos en el país.

Al generar un gravamen adicional a las operaciones entre zona franca y TAN, se generarían mayores incentivos al comercio y la formación de encadenamientos y lazos comerciales entre las empresas del territorio aduanero nacional y empresas extranjeras ubicadas en otros países –por ejemplo en economías con las que Colombia ha implementado acuerdos comerciales- que entre estas mismas con empresas usuarias de zona franca.

Dado lo anterior, sumado al hecho de que –gracias a los tratados de libre comercio que se han suscrito- más del 70% del comercio de Colombia se encuentra desgravado, se sugiere mantener el régimen vigente en el que no se cobran aranceles sobre el componente nacional.

En relación con el componente extranjero, se propone establecer un esquema con la siguiente estructura: (i) se establece un arancel de nación más favorecida si el componente extranjero no cumple origen, o (ii) aplica un arancel de cero si el componente extranjero sí cumple con las normas de origen.

Esta medida se asemeja a un TLC entre el TAN y las Zonas Francas, y busca promover el desarrollo de bienes y servicios sofisticados no producidos en el país, para ser exportados o para ser comercializados en el territorio nacional. Este tipo de transformaciones a través del régimen franco ha funcionado con éxito en países como Brasil o Estados Unidos. En la zona franca de Manaos, en Brasil, por ejemplo, se han desarrollado industrias como la electrónica, los químicos, y el equipo automotriz. Gracias a una medida arancelaria de esta naturaleza, estas industrias de alto valor agregado venden cerca de 40.000 millones de dólares al mercado interno y generan cerca de 120.000 empleos.

En Estados Unidos se ha establecido –para el comercio entre zonas francas y el territorio nacional aduanero- un esquema de desgravación del valor agregado nacional –con la posibilidad de escoger la aplicación arancelaria entre la materia prima y el producto final-. Esto modelo ha generado ventas entre zonas francas y el TAN de alrededor de 200.000 millones de dólares, lo que equivale a cerca del 10% del valor total de las importaciones anuales del país.

4. Relocalización de usuarios calificados entre zonas francas

Facilitar, mediante decreto, la libre movilidad de usuarios entre zonas francas, tanto para relocalizar o abrir nuevas plantas de producción, como para establecer sucursales.

La internacionalización de la economía colombiana y la incursión de las empresas del país en los mercados internacionales han generado la necesidad e incentivos a las empresas a trasladar sus operaciones o establecer sucursales o centros de producción complementarios en regiones en las que las condiciones de competitividad –debido a menores costos de transporte y logística- son más apropiadas. Así mismo, las empresas buscan invertir en infraestructura de producción en diversas ubicaciones geográficas para atender otros mercados nacionales, para consolidar clusters o para diversificar su cobertura regional.

Atendiendo esta realidad, resulta prioritario permitir que las empresas usuarias de zona franca puedan ubicarse estratégicamente –ya sea con plantas de producción o sucursales- en otras zonas francas del territorio nacional, sin que esto obligue a los mismos trámites de una nueva solicitud de aprobación.

Una empresa que ha cumplido los requisitos de inversión y generación de empleo, y que considera estratégico un cambio de ubicación o la instalación de una sucursal en otra zona franca del país, debe poder llevar a cabo esta operación. Así, las empresas podrán aprovechar los beneficios de la internacionalización de la economía y ampliar también su cobertura regional, manteniendo los beneficios otorgados por el régimen de zona franca.

Para ello, se requiere –mediante Decreto- modificar la normatividad vigente para permitir la transferencia de usuarios entre zonas francas.

En un sentido más amplio, se debe evaluar –para algunos casos puntuales- la pertinencia de eliminar –a través de Decreto- la continuidad territorial que hoy en día se exige a las zonas francas. Si bien circunscribir una zona franca a un área geográfica delimitada tiene beneficios sobre la generación de encadenamientos productivos y la conformación de clusters, y facilita la vigilancia y control al cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de sus usuarios, en ciertos casos puede ser más eficiente permitir que empresas o actividades ubicadas por fuera de una zona franca puedan acceder a los beneficios de este

régimen. Esto aplicaría, por ejemplo, para ampliar la operación de las zonas francas permanentes a los puertos marítimos.

En otros casos donde la zona franca desee expandirse pero no encuentre tierra adyacente, podría permitirse ampliarse en un terreno de un tamaño mínimo y distancia máxima a su actual localización. Esto podría ser un mínimo de 5.000 metros cuadrados y 3.000 metros de la actual localización. Se podría considerar también establecer la restricción de que el espacio nuevo ubicado por fuera de la zona franca, no pueda ser superior al 50% del área original –para los casos de industria y comercio-, y al 10% -en los casos de servicios-.

En estos casos específicos, el operador de la zona franca a la que pertenece la empresa u operación ejercería las mismas funciones y responsabilidades. La empresa, por su parte, tendría también las mismas obligaciones que las demás usuarias de la zona franca.

Finalmente, incluso podría permitirse que en algunos casos estratégicos para el desarrollo industrial del país se permita a una empresa, que por razones de rentabilidad decida cerrar operaciones en el país, que se pueda trasladar a zona franca con autorización previa del Conpes y recomendación positiva del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Este sería el caso de empresas como Mazda y Michelin, para citar dos ejemplos. Naturalmente, habría que establecer criterios objetivos y transparentes para evitar el abusa de esta figura.

5. Actividades complementarias de usuarios de zona franca

Dar mayor claridad, mediante Resolución de la Dian, sobre la posibilidad de las empresas ubicadas en zona franca de desarrollar actividades como ventas, logística, dirección administrativa, entre otras, por fuera de la misma

Generalmente resulta estratégico para los usuarios industriales de zona franca –ya sea por motivos tributarios, para la generación de encadenamientos o clusters o por ubicación geográfica para atender un mercado prioritario- instalar las plantas de producción y demás actividades centrales de su proceso operativo al interior de una zona franca.

Ahora bien, existen actividades complementarias a la operación del negocio que son necesarias para su efectivo funcionamiento –como son todos los servicios de front-office y back-office (contaduría, ventas, logística, dirección administrativa, gobierno corporativo, responsabilidad social empresarial, entre otras)- para las cuales suele ser más eficiente que estas se ubiquen en oficinas por fuera de la zona franca.

Según la interpretación normativa de la Dian, se ha establecido que en los casos en que se presentan movimientos de una misma empresa entre operaciones ubicadas en la zona franca y servicios complementarios establecidos por fuera de esta, se estaría generando una exportación de la zona franca al territorio aduanero nacional. Dada esta situación, se propone que la Dian incorpore una visión ampliada de la operación productiva de las

empresas usuarias de zona franca, de modo que se aplique integralmente el régimen a las diferentes operaciones del negocio.

Para la aplicación de esta propuesta, se podría considerar un límite máximo en el porcentaje de empleados o de ingresos que se ubican o generan por fuera de la zona franca. 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.

6. Descuentos en energía y gas para usuarias de zona franca

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.

Existe, actualmente, una gran dificultad para que las empresas ubicadas en zona franca puedan acceder a los beneficios de la eliminación a la sobretasa de energía eléctrica (20%) y de gas natural (8,9%) estipulados en la Ley 1430 de 2010 y el Decreto 4956 de 2011, respectivamente.

El régimen de zona franca es un instrumento que ofrece beneficios tributarios y aduaneros a las empresas para atraer inversión nacional y extranjera. Bajo esta óptica de mejorar las condiciones de competitividad a usuarios de zona franca, y teniendo en cuenta que un porcentaje alto de las inversiones del régimen corresponden a actividades industriales, se considera razonable facilitar el proceso para acceder a la eliminación de la sobretasa de energía eléctrica y gas natural a las empresas industriales ubicadas en zona franca, así como a los respectivos operadores.

Como complemento a lo anterior –y para asegurar su oportuna aplicación- se propone incluir este apartado entre las tareas prioritarias del proceso de seguimiento que actualmente realiza el Programa de Transformación Productiva a las treinta recomendaciones de la "Consultoría sobre la competitividad en la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica"[76].

Adicionalmente, se propone permitir y promover que los usuarios operadores de zona franca puedan negociar y vender energía en bloque.

7. Conceptos jurídicos sobre el régimen de zona franca

[76] ECSIM 2013. "Consultoría sobre la competitividad en la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica".

Establecer –para una mayor seguridad jurídica de las empresas usuarias de zona franca- una instancia plural previa que revise y avale los conceptos jurídicos que se emitan sobre el régimen de zona franca,

Es necesario –para garantizar unas condiciones de mayor seguridad jurídica para las empresas usuarias de zona franca- que se genere mayor certidumbre y previsibilidad en los conceptos que emite la Dian sobre el régimen de zona franca. Recientemente, la Dian ha puesto en marcha un proyecto para unificar los conceptos jurídicos relacionados con el instrumento de zonas francas. Como complemento, 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 sobre la materia.

8. **Coordinación y construcción de confianza entre la Dian y operadores de las zonas francas**

Poner en marcha un proyecto que facilite a la Dian la administración y el análisis inmediato de la información suministrada por las zonas francas

En la actualidad, los sistemas de información de las zonas francas no utilizan el mismo lenguaje operativo que los sistemas de la Dian. Esto genera una mayor cantidad de controles y dificulta la operatividad en el proceso de vigilancia y control. Los software que utilizan los operadores de zona franca ya cuentan con sistemas operativos que permiten a la Dian tener acceso a toda la información pertinente –por ejemplo sobre ingresos y salida de mercancías- para el proceso de vigilancia y control.

Dado esto, en aras 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 destinar recursos para implementar las interfaces necesarias que permitan a la Dian descargar inmediatamente las consultas de los sistemas de información de los operadores de las zonas francas para, con estos insumos, hacer los cruces necesarios en sus procedimientos y ejercicios internos de vigilancia y control. .

En adición a lo anterior, se propone crear en la Dian un sistema de información de usuarios confiables, y mecanismos que permitan seguir la trazabilidad internacional de las mercancías.

RECOMENDACIONES NECESARIAS

9. 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.

Llama la atención la modificación propuesta en el Proyecto de Decreto de permitir solo la aprobación de zonas francas permanentes especiales de servicios. Se debe permitir la aprobación de zonas francas permanentes especiales para los sectores agrícola, piscícola y agroindustrial. Para este tipo de actividades, dada su naturaleza, la flexibilidad de transferir o ubicar la producción en un área específica –por ejemplo al interior de una zona franca permanente- es muy limitada. Por ello, y dada la importancia que estas actividades económicas pueden tener para el éxito del post-conflicto, se propone incluirlas como parte del régimen de zona franca permanente especial.

También se propone permitir este tipo de régimen para la exploración y explotación petrolera off-shore. Las inversiones en proyectos off-shore requieren, por su naturaleza y complejidad, montos mucho mayores a los convencionales. Los estimativos indican que un pozo en tierra requiere una inversión cercana a los 15 millones de dólares, mientras uno en alta mar implica un monto de 250 millones de dólares. Por esta razón, y dado que las reservas actuales de petróleo en Colombia indican un horizonte de autoabastecimiento energético de tan solo 7 años, resulta fundamental, en aras de asegurar la eficiencia y disponibilidad energética del país, promover este tipo de actividades off-shore en las zonas francas.

Esquemas de zona franca para proyectos off-shore se han establecido en países como Irlanda, Estados Unidos, Corea, India, Singapur, Nigeria y Emiratos Árabes, con resultados positivos, no solo en términos de producción, sino también de ingresos al Estado por impuestos y regalías.

Como alternativa a la zona franca permanente especial, se podría considerar, para esta actividad económica, una figura de extensión de zona franca similar a la que se ha utilizado, por ejemplo, para la reparación de aviones de la CIAC (Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana) en la Zona Franca de Bogotá.

Para las zonas francas permanentes especiales aprobadas, debe existir total certidumbre sobre el tiempo de declaración y la prórroga de las mismas. Dados los horizontes de largo plazo de muchos proyectos de inversión, es importante que las empresas solicitantes tengan certeza del tiempo de aplicación del régimen que los cobija. Así mismo, se propone abrir la posibilidad a las empresas beneficiarias del régimen de zona franca permanente especial, de solicitar prórrogas o extensiones en cualquier momento, no solo al final del

período otorgado. Así, las empresas podrán elaborar y llevar a cabo sus proyectos de inversión de largo plazo.

10. Inversiones en maquinaria remanufacturada o usada

Permitir inversiones de usuarios de zona franca en maquinaria remanufacturada y usada –bajo condiciones-, y que estas aporten al cumplimiento de los requisitos establecidos

Hoy en día, una empresa usuaria de zona franca puede importar equipos remanufacturados de países como Estados Unidos y Canadá –en desarrollo de los tratados de libre comercio con estas economías-, e introducir equipos usados de otros países, pero no adquirirlos desde el territorio aduanero nacional. u,

Una empresa que se ubique en zona franca –para cumplir los objetivos establecidos en materia de generación de inversión- solo puede invertir en maquinaria nueva del TAN, y no usada. Esta restricción puede generar sobrecostos innecesarios e ineficiencias operativas. Por ello, se propone que se permita la compra por parte de usuarias de zona franca a empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional de maquinaria remanufacturada y que, para los casos de equipos usados, sea permitida su adquisición –y que esta aplique a los requisitos de inversión- solo en los casos en que no sea de tecnología obsoleta. El proceso de compra y traslado de la maquinaria y del personal que la instala y opera, se debe realizar bajo el marco de un programa de reconversión empresarial en las zonas francas, con apoyo de entidades como Bancóldex y el Sena.

11. Beneficios para operaciones logísticas

Igualar el tratamiento tributario de las zonas francas que prestan servicios de logística con la de los centros de distribución logística en puertos

A las operaciones de los centros de distribución logística no se les aplica el mecanismo de recaudo de retención en la fuente. Las zonas francas que prestan servicios de logística sí están obligadas a aportar los recursos de retención en la fuente de manera periódica. Esta disparidad produce una brecha de competitividad entre estos dos actores que prestan los mismos servicios, al generar una mejor flexibilidad en el flujo de caja del primero frente al segundo.

Dado lo anterior, 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. Esto requeriría expedir una Ley en la que se este mismo tratamiento a los aeropuertos y las zonas francas ubicadas en el área de influencia del puerto.

12. Régimen especial para pymes

Eliminar las exigencias que se establecen para las pequeñas y medianas empresas que se ubiquen en zona franca

Se propone –para la solicitud de zona franca- reducir las obligaciones que se exige 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- como estrategia para adaptarse a los cambios en las condiciones de mercado, enfrentar la competencia, crecer y despegar el negocio en sus primeros años de vida.

Se propone también ampliar de US$100.000 a US$ 1 millón el monto de patrimonio no sujeto a generación de empleo e inversión. Así mismo, se debe promover la creación de comercializadoras o facilidades conjuntas para las pymes, tanto para la compra de inventarios comunes a gran escala como para procesos industriales conjuntos.

13. 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

Existen actualmente desincentivos operativos con la Dian que afectan la eficiencia de las zonas francas, especialmente en la gestión de sus operadores. Uno de ellos se presenta en los casos en los cuales un operario de zona franca presenta una denuncia ante la Dian por operaciones irregulares de un usuario de la zona franca de su jurisdicción. 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. Además, este tipo de prácticas afecta el relacionamiento entre la Dian y los operadores de zona franca que, para beneficio de ambos, debe ser fluida.

Adicionalmente, para facilitar el apoyo de los operadores en el proceso de vigilancia y control de la Dian se propone, como complemento a lo anterior, que los operadores practiquen inspecciones y revisiones a los usuarios calificados, para así controlar que estos realicen efectivamente las actividades para las cuales fueron calificados. La Dian realizaría auditorías respectivas para verificar el adecuado control aduanero de los usuarios operadores.

14. Certificados de origen en zona franca

Ampliar o congelar por 6 meses el término de validez de los certificados de origen para productos que ingresan a zona franca

Si una empresa de zona franca importa un bien de un país con el cual Colombia tiene un tratado de libre comercio suscrito, y al cabo de seis meses no ha modificado o exportado el producto al territorio aduanero nacional, este bien pierde el certificado de origen y el producto pasa a un tratamiento arancelario de nación más favorecida. Esta situación genera dificultades para las empresas usuarias de zona franca en momentos en que se presenten cambios de demanda. Por ello, 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-, a partir del momento en que el producto ingresa a la zona franca.

15. Incentivos a la formación de capital humano

Establecer incentivos tributarios para las inversiones en formación profesional a empresas usuarias y fortalecer la institucionalidad de apoyo para promover el mejoramiento del capital humano en las zonas francas

Como primera medida, se propone permitir que las empresas ubicadas en zonas francas puedan acreditar contra el impuesto de renta o los parafiscales –según el régimen tributario que aplique- los gastos incurridos en la capacitación de sus empleados. El instrumento normativo para efectuar esta propuesta sería un Proyecto de Ley.

Como complemento, se propone fortalecer el apoyo institucional para promover la capacitación continua del personal de las empresas de zona franca. Para ello, se propone, por un lado, crear una instancia en el Ministerio de Trabajo encargada específicamente de mejorar las condiciones laborales y la formación de personal de las empresas usuarias de zonas francas.

En adición a esto, se establecería una oferta institucional específica para las zonas francas que estaría coordinada por el Programa de Transformación Productiva de Bancóldex y el Ministerio de Trabajo, y que contaría con el apoyo del Sena.

Este instrumento institucional ofrecería a las empresas usuarias de zona franca un programa de capacitación en planta de tres meses para personal seleccionado previamente. El PTP y el Ministerio de Trabajo ofrecerían asistencia para el diseño del programa y los tipos de capacitación que abordaría, así como apoyo para la selección del personal beneficiario. El Sena, por su parte, coordinaría y ejecutaría los programas de capacitación y formación profesional.

16. Incentivos migratorios

Facilitar los procesos de expedición de permisos de residencia a inversionistas y trabajadores extranjeros de zona franca

Se propone 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". Esta sería una categoría especial de permiso exclusivo para las zonas francas.

Actualmente, los inversionistas y empleados extranjeros ubicados en las zonas francas tienen la posibilidad de solicitar una visa de negocios –bajo los protocolos y requisitos establecidos en el Decreto 834 de 2013-. Si bien el proceso para la expedición de visas de trabajo en Colombia ha mejorado sustancialmente en los últimos años, se considera importante –dado el propósito de este régimen de atraer inversión extranjera- simplificar y agilizar aún más estos procesos para los casos puntuales de visas para inversionistas y empleados de zona franca. Este tipo de medidas se ha utilizado en otros países. En Panamá, por ejemplo, el gobierno ofrece visas especiales para inversionistas o trabajadores de zona franca.

Como medida complementaria, se propone que los extranjeros contratados por usuarios de zona franca en calidad de personal de confianza, ejecutivo, experto y/o técnico, tengan derecho a solicitar un Permiso de Residente Temporal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

17. Consolidación y unificación de regímenes

Con el objetivo de consolidar un régimen unificado –y con base en las lecciones aprendidas de la Ley de Zonas de Desarrollo Económico Especial- 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.

Es necesario recuperar el papel de las zonas francas como instrumento para aprovechar los acuerdos comerciales, propiciar el ingreso de empresas colombianas a cadenas globales de valor, diversificar la estructura productiva-exportadora y reversar la desindustrialización. La estrategia de zonas francas debe ser parte central de la política de desarrollo industrial del país, la cual se propone sea abordada en el Plan Nacional de Desarrollo de la próxima administración. El PND 2014-2018 debe incluir un capítulo sobre las zonas francas en el que se establezcan los lineamientos y visión del régimen hacia el futuro.

También debe quedar plasmada la visión y la política del régimen de zonas francas en los proyectos de Decreto que se elaboren, y en las demás reformas que afecten su estructura –por ejemplo en una actualización y modernización de la Ley que lo regula, en el estatuto

aduanero, o en una próxima reforma tributaria-. Para todo ello, se deben mantener unas reglas de juego claras de largo plazo y evitar incertidumbre jurídica para las empresas usuarias y los operadores –actuales y futuros- que allí se ubican.

Se debe migrar hacia un régimen de zona franca unificado, con estabilidad y certidumbre jurídica para los inversionistas, y con reglas de juego claras y estables. Esta premisa no impide que se establezcan beneficios diferenciados para regiones vulnerables –como Buenaventura o las regiones más afectadas por el conflicto armado- y sectores estratégicos –como la agricultura, la agroindustria, los servicios especializados, la logística, la salud o las actividades industriales intensivas en ciencia, tecnología e innovación-.

El régimen de zona franca debe, además, ser coherente con las demás iniciativas regulatorias del gobierno para promover la actividad empresarial en sectores y regiones específicas. Es por ello que el instrumento de zonas francas se debe complementar y coordinar con otras apuestas del gobierno, por ejemplo, con el Proyecto de Zides (Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social) que busca establecer incentivos y apoyos para promover el auge de regiones estratégicas de bajo desarrollo como Buenaventura, o con los Parques Tecnológicos e Industriales.

Para esta articulación –en especial para la promoción de las Zides- resultará útil revisar la experiencia de 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 aplicable al 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).

Para que el régimen de zona franca siga constituyendo para el país un instrumento para atraer inversión nacional y extranjera y promover la transformación del aparato productivo nacional, es necesario mantener los beneficios relativos que, en materia tributaria y aduanera, tienen derecho los usuarios que allí se ubican.

En la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), se crearon dos esquemas impositivos para las zonas francas; uno para los usuarios establecidos y otro para los nuevos. El primero, mantiene el esquema anterior, con un impuesto de renta de 15% y el pago de impuestos parafiscales y contribuciones de salud a los trabajadores. En el segundo esquema se aplican las nuevas disposiciones normativas de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), con lo cual

el impuesto de renta se mantiene en 15%, se adiciona la tributación del CREE –que agrega un impuesto adicional sobre la renta de 9% para los primeros tres años y 8% en adelante-, y que elimina el pago de los parafiscales del Sena y el ICBF y de las contribuciones de salud de los trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La Ley 1607 de 2012 –al disminuir el impuesto de renta y eliminar las contribuciones parafiscales del ICBF y Sena y los aportes de salud para trabajadores que devenguen menos de 10 salario mínimos legales mensuales vigentes- redujo la brecha en carga tributaria entre los usuarios de zona franca y las empresas ubicadas en el territorio aduanero nacional.

Esta brecha se ha cerrado aún más para algunas actividades económicas que no se benefician de este esquema bimodal establecido en la reforma tributaria para las empresas ubicadas en zona franca. Por ejemplo, las compañías de servicios de zona franca –que son intensivas en mano de obra-, al mantenerse en el régimen anterior pueden enfrentar una pérdida relativa de competitividad frente a sus pares del territorio aduanero nacional que, con la reforma tributaria, dejan de pagar los parafiscales del Sena e ICBF y las contribuciones de salud.

Por ello, se propone que las empresas instaladas en zonas franca pueden elegir, por una única vez, el régimen al que desean pertenecer, ya sea el anterior –con impuesto de renta de 15% y pago de impuestos parafiscales y seguridad social-, o el ajustado a la reforma tributaria de 2012 –con impuesto de renta de 15% más el CREE y sin los aportes del Sena, ICBF y salud (para los casos establecidos por la norma)-.

El régimen seleccionado por las empresas se deberá mantener en el tiempo.

19. Zonas francas de servicios

Mejorar la compresión sobre la complejidad de los servicios modernos y sus implicaciones en la operación, vigilancia y control de las zonas francas

El régimen de zona franca fue inicialmente concebido como un instrumento para promover la exportación de bienes. Por ello, su naturaleza se fundamenta en la promoción de actividades industriales. Esta orientación ha generado gran dificultad en la aplicación, vigilancia y control efectivo a las zonas francas de otro tipo de actividades económicas, particularmente de servicios.

Dada la complejidad actual de los modelos de negocio del sector de servicios, se propone -para los ajustes reglamentarios que se formulen sobre el régimen de zona franca- estudiar, evaluar y tener en cuenta las complejidades y especificidades de este sector. Esta revisión aplicaría para la estrategia de promoción de servicios estratégicos a través del régimen de

zona franca, así como para su respectivo proceso de vigilancia y control. Para ello, es importante propiciar la interacción constante de la Dian, el Programa de Transformación Productiva (PTP) y los empresarios del sector de servicios, en el marco del Comité Consultivo de Zonas Francas del Consejo Superior de Comercio Exterior.

En el caso de las zonas francas permanentes especiales de servicios, se propone que estas se limiten a unos casos taxativos, y no se abran indiscriminadamente a todas las actividades. Para estos casos, se sugiere reducir el área mínima de las zonas francas permanentes de servicios –que generalmente se ubican en ciudades- de 20 hectáreas a una cifra entre 3 y 5 hectáreas. Modelos de zonas francas de servicios en áreas más pequeñas se han utilizado en países como India, Uruguay y Costa Rica.

Así mismo, se buscaría simplificar las diferentes modalidades de regímenes especiales que se proponen para este sector. En el Proyecto de Decreto se plantean condiciones especiales para zonas francas de salud, portuarias, tecnológicas, etc. Se propone mantener los dos esquemas actuales –permanentes y permanentes especiales-, y reglamentar unas pocas categorías de servicios en los casos de zonas francas permanentes especiales.

Por otra parte, existe actualmente incertidumbre sobre las restricciones en los tipos de empresas de servicios que se pueden ubicar en zonas francas permanentes industriales. Se debe dar claridad sobre los servicios que se pueden prestar en las zonas francas permanentes industriales, así como ampliar la cobertura para incluir todo tipo de servicios que puedan ser demandados por sus usuarios.

20. Régimen especial para el post-conflicto

Establecer un régimen especial de zona franca para proyectos en áreas clave para el postconflicto, en el que se incluya la exención total del impuesto de renta durante 15 años a actividades agrícolas y agroindustriales que se ubiquen allí

La aplicación de las zonas francas al sector agropecuario y agroindustrial se debe analizar bajo una óptica especial; (i) en primer lugar, debido a que la producción agropecuaria, piscícola y forestal no es fácil –y en ocasiones es imposible- de trasladar geográficamente, por ejemplo, a una zona franca permanente; (ii) en segundo lugar, porque las actividades agrícolas y agroindustriales son la base para mejorar las condiciones de vida de la población rural, (iii) y en tercer lugar, debido a que el éxito del proceso de post-conflicto recae fuertemente en la promoción de actividades empresariales del sector agropecuario y agroindustrial en las zonas rurales del país más afectadas por el conflicto armado.

Dado lo anterior, como un instrumento para el desarrollo productivo del campo en un escenario de post-conflicto, se propone, mediante Ley, establecer un régimen especial para las cadenas productivas de los sectores agropecuario, piscícola, forestal y agroindustrial. Las

empresas que se incorporen a este régimen tendrán derecho a la exención total del impuesto de renta durante 15 años, previo cumplimiento de unas inversiones mínimas y de acuerdo a unos planes de desarrollo regional previamente establecidos. Esta modalidad del régimen de zona franca podría contar con esquemas flexibles para facilitar su funcionamiento, por ejemplo, eliminar la restricción que los terrenos deban ser colindantes.

Como mecanismo para mejorar la eficiencia y facilitar el control de estas zonas francas agrícolas, se sugiere que estas sean operadas y calificadas por una zona franca permanente ya establecida..

OTRAS NECESIDADES

El conjunto de recomendaciones de política presentado anteriormente, se enfoca en las medidas que puede adoptar el gobierno nacional para que las zonas francas refuercen su papel como impulsoras de transformaciones productivas. Ahora bien, es importante resaltar que existen otro tipo de medidas que se pueden adoptar –especialmente al interior de las zonas francas- que también pueden coadyuvar a este propósito-; por ejemplo para promover el desarrollo de clusters de alto valor agregado basados en apuestas productivas regionales.

En este sentido, al estar las empresas de las zonas francas ubicadas en un espacio geográfico delimitado, se pueden generar sinergias y mejoras de eficiencia a través de servicios compartidos, desarrollos tecnológicos conjuntos, infraestructuras comunes, entre otros. Por ello, se debe profundizar la relación empresarial entre usuarios de una misma zona franca, no solo para promover el desarrollo de encadenamientos productivos, sino también para incentivar la generación de sinergias y el aprovechamiento de economías de escala en servicios compartidos como transporte y logística, casino, investigaciones de mercado, entre otros. Este tipo de esquemas colaborativos pueden reducir los costos de operación de las empresas usuarias de las zonas francas.

En esta misma línea, se destaca la necesidad de promover el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación en las zonas francas. Resulta positiva la reglamentación de las zonas francas tecnológicas propuesta por el gobierno en el proyecto de Decreto, en la cual se reducen los compromisos para los proyectos de esta naturaleza. No obstante, se considera que se pueden disminuir aún más algunos de los requisitos para este tipo inversiones en zona franca, por ejemplo, en términos de generación de empleo o inversiones ejecutadas.

Por otra parte, se presenta un excesivo control de la Dian a las zonas francas, lo que genera demoras, sobrecostos, e incertidumbre. Esto afecta, por ejemplo, operaciones o movimientos como la entrada y salida de vehículos de las zonas francas, o, en el caso de los

hospitales, el desplazamiento de pacientes dentro y fuera de las instalaciones. En este caso particular de las zonas francas de salud, dada su naturaleza, se requiere que estas tengan un tratamiento especial para el movimiento de sus mercancías entre la zona franca y el territorio aduanero nacional.

Otro obstáculo operativo que enfrentan las zonas francas se da en el tratamiento de las mercancías abandonadas por usuarios. Hoy en día, esta mercancía se debe destruir por falta de instrumentos normativos que permitan aprovechar su utilización. Por ello, se debe aclarar el tratamiento que se puede dar a estas mercancías, por ejemplo, para declarlas en estado de abandono legal o voluntario.

En adición a esto, se presentan a continuación algunas aclaraciones normativas que se pueden dar al régimen colombiano de zonas francas para eliminar cuellos de botella y mejorar su operatividad interna:

- Aclarar, mediante resolución, que los usuarios de zona franca puedan nacionalizar materias primas extranjeras y bienes finales. Actualmente, por concepto de la Dian, los usuarios de zona franca –al estar por fuera del territorio aduanero nacional- no pueden nacionalizar materias primas. Las empresas pueden mantener en tránsito la materia prima y posteriormente nacionalizar el bien final. Se debe poder, como en otros países, escoger entre nacional la materia prima o el bien final.
- Dar claridad sobre cuáles son los tipos de bienes que pueden ingresar a las zonas francas y para cuales existen restricciones. Las normas que se han expedido en esta materia no son claras y han generado incertidumbre entre los usuarios. La Ley 1004 de 2005, por un lado, estableció que el único requisito para ingresar mercancías a las zonas francas es que estas estén dirigidas a un usuario particular. La Dian, por su parte, estableció –mediante resolución- algunas restricciones al tránsito aduanero y al tipo de mercancías que pueden ingresar a las zonas francas.
- Aclarar cuáles son las restricciones para que particulares puedan adquirir y construir bienes inmuebles en las zonas francas y arrendarlos a personas que se califiquen como usuarios.
- Incorporar o aclarar en el estatuto aduanero la regulación relacionada con la movilización de mercancías entre zonas francas.
- Dar mayor claridad sobre las restricciones que tienen los usuarios industriales de zona franca para sacar temporalmente al territorio aduanero nacional mercancías para procesamiento industrial
- Aclarar la posibilidad de que usuarios comerciales de zona franca puedan sacar temporalmente al territorio aduanero nacional bienes –incluyendo maquinaria,

herramientas y materia prima, y excluyendo mercancías- para procesos de reparación y mantenimiento

- Dar claridad sobre la aceptación -para efectos del cumplimiento de los compromisos de empleo- de los contratos a término indefinido de los usuarios, sin limitarlos a los del área de producción
- Aclarar si los materiales de empaque y embalaje no reutilizables se pueden destruir dentro y fuera de la zona franca
- Definir las figuras especiales -como las fundaciones o las sociedades de comercialización internacional- que pueden coexistir en las zonas francas y cuál es su tratamiento. Se propone que estas organizaciones puedan acceder a los beneficios del régimen, por ejemplo, en materia aduanera y de comercio exterior, y que, como regla general, se aplique la norma de mayor beneficio.

Como complemento a estas necesidades, los operadores de zona franca se comprometerían a las siguientes acciones o principios:

- Los usuarios operadores no podrán tener vinculación directa con los usuarios de zona franca
- Los operadores establecerán programas y sistemas de gestión de riesgos para las empresas de zona franca
- Los usuarios operadores entregarán a la Dian la información de todos los ingresos y salidas de mercancías de las zonas francas
- Los usuarios operadores controlarán que los usuarios realicen las actividades para las cuales fueron calificados
- Los operadores de zona franca se comprometen a calificarse como Operadores Económicos Autorizados

Existen otras necesidades que pueden mejorar la eficiencia y operación interna de las zonas francas que amerita resaltar. Es necesario, por ejemplo, promover inversiones y desarrollos productivos en las áreas de las zonas francas adjudicadas que se encuentran sin utilizar. Existe un gran potencial en estas zonas que debe ser aprovechado efectivamente mediante la atracción de inversiones en actividades priorizadas y estratégicas para la región y el país. Actualmente existe un total de 40 millones de m2 de área declarada como zona franca: alrededor de 50% en zonas francas permanentes y 50% en zonas francas especiales. De este valor, cerca de 14 millones de m2 están disponibles para el desarrollo de inversiones y nuevas apuestas productivas.

Proexport y las autoridades locales deben jugar un papel centran para atraer inversiones estratégicas hacia estos terrenos disponibles de las zonas francas. Las inversiones deben ir dirigidas a potenciar apuestas regionales en sectores como la agroindustria, el turismo de

salud o de eventos, los servicios tercerizados de negocios, las actividades portuarias y de logística, o las industrias manufactureras de alto valor agregado.

Por otra parte, resulta fundamental consolidar y profundizar los sistemas de información al interior de –y entre- las zonas francas. Para fortalecer los análisis de impacto y evaluar la evolución de las zonas francas, resulta pertinente mejorar la información disponible sobre operaciones realizadas en las zonas francas, por ejemplo, en materia de exportaciones e importaciones hacia otros países del mundo. Así mismo, se debe promover un mayor intercambio de cifras y casos de buenas prácticas entre usuarios y operadores de distintas zonas francas del país.

También, las administraciones de las zonas francas deben diseñar y poner en marcha estrategias para internacionalizar su operación y estrechar sus vínculos con zonas francas de otros países. Por ejemplo, se podría considerar, con base en la revisión de experiencias internacionales, desarrollar proyectos conjuntos con zonas francas de otras economías de la región, consolidar estrategias de promoción internacional, entablar alianzas con agremiaciones en el mundo, entre otros.

6. CONCLUSIONES

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/o el surgimiento o consolidación de sectores estratégicos, por medio de beneficios a las empresas, particularmente tributarios y aduaneros. En Colombia, la figura de zona franca ha sido aplicada en los últimos años –especialmente a partir de las reformas efectuadas en el año 2005- como instrumento para promover la inversión nacional y extranjera.

Los resultados de la política de zonas francas en Colombia han sido positivos en generación de empleo, inversión, desarrollo regional, formación de aglomeraciones empresariales y encadenamientos productivos, promoción de sectores estratégicos, dinamismo de exportaciones, entre otros. El régimen, según se evidencia en el modelo estadístico presentado en el estudio, ha sido incluso favorable para las finanzas públicas al haber impulsado inversiones y emprendimientos que no se hubieran desarrollado sin los beneficios ofrecidos.

El régimen de zona franca se debe consolidar en el país como un instrumento de desarrollo económico y social de largo plazo. Colombia enfrenta todavía grandes desafíos, pero también inmensas oportunidades de crecimiento.

Uno de los principales desafíos del país es aumentar la exportación de bienes de alto valor agregado. Se encuentra, por ejemplo, que las exportaciones por habitante de bienes manufactureros de Colombia suman tan solo 350 dólares, frente a un promedio mundial de

1.900 dólares. Incluso las exportaciones industriales de Colombia hacia su principal socio comercial –los Estados Unidos- son atípicamente bajas. En términos per cápita, las ventas de productos manufactureros de Colombia hacia Estados Unidos suman tan solo 130 dólares, frente a más de 2.000 dólares en Estados Unidos y Costa Rica, y entre 350 y 500 dólares en los países centroamericanos.

Como se demuestra en este informe, las zonas francas promueven las exportaciones y generan crecimiento en sectores estratégicos como la industria o los servicios de alto valor agregado. El dinamismo económico y exportador de estas actividades es fundamental para el país, no solo por su efecto jalonador sobre el crecimiento y la generación de empleo, sino también para compensar la caída en la producción de sectores tradicionales como el petróleo y el carbón.

En esta línea, a través de las zonas francas se puede promover la fabricación de bienes o la provisión de servicios sofisticados no producidos en el país, ya sea para exportar o para comercializar en el mercado interno. Este tipo de transformaciones a través del régimen de zona franca se ha implementado con éxito en países como Brasil –por ejemplo con en su zona de Manaos- o en Estados Unidos.

El crecimiento de estos sectores estratégicos y sofisticados lleva, a su vez, a otro de los principales desafíos, que consiste en emplear, en ocupaciones de calidad,a una población cada vez más capacitada y especializada.

Todo ello debe llevar a las zonas francas a convertirse en promotoras de clusters regionales de alto valor agregado. Estas aglomeraciones productivas deben ser una de las estrategias centrales del país para fortalecer los vínculos económicos en el marco del acuerdo de Alianza Pacífico y para desarrollar esquemas como la acumulación de origen con otros regímenes francos para aprovechar Tratados de Libre Comercio como el de Estados Unidos o la Unión Europea.

Otro desafío del país es hacer frente a la competencia internacional. Sin el régimen de zona franca, la competitividad de las empresas colombianas frente a México y países centroamericanos y del Caribe que cuentan con regímenes francos más generosos, no será fácil.

Por otra parte, Colombia enfrenta también el gran desafío de generar una mayor equidad entre sus regiones. Las zonas francas pueden constituir una herramienta para promover el desarrollo de regiones estratégicas como Buenaventura, o territorios del país marginados por el conflicto interno.

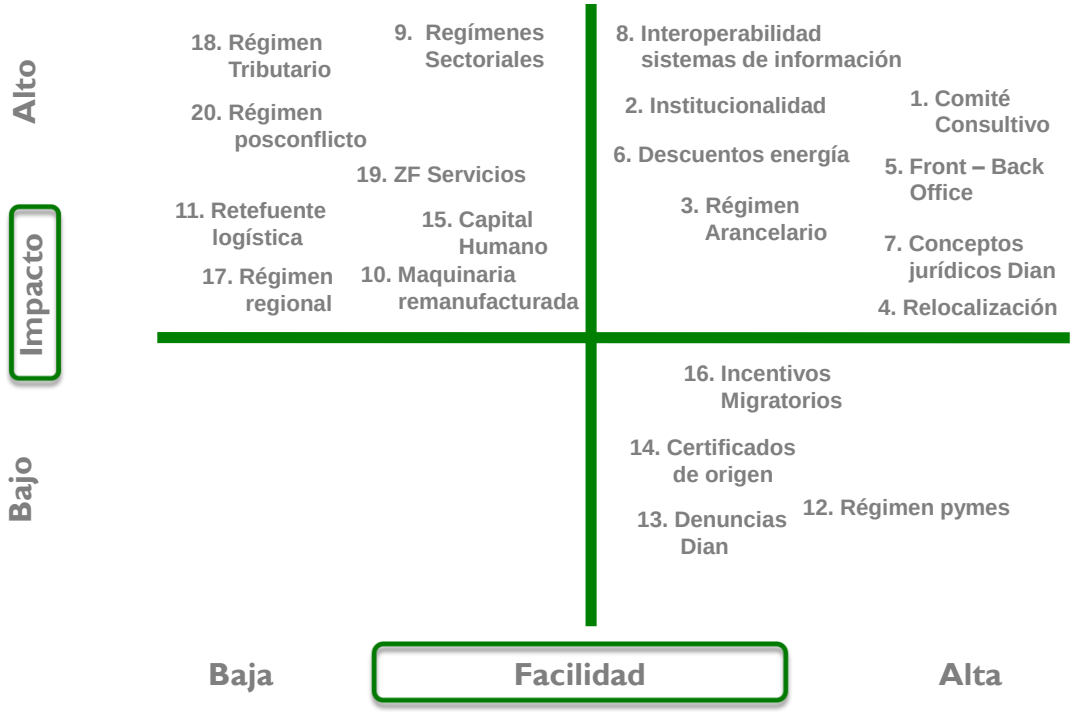
En síntesis, las zonas francas se deben consolidar como un instrumento clave para el desarrollo económico y social del país en el largo plazo. En particular, para:

- Asegurar una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado mediante el aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes o los que se suscriban en el futuro:
- Propiciar un proceso de reindustrialización en el país.
- Impulsar una transformación productiva que lleve a la fabricación de bienes o la provisión de servicios sofisticados no producidos en el país
- Generar empleo especializado y bien remunerado
- Consolidar nuevos desarrollos en actividades como los servicios a partir del conocimiento, o la agricultura
- Desarrollar sectores que aseguren el autoabastecimiento y la eficiencia energética
- Impulsar el fomento productivo agrícola y agroindustrial en zonas estratégicas como Buenaventura y en los territorios afectados por el conflicto interno.

Así, la política de zonas francas debe continuar como un instrumento para promover la sofisticación del aparato productivo colombiano y su exitosa incursión en los mercados internacionales. En este sentido, resulta prioritario que el gobierno haga explícita la política de zona franca en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la enmarque como uno de los ejes centrales de las estrategias para revitalizar la industria manufacturera, para impulsar la agricultura como el sector crítico para el bienestar del campo y la superación del conflicto armado, y para promover la consolidación de actividades de servicios innovadores que generen empleo de calidad.

Para esto, se deben implementar algunas correcciones y mejoras al esquema de operación y funcionamiento del régimen de zonas francas. En el presente estudio, se propone un conjunto de 20 recomendaciones de política que apuntan en esta dirección. Estas, se resumen en el gráfico 21 en el que se presenta un análisis de facilidad-impacto sobre cada una de ellas.

Gráfico 21: Matriz de análisis de facilidad impacto de las propuestas



Fuente: elaboración propia

Las propuestas presentadas en este informe se concentran en tres lineamientos.

- En primer lugar, mejorar el esquema institucional para centralizar la definición de la política y el desarrollo del proceso de aprobación de zonas francas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y concentrar la labor de la Dian en la vigilancia y control. Esto, con el objetivo de agilizar el proceso de aprobación y modernizar y hacer más efectivo el régimen.
- En segundo lugar, orientar la estrategia de zonas francas hacia el impulso de actividades económicas estratégicas como la agricultura, los servicios modernos, la logística, la explotación petrolera off-shore, y la industria manufacturera de alto valor agregado.
- Y en tercer lugar, mejorar los instrumentos y beneficios de las empresas de zona franca en materia tributaria, arancelaria, de costos de producción, y operativos.

Todo ello, con el propósito de promover más inversión, generar encadenamientos productivos, mejorar el capital humano en las zonas francas, y propiciar la actividad empresarial en regiones marginadas.

7. BIBLIOGRAFÍA

ANDI (2013), “Zonas Francas”. Bogotá, Colombia.

Araujo Ibarra (2013), “Estado del arte de las zonas francas latinoamericanas y su evolución durante los años 2012-2013”. Bogotá, Colombia.

Araujo Ibarra (2013), “Influencia de las zonas francas en la diversificación productiva y la inserción de los países de América Latina y el Caribe”. I Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Zonas Francas de América Latina y el Caribe, Cali, Colombia

Banco Mundial (2012) “El Gasto Tributario en Colombia: Una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política”. Washington DC, Estados Unidos.

Departamento Nacional de Planeación (2012), “Levantamiento de una línea de base y elaboración de una evaluación de operaciones de los instrumentos para incentivar la inversión en Colombia: zonas francas y contratos de estabilidad jurídica”. Bogotá, Colombia,

Ernst & Young (2011), “Estudio comparado de las mejores prácticas en desarrollo de zonas francas y zonas económicas especiales, así como los procedimientos para su aprobación”. Estudio preparado por Ernst & Young para Proexport. Bogotá, Colombia.

Fedesarrollo (2009) “ Régimen tributario colombiano: ¿Eficiente y equitativo?”, Tendencia Económica, Informe Mensual de Fedesarrollo 86. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014), “Informe de zonas francas aprobadas 2014”, Bogotá, Colombia.

McKinsey & Company (2011), “Consultoría de programas de incentivos a la inversión”. Bogotá, Colombia.

Ramos, J. y Rodríguez K. (2011), “Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta. Borradores de Economía 657. Banco de la República. Bogotá, Colombia.

SELA (2012), “Influencia de las Zonas Francas en la diversificación productiva y la inserción de los países de América Latina y el Caribe”. Caracas, Venezuela.

8. ANEXO 1: Listado de empresas con rentabilidad promedio superior a la DTF identificadas para el análisis de impacto fiscal del régimen de zona franca

#	NIT	RAZÓN SOCIAL	DEPARTAMENTO	SECTOR
1	900271428	PROCESADORA DE ACEITES OROROJO LTDA	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
2	830106319	TRADING FOODS LTDA.	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
3	890112179	COMPAÑIA ENVASADORA DEL ATLANTICO SAS	ATLANTICO	Agropecuario y agroindustrial
4	890920304	PEPSICO ALIMENTOS COLOMBIA LTDA	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
5	817000705	COLOMBINA DEL CAUCA S.A.	CAUCA	Agropecuario y agroindustrial
6	900150942	AGROINDUSTRIAS DEL CAUCA	CAUCA	Agropecuario y agroindustrial
7	900117087	BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A.	MAGDALENA	Agropecuario y agroindustrial
8	900429459	SWEETSOL SUCURSAL COLOMBIA	VALLE	Agropecuario y agroindustrial
9	900136638	CERVECERIA DEL VALLE, S. A.	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
10	900339803	EXTRACTORA LA GLORIA SAS	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
11	900372462	LEVAPAN COLOMBIA SAS	BOGOTA D.C.	Agropecuario y agroindustrial
12	800156635	ALUSUD EMBALAJES COLOMBIA LTDA	BOGOTA D.C.	Caucho y plástico
13	815004320	PLASTIC FILMS INTERNACIONAL S A	VALLE	Caucho y plástico
14	900024602	GEOPAK SUCURSAL COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Caucho y plástico
15	830047743	INTERPLAST OVERSEAS COLOMBIA LIMITED	BOGOTA D.C.	Caucho y plástico
16	860002576	GENERAL DE EQUIPOS DE COLOMBIA S A	BOGOTA D.C.	Comercio
17	860047657	PRACO DIDACOL S AS	BOGOTA D.C.	Comercio
18	800020706	NALSANI S.A.	BOGOTA D.C.	Comercio
19	860033653	IMPOFER IMPORTADORA DE FERRETERIA SAS.	BOGOTA D.C.	Comercio
20	900096574	PUERTO BRISA S.A.	BOGOTA D.C.	Comercio
21	800086669	HYDRABELT SA	ATLANTICO	Comercio
22	830028931	SAMSUNG ELECTRONICS COLOMBIA S.A.	BOGOTA D.C.	Comercio
23	830086232	MULTAINERS INTERNATIONAL S A SUCURSAL COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Comercio
24	860001778	INDUSTRIAS IVOR S.A. CASA INGLESA	BOGOTA D.C.	Comercio

#	NIT	RAZÓN SOCIAL	DEPARTAMENTO	SECTOR
25	830001242	LABORATORIOS SERVICIOS FARMACEUTICOS DE CALIDAD LTDA	BOGOTA D.C.	Comercio
26	830039775	RESEARCH PHARMACEUTICAL S.A.	BOGOTA D.C.	Comercio
27	830044266	DAIMLER COLOMBIA S A	BOGOTA D.C.	Comercio
28	830096047	TARSON Y CIA SA	BOGOTA D.C.	Comercio
29	830057706	BRIDGESTONE DE COLOMBIANA S.A.S	BOGOTA D.C.	Comercio
30	860511098	TDA SUPPLY & SERVICE S A	BOGOTA D.C.	Comercio
31	800251760	BIOTOSCANA FARMA S..A	BOGOTA D.C.	Comercio
32	900048374	SSANGYONG DE LOS ANDES S.A.	VALLE	Comercio
33	830509877	CHINA AUTOMOTRIZ S.A	VALLE	Comercio
34	900305709	ALSERTEC SAS	BOLIVAR	Comercio
35	900340930	BRUECKNER COLOMBIA SAS	BOGOTA D.C.	Comercio
36	900120330	BRIGHTSTAR SOLUCIONES INTEGRALES S A S	BOGOTA D.C.	Comercio
37	900234001	CAVAGNA GROUP SUDAMERICANA LTDA	NORTE DE SANTANDER	Metalmecánica y maquinaria
38	830001114	FEPCO ZONA FRANCA S.A.S.	BOGOTA D.C.	Metalmecánica y maquinaria
39	830033403	YAZAKI CIEMEL F T Z LTDA	BOGOTA D.C.	Metalmecánica y maquinaria
40	802000989	SUPER-BRIX INTERNACIONAL S. A.	ATLANTICO	Metalmecánica y maquinaria
41	900346976	COLOMBIA DRILL SUPPLY SAS	BOGOTA D.C.	Metalmecánica y maquinaria
42	860042055	SAINT GOBAIN SEKURIT COLOMBIA S.A.	ATLANTICO	Minerales no metálicos
43	860002190	SHELL COLOMBIA S A	BOGOTA D.C.	Minero-Energético
44	900147693	ECODIESEL COLOMBIA S.A	SANTANDER	Otras industrias
45	900235610	COMPAÑIA LATINOAMERICANA DE SEGURIDAD INDUSTRIAL SAS	BOGOTA D.C.	Otras industrias
46	817002510	CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S	CAUCA	Otras industrias
47	900086745	DESARROLLADORA DE ZONAS FRANCAS S A	BOGOTA D.C.	Otros servicios
48	900078888	INTERNATIONAL GREEN PRODUCTS CORP	BOLIVAR	Otros servicios
49	900154578	SOCIEDAD PORTUARIA CARTAGENA MULTIPURPOSE TERMINAL - CMT S.A	ATLANTICO	Otros servicios
50	900022585	UPTIME SERVICES S.A.	BOGOTA D.C.	Otros servicios
51	900352525	SERVICIO DE CONSTRUCCIONES ZONA FRANCA S.A.S.	SANTANDER	Otros servicios
52	900357366	DINPRO INTERNATIONAL S.A.S	CUNDINAMARCA	Otros servicios

#	NIT	RAZÓN SOCIAL	DEPARTAMENTO	SECTOR
53	900185062	ESTRATEGIAS CONTACT CENTER COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Otros servicios
54	830044609	REPRESENTACIONES VIVAS IBAÑEZ COLOMBIA LTDA	BOGOTA D.C.	Otros servicios
55	800150249	COMPUNET S.A.	VALLE	Otros servicios
56	900185919	TECHNOLOGISTICS ZF S.A.S	BOGOTA D.C.	Otros servicios
57	830133653	INTERTRADING ZF S A S	BOGOTA D.C.	Otros servicios
58	900114524	CLEAN ENERGY S.A.S.	ATLANTICO	Otros servicios
59	830104873	SERVIFRANCA INTERNACIONAL S.A. SUCURSAL COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Otros servicios
60	900127033	MAGENTA PRODUCTIONS S.A.S	BOLIVAR	Otros servicios
61	900226838	NOUVELLE COLOMBIA E.U.	BOLIVAR	Otros servicios
62	900237820	QUANTUM DATA PROCESSING DE COLOMBIA SAS	BOGOTA D.C.	Otros servicios
63	900258110	GESTION CARGO ZONA FRANCA SAS	BOLIVAR	Otros servicios
64	815002042	PGI COLOMBIA LTDA	VALLE	Químicos
65	890115917	INDUSTRIA ARTICUEROS S.A.	ATLANTICO	Químicos
66	900333380	INTERTES SUR S.A.S.	BOGOTA D.C.	Químicos
67	815003461	TRIADA EMA S.A. SUCURSAL COLOMBIA	VALLE	Químicos
68	802017481	CHEMICAL SUPPLY SERVICE INTERNATIONAL S.A.	ATLANTICO	Químicos
69	830064580	MANUFACTURERA MUNDIAL FARMACEUTICA SUCURSAL COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Químicos
70	802019339	PROFICOL ANDINA B V SUCURSAL COLOMBIA	ATLANTICO	Químicos
71	830031886	CREATIVE COLORS S.A.	BOGOTA D.C.	Químicos
72	900071933	CHRYSAL COLOMBIA S.A	BOGOTA D.C.	Químicos
73	815003912	LAFRANCOL INTERNACIONAL SAS	VALLE	Químicos
74	900297009	FRESENIUS MEDICAL CARE ANDINA S.A.S.	BOGOTA D.C.	Químicos
75	900367809	CLEVER COSMETICS SAS	BOGOTA D.C.	Químicos
76	890109177	MAQUIPLAST LIMITADA	ATLANTICO	Textil, Confección, Cuero y Calzado
77	800037896	PANTITEX S A S	BOGOTA D.C.	Textil, Confección, Cuero y Calzado
78	890109707	BARRANQUILLA INDUSTRIAL DE CONFECCIONES S.A.	ATLANTICO	Textil, Confección, Cuero y Calzado
79	800032860	SEDAS DEL CARIBE S.A.S.	ATLANTICO	Textil, Confección, Cuero y Calzado
80	830061178	FIBERTEX CORPORATION	BOGOTA D.C.	Textil, Confección, Cuero y Calzado

#	NIT	RAZÓN SOCIAL	DEPARTAMENTO	SECTOR
81	830008524	BLU LOGISTICS COLOMBIA S.A.S.	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
82	815000524	OPERADORES Y COMERCIALIZADORES EN COMERCIO EXTERIOR LTDA	VALLE	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
83	830506117	SERVIALCOMEX S A S	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
84	860502609	D H L EXPRESS COLOMBIA LTDA	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
85	830089174	MELYAK INTERNATIONAL LTDA	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
86	830040767	SKY ELECTRONICS ZONA FRANCA LTDA	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
87	830079680	USUARIO DE SERVICIOS AVIA LTDA	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
88	900046908	INFRAESTRUCTURA CELULAR COLOMBIANA SA ESP	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
89	900211857	TRANSMARES LOGISTICA INTEGRAL S A	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
90	900146231	TELEDATOS ZONA FRANCA S A S	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
91	806013104	LOGISTICS SERVICES COLOMBIA LTDA	BOLIVAR	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
92	830103877	LOGIMAT S.A.	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
93	900213087	DINATECH MOBILE S. A. S.	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
94	830076368	DISTRISERVICES S.A. COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
95	900307426	ATLANTIC OIL TERMINALS S.A.S.	ATLANTICO	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
96	900173602	MOVIL MEDIA ENTRETENIMIENTO S.A	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
97	900319696	CONVERGYS CUSTOMER MANAGEMENT COLOMBIA SAS	BOGOTA D.C.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones

Fuente: Superintendencia de Sociedades, cálculos propios