



*Cámara de Usuarios  
de Zonas Francas*



**ARAÚJO IBARRA**  
CONSULTORES EN NEGOCIOS INTERNACIONALES

**IBARRA**  
ABOGADOS



**HJGomez SAS**

# RESUMEN EJECUTIVO: ESTUDIO DE IMPACTO JURÍDICO, ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS ZONAS FRANCAS

# INTRODUCCION

En un entorno globalizado, las zonas francas se han posicionado como el más importante instrumento para promover la transformación productiva, la inserción en mercados internacionales y la atracción de inversión. De hecho, múltiples experiencias internacionales en más de 135 países demuestran que son los lugares ideales para promover cadenas globales de valor, logística internacional, así como servicios de valor agregado.

Lo anterior, se manifiesta en el crecimiento exponencial del número de zonas francas declaradas, en los últimos años (desde la creación de la OMC hasta hoy, se han creado 3.000 zonas francas en el mundo, 130 por año en promedio) y en especial de los países que las han adoptado como política de desarrollo.

En Colombia la primera Zona Franca se fundó en Barranquilla en el año de 1959, y por medio de la Ley 1004 de 2005, que derogó la anterior Ley 109 de 1985, se creó el actual régimen franco, que permitió las primeras zonas francas privadas.

En la actualidad, Colombia cuenta con 109 zonas francas que se encuentran divididas entre 34 Zonas Francas Permanentes, que consisten en parques industriales multiempresariales y 71 Zonas Francas Permanente Especiales que son uniempresariales y 4 se encuentran en la categoría de ZF costa afuera, utilizadas para hacer exploración y explotación de combustibles mineroenergéticos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es la entidad encargada de la autorización y control del mecanismo en Colombia. Asimismo, el marco normativo bajo el cual se rigen las zonas francas actualmente es el Decreto 2147 de 2016 que contiene todas las disposiciones respecto de su creación, requisitos y funcionamiento y el Estatuto Aduanero (Decreto 1165 de 2019), que regula todos los procedimientos aduaneros de entrada y salida de las zonas francas.

El Régimen de Zonas Francas y su impacto en el desarrollo económico del país ha sido objeto de debate en los últimos años, por parte de la academia, algunos grupos empresariales, líderes de opinión, en incluso el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. Se puede afirmar que los principales puntos de discusión han girado en torno a los siguientes aspectos:

1. Inequidad tributaria entre las empresas que son beneficiarias de los incentivos que otorga el Régimen Franco, respecto a las demás compañías y respecto a los demás contribuyentes.
2. Elevado costo fiscal para el Estado, producto de las exenciones tributarias otorgadas a las compañías instaladas en zona franca, en contraposición a la necesidad de incremento en el recaudo público, para garantizar las inversiones del sector público.
3. Un supuesto esfuerzo fiscal para un régimen que beneficia a un reducido número de empresas, especialmente en un momento donde el país necesita reducir sustancialmente el déficit fiscal y maximizar la eficiencia del gasto público.

4. Dudas en la opinión pública especializada, sobre la efectividad del instrumento en términos de su costo tributario para contribuir a la atracción de inversiones y generación de empleo formal.
5. Inquietudes en relación con la compatibilidad del Régimen de zonas francas y la normativa sobre Competencia.

Con el objeto de contribuir con el debate nacional, mediante la presentación de argumentos sólidos y sustentados que demuestren el impacto del Régimen Franco en la consolidación de las políticas de generación de empleo, atracción de inversión y reconversión industrial, la Cámara de Usuarios de Zonas Francas desarrolló el presente estudio, en el cual se evalúa el estado actual del régimen de zonas francas colombiano, desde las perspectivas económica, jurídica y fiscal.

El estudio se divide en tres capítulos que estudian las siguientes materias: i) el cumplimiento de las finalidades establecidas en la Ley 1004 de 2005 mediante la medición de su impacto económico; ii) su impacto fiscal en cuanto a los beneficios tributarios otorgados a las zonas francas dentro del sistema tributario colombiano; y iii) i) la legalidad del régimen de cara a la regulación actual en materia de competencia desleal e inequidad jurídica.

## **I. ESTUDIO DE MEDICIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO Y CUMPLIMIENTO DE LAS FINALIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS**

Según lo establecido en la Ley 1004 de 2005, las finalidades del Régimen de zonas Francas, son:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

En este contexto, se realizó una evaluación de los índices de creación de empleo y captación de nuevas inversiones por parte de las zonas francas colombianas. Así mismo, se analizó el desempeño de las zonas francas como polo de desarrollo regional y la generación de procesos industriales altamente productivos y competitivos.

Otro de los aspectos que se tuvo en cuenta fue la adopción de políticas internas relacionadas con seguridad, transparencia, reconversión tecnológica, producción limpia y buenas prácticas empresariales y la participación de usuarios industriales de las diferentes zonas francas del país en cadenas regionales de valor.

### **Metodología: descripción de la metodología y fuentes de información utilizadas**

Para el presente análisis se tomó como fuente primaria la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a partir de los Informes Trimestrales, instrumento consagrado en el Decreto 2147 de 2017 que permite verificar para cada uno de los usuarios en zona franca, el cumplimiento de los compromisos de inversión y empleo que dieron lugar a su calificación como Usuario de zona Franca.

Para complementar la información disponible y cumplir con los objetivos perseguidos, se diseñó una encuesta que fue validada por la ANDI y fue enviada a cada uno de las 984 empresas instaladas en zona franca, a través de la plataforma SUMA de la ANDI. De este universo se recibió información completa y comparable de 219 compañías, es decir se contó con información para una muestra que representa el 22% del universo de compañías que hacen parte del Régimen Franco en Colombia.

Esta información se contrastó con los indicadores recopilados a través de Encuestas enviadas a los Base de datos tabulados por la Cámara de Zonas Francas de la ANDI, según informes oficiales trimestrales enviados por los usuarios al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para los 4 trimestres de 2018.

Así mismo y para evaluar el desempeño de las zonas francas colombianas como polo de desarrollo regional se trabajó con la información publicada por el Departamento Nacional de Planeación en las fichas de caracterización territorial en temas de economía e ingresos tributarios<sup>1</sup>.

Para el análisis del comercio exterior se utilizó la información publicada por el Departamento Nacional de Estadística DANE, específicamente los resultados de comercio exterior (importaciones y exportaciones) y el movimiento de mercancías (ingresos y salidas), registrados por las zonas francas con el resto del mundo, el Territorio Aduanero Nacional (TAN), otras zonas francas y usuarios dentro de la misma zona franca; donde se incluye un total de 106 zonas francas, entre permanentes y permanentes especiales. Por reserva estadística la información se presenta acumulada por zona franca.

Finalmente, para medir la participación de las diferentes zonas francas del país en cadenas regionales de valor se tomó como base los planes de desarrollo departamentales y municipales, se tomaron como base los informes de las comisiones regionales de

---

<sup>1</sup> <https://www.dnp.gov.co/programas/.../Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

competitividad y las actividades (CIIU Rev 4 A.C) desarrolladas por los usuarios en las zonas francas.

## **Caracterización de las zonas francas**

A diciembre de 2018, **940 compañías colombianas cuentan con la calificación usuarios industriales de bienes y servicios de zona franca**. De ellas **865 corresponden a usuarios instalados en las 34 Zonas Francas Permanentes**, mientras que **71 empresas tienen la calificación de Zona Franca Permanente Especial** y **4 se encuentran en la categoría de ZF costa afuera**.

Respecto a los usuarios de las ZFP, el 34% de las compañías, es decir, 296 se ubican en la categoría de pequeña empresa, y el 30% (256) son micro empresas. De hecho, el 81% de las empresas (700) hacen parte del grupo MiPYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Por el contrario, tan solo el 9%, es decir, 77 usuarios, se consideran como empresas grandes. **Esto quiere decir que el Régimen de Zona Franca en su mayoría ha beneficiado a las pequeñas y medianas empresas del país.**

A nivel regional, se destaca que el Caribe, Centro oriente y Pacífico son las zonas del país que cuentan con un mayor número de zonas francas<sup>2</sup>:

Por su parte, según la clasificación del código CIIU, **364 compañías se dedican a la industria manufacturera (39%), 253 a la logística (27%) y 101 al comercio (11%), y reparación de automotores**. En la categoría Otros, se agrupan ocho tipos de actividades económicas.

Las actividades manufactureras en las zonas francas son diversas. De las 364 empresas, las tres actividades con mayor número de usuarios son: elaboración de productos alimenticios (46), industria química y plásticos y caucho, cada una con 41 empresas.

## **Contribución de las zonas francas con el crecimiento económico de Colombia**

El valor agregado de Colombia ascendió a 835,6 billones de pesos en 2017<sup>3</sup>. De este total, el **57% fue aportado por los 58 municipios que cuentan con al menos una zona franca**.

Existen cuatro regiones cuyos aportes de valor agregado de los municipios con zona franca tienen una proporción igual o superior a la nacional: Región Centro Oriente (incluyendo a Bogotá), Región Pacífico, Región Eje Cafetero y Región Caribe.

---

<sup>2</sup> Para efectos del presente estudio se dividió el país en 6 regiones teniendo en cuenta los nueve pactos propuestos en el Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018 -2022.

<sup>3</sup> DANE, precios constantes Base 2015.

Se resalta el caso de la Región Centro Sur, en donde solo el municipio de Palermo (Huila) tiene una zona franca y aporta el 43% del valor agregado del departamento.

### **Aporte de las zonas francas al valor agregado del país**

Del análisis detallado a nivel regional se destaca:

- 58 municipios con zonas francas aportan el 57% del valor agregado nacional.
- Se destaca la participación de Centro Oriente (incluido Bogotá) y del Pacífico que superan el promedio nacional.
- El Eje Cafetero y la Región Caribe están en un rango similar al del promedio del valor agregado de Colombia, aportado por los municipios con ZF.
- En el Huila, el municipio de Palermo, con una sola zona franca aporta el 43% del valor agregado del departamento.

### **Aportes de las zonas francas en la balanza comercial**

La balanza comercial de Colombia se ha mantenido deficitaria desde 2013, comportamiento que continua para los últimos años. Caso contrario ocurre con la balanza comercial de todas las zonas francas en su conjunto, dado que **en 2017 y 2018 presentan un superávit comercial. Inclusive, entre los dos últimos años las exportaciones de las zonas francas han aumentado 25%, mientras que las importaciones decrecían en un 17%; ampliando el superávit en 888 millones de dólares.**

### **Evaluación de cumplimiento de compromisos de empleo directo**

El estudio encontró que **a cierre de 2018, las zonas francas en Colombia generaban 53.450 empleos, de los cuáles 32.844 fueron empleos directos y 20.606 indirectos.**

Lo anterior evidencia además que todos los usuarios ubicados en zona franca, han excedido los compromisos iniciales de generación de empleo directo. De hecho, al analizar el número de empleados activos en las Zonas Francas Permanentes, se observa que el **empleo directo a diciembre de 2018 se multiplicó por seis** frente a los compromisos adquiridos para su calificación (en total el compromiso de empleo es de 5.139).

**Este indicador demuestra que el mecanismo si ha cumplido con el objetivo de fomentar la generación de empleo formal.**

**Se destaca además que las Zonas Francas Permanentes Especiales participan con más del 60% del empleo generado en el régimen y en promedio generan 267 empleos.** Además, entre el 70% y 80% de los empleados de ZF son de nivel técnico, entre el 17% y el 23% son de nivel administrativo, y entre el 1% y 6% corresponden al nivel gerencial.

Así mismo, a nivel de remuneraciones se destaca que el promedio salarial del nivel técnico, sin subsidio de transporte, a diciembre de 2018 en las empresas instaladas en zona franca, fue el doble del salario mínimo vigente para el mismo año.

Las encuestas a los usuarios de zona franca también permitieron abordar temas relacionados con el tipo y la calidad del empleo ofrecidos en las Zonas Francas. En este sentido, en términos de equidad de género, **se destaca que las Zonas Francas Permanentes Especiales emplean una mayor proporción de mujeres (40%) frente a las Zonas Francas Permanentes (35%).**

### **Evaluación de cumplimiento de compromisos de inversión**

Las zonas francas en Colombia son una fuente importante de captación de inversión en el país. El estudio evidenció que el 78% de la inversión en zona franca es de origen nacional, frente al 22% restante que es de origen extranjero.

**Se destaca además que las inversiones en las Zonas Francas Permanentes a diciembre de 2018, ascendieron a 8,5 billones de pesos y se multiplicó por 12 frente a los compromisos adquiridos para su calificación.**

**Por su parte, las Zonas Francas Permanentes Especiales registran a diciembre de 2018, un total invertido de 42,3 billones de pesos, cifras que se multiplicó por 3 frente a los compromisos adquiridos inicialmente en el momento de su calificación. En total, el Régimen de Zonas Francas generó a diciembre de 2018, unas inversiones por valor de 50,8 billones de pesos.**

En cuanto al promedio de inversión generada por cada uno de los usuarios (según los reportes trimestrales), se observa que el promedio de las ZFPE es de 604,7 mil millones de pesos, mientras que el promedio de las ZF Permanentes es de 8,7 mil millones, es decir, 69 veces mayor, **siendo las ZF Especiales las de mayor fuente de inversión frente a las Permanentes.**

**Lo anterior demuestra que las empresas instaladas en zona franca han cumplido a cabalidad con los compromisos de inversión adquiridos en el momento de su calificación y de hecho, han excedido significativamente las inversiones iniciales. En consecuencia, se ha cumplido con la finalidad establecida en la Ley 1004 de 2005 de ser instrumento para la captación de nuevas inversiones de capital.**

### **Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel)**

En materia de Ciencia y Tecnología, la encuesta realizada permitió determinar que de las 219 empresas que aportaron información, el **15% de los usuarios de zona franca (incluyendo Zonas Franca Permanentes, Zonas Francas Permanentes Especiales y Usuarios Operadores) destinan recursos a Ciencia, Tecnología e Innovación por valor de 11,2 miles de millones de pesos.**

Los usuarios de las Zonas Francas Permanentes encuestados reportaron inversiones en este rubro por **8 mil millones de pesos en 2018 (71%)**; le siguen las Zonas Francas Permanentes Especiales **con 2,6 mil millones de pesos (23%)**. Los usuarios operadores representan el 6% con 638 millones de pesos.

Teniendo en cuenta que estos recursos pueden tener múltiples finalidades, la encuesta indagó acerca de los objetivos de la inversión según los criterios que analiza el DANE<sup>4</sup> en su encuesta correspondiente al sector empresarial.

En este sentido, se define que el principal objetivo de estas inversiones es la **Mejora en la calidad de servicios o bienes (21%)**, seguida por la **Ampliación en el portafolio de productos y servicios (15%)**, **Aumento de la productividad (13%)**, **Mantener la participación en el mercado (13%)** y **Mejora en el cumplimiento de regulaciones (11%)**.

### **Excelencia empresarial: Certificados de calidad**

Las empresas que hacen parte del régimen también buscan certificar sus procesos. **El 42% de los usuarios encuestados afirmaron que ya cuentan con certificaciones y el 8% está en proceso de adquirir al menos una.**

Las certificaciones son variadas, pero se resaltan las de buenas prácticas de manufactura y las de gestión.

Más del 50% de los usuarios de zonas francas certificaron o están tramitando la certificación de sus procesos, especialmente en buenas prácticas de manufactura (BPM).

### **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)**

La encuesta realizada a los usuarios de zonas francas reveló que **22% de las empresas en el régimen destina recursos a programas de Responsabilidad Social Empresarial**. De hecho, según la información brindada por los 219 usuarios, se determinó que invirtieron **122 mil millones de pesos en 2018 en este rubro**.

El 96% de la inversión en RSE en zona franca fue llevada a cabo por las zonas francas especiales con 117,5 mil millones de pesos. En el caso de las zonas francas permanentes, esta fue de 4,5 mil millones de pesos, representando el 3,7%. Los usuarios operadores también han invertido en RSE con un monto de 229 millones de pesos.

Los campos de acción son variados. Uno de los puntos en común entre ellas es la de fomentar el desarrollo de sus colaboradores y sus familias; el desarrollo personal y profesional de los mismos a través de programas educativos; y cuidado de la salud y seguridad en el trabajo.

---

<sup>4</sup> DANE. «DANE.» Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica Industria Manufacturera 2017 - 2018 . 27 de noviembre de 2019. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/edit/boletin\\_EDIT\\_manufacturera\\_2017\\_2018.p](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/edit/boletin_EDIT_manufacturera_2017_2018.p)



Otro punto de acción es el medio ambiente. Las empresas se preocupan por el impacto de sus operaciones y han puesto en marcha programas que buscan aprovechar los recursos naturales y reducir la generación de desechos.

Por último, existe una preocupación general por el bienestar de las comunidades vulnerables en su campo de influencia. En este sentido, cuentan con numerosos programas a favor de la niñez (educación, actividades lúdicas y artísticas, deportes), la vejez, intervención en la infraestructura comunitario y apoyo de pequeños emprendimientos.

**La encuesta muestra una tendencia de destinación de recursos para programas de RSE por usuario de 558 millones de pesos.**

### **Sectores en Zona Francas y su alineación con las Apuestas Productivas Regionales**

A nivel regional el estudio dividió el país en 6 regiones, para identificar los efectos de las zonas francas en cada una de ellas: Pacífico, Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Orinoquía y Centro Sur.

Se encontró que existe una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.

Igualmente, se evidenció una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que la llegada de nuevas empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios en las regiones.

Así mismo, en todas las regiones analizadas, se encontró que existe **una fuerte correlación entre las apuestas departamentales y la vocación de las empresas en zona franca.**

Por ejemplo, en la Región Pacífico, las empresas instaladas en las zonas francas de la región pertenecen a los sectores de transformación de alimentos, confección de prendas de vestir y farma.

En el caso de la Región Centro Oriente se destaca que en Bogotá D.C., existen siete coincidencias entre las Apuesta Productivas y las actividades realizadas en ZF. Alimentos, calzado, manufacturas de cuero, plástico, químico, textiles y confecciones y vehículos.

Para el caso de Cundinamarca, existen una completa alineación entre las apuestas productivas y las industrias de las ZF.

Los departamentos de Santander y Norte de Santander priorizan cinco apuestas. En Santander existen tres coincidencias: Alimentos, metales comunes y sus manufacturas y textiles y confecciones, mientras que en Norte Santander coincide con alimentos

Por su parte, Atlántico tiene cuatro apuestas productivas, las cuales coinciden con las actividades económicas de las ZF en el territorio: Alimentos, químicos, productos metálicos y farma.

Respecto a Bolívar, de las cinco apuestas, cuatro son llevadas a cabo en las zonas francas: Alimentos, químicos, plásticos y productos metálicos.

Los departamentos de Cesar y Magdalena con los alimentos que se desarrollada por las ZF en esas jurisdicciones. Contrario a lo que sucede en Córdoba y La Guajira, que también cuentan con apuestas priorizadas, pero no es desarrollada en las ZF.

En Antioquia, existen siete coincidencias con las actividades realizadas en ZF. Alimentos, textiles y confecciones, maquinaria eléctrica, plástico, químico y vehículos.

De las tres apuestas de Risaralda, existe completa alineación con las actividades realizadas en ZF: alimentos, textiles y maquinaria eléctrica.

En Caldas, de las dos apuestas productivas, una es realizada por la única ZF del departamento.

Finalmente, en la región Centro – Sur existe una completa alineación entre las apuestas productivas del Huila (alimentos) con al menos una de las actividades llevadas a cabo en la ZFP.

### **Cumplimiento de las zonas francas de los estándares internacionales**

Las zonas francas colombianas también se encuentran en cumplimiento de la regulación y los estándares internacionales, específicamente de los establecidos por la OMC, la OMA y la Oede.

En relación con la OMC, la primera legislación colombiana de zonas francas –Ley 109 de 1985– contenía subvenciones prohibidas por el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Ya que sujetaba los beneficios de la zona franca a resultados de exportación y además no permitía que los usuarios vendieran sus productos al mercado nacional. Colombia corrigió todas las irregularidades del régimen de zonas francas con la expedición de la legislación vigente, Ley 1004 de 2005. Por lo tanto, actualmente Colombia, en cuanto a su régimen de zonas francas, se encuentra en cumplimiento de la OMC.

Respecto a la OMA, el Convenio de Kioto contiene el Anexo D2 con sus recomendaciones de políticas y regulaciones para el funcionamiento de las zonas francas. En Colombia, las zonas francas son unos de los sitios más seguros para el comercio internacional, ya que, a diferencia del resto del país, cuentan con un régimen de control y vigilancia muy estricto y múltiples mecanismos para evitar las prácticas ilegales de comercio exterior.

La autoridad facultada para realizar el control y vigilancia a las zonas francas en materia de aduanas, tributario y cambiario la DIAN. Esta facultad se ejerce sin perjuicio de las funciones y obligaciones que le corresponde cumplir al usuario operador, de acuerdo

con el artículo 498 del Decreto 1165 de 2019. De lo anterior, se evidencia que las zonas francas en Colombia tienen doble vigilancia y control por parte de dos entidades diferentes, la DIAN, y el usuario operador.

Gracias a esto, las zonas francas colombianas cumplen con todas las recomendaciones regulatorias de la OMA y también con el recientemente expedido “Código de Conducta para Zonas Francas Limpias” de la Ocede.

## **II. IMPACTO TRIBUTARIO DE LAS ZONAS FRANCA**

En el mundo las zonas francas han sido usadas como instrumento para promover la transformación productiva, la inserción en mercados globales y la atracción de la inversión. De hecho, múltiples experiencias internacionales demuestran que su uso puede ser altamente efectivo y rentable para el desarrollo productivo y exportador de un país. No obstante, hay quienes cuestionan el instrumento por su supuesto impacto negativo en el recaudo impositivo en los países.

Las Zonas Francas normalmente se establecen con el objetivo de atraer inversión extranjera directa (IED), servir como válvulas de presión para aliviar el desempleo a gran escala, promover las exportaciones, y apoyar reformas económicas más amplias destinadas a diversificar la producción<sup>5</sup>. Las Zonas Francas tienen una presencia generalizada en los países en desarrollo, con un historial de desempeño desigual debido a las diferentes distorsiones regulatorias que introducen en el mercado.

En este contexto, Klemm y Parys <sup>6</sup> analizaron si los incentivos fiscales eran efectivos para atraer inversiones nacionales y extranjeras a países y regiones, encontrando que las tasas impositivas más bajas para las empresas y las exenciones impositivas más largas son efectivas para atraer IED en América Latina y el Caribe.

Así mismo, estudios recientes en República Dominicana y Costa Rica han encontrado, que además de ser un instrumento poderoso de atracción de inversión, su impacto multiplicador en el resto de los sectores en la economía es muy positivo, por lo cual su efecto en la economía incluyendo empleo, ingreso y exportaciones termina siendo positivo. Las estimaciones muestran que en estos países por cada peso que se sacrifica de recaudo fiscal se generan más de cinco. Esto se explica fácilmente por los impuestos que paga los empleados y proveedores de estas firmas, además de la actividad económica adicional que se genera por el mayor consumo e inversión derivado de la generación de ingresos del

---

<sup>5</sup> Farole, T, y G Akinci. «Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions.» *Directions in Development Series*. Washington D.C. , 2011

<sup>6</sup> Kleem, A, y S.V. Parys. «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives.» *International Tax and Public Finance*. Vol 19, Issue 3, 2012: 393-423.

régimen franco.<sup>7</sup> No obstante, ninguno de esos estudios estima el efecto neto en el recaudo fiscal.

Tradicionalmente el impacto tributario de las zonas francas se ha limitado a calcular la diferencia en la recaudación impositiva de las empresas ubicadas en las zonas francas con la tasa de tributación preferencial frente al pago que enfrentarían si se encontraran ubicadas dentro del Territorio Aduanero Nacional.

$$IMPACTO\ TRIBUTARIO = \sum_{n=0}^n (Impuestos_{TAN}) - \sum_{n=0}^n (Impuestos_{ZF})$$

Donde:

*n*: Conjunto de empresas ubicadas dentro del territorio de zonas francas

*Impuestos<sub>TAN</sub>*: Recaudación tributaria aplicando la tasa de tributación de las empresas ubicadas en el Territorio Aduanero Nacional

*Impuestos<sub>ZF</sub>*: Recaudación tributaria aplicando la tasa de tributación preferencial de las zonas francas

No obstante, esta perspectiva resulta limitada por cuanto, da por hecho que todas las empresas dentro de las Zonas Francas estarían dispuestas a invertir y operar en el Territorio Aduanero Nacional bajo la tributación estándar. Además, supone una visión simplista que no captura las externalidades positivas asociadas a las Zonas Francas, y, por último, se traduce en un cálculo sesgado por definición, ya que siempre que la tributación de Zona Franca sea inferior a la del Territorio Aduanero Nacional, el impacto tributario teórico será negativo.

Por lo tanto, el enfoque tradicional desconoce la racionalidad que acompaña las decisiones de inversión, una variable clave que se ha incorporado en la metodología empleada en el estudio que nos ocupa.

### **Metodología: descripción de la metodología y fuentes de información utilizadas**

El primer paso para calcular el impacto tributario de las Zonas Francas en Colombia adecuadamente implica entender qué motiva las decisiones de inversión de las empresas:

---

<sup>7</sup> Para República Dominicana ver ADOZONA “Zonas Francas: Éxito de una alianza público-privada” Analítica noviembre 2015 y para Costa Rica ver Procomer “Balance de las Zonas Francas: Beneficio neto del régimen para Costa Rica 2011-2015” 2016.

una empresa está dispuesta a invertir y establecerse si los beneficios que espera obtener de su ejercicio superan los gastos, es decir, si la actividad es rentable.

Por definición, las empresas ubicadas en Zonas Francas enfrentan una carga impositiva con una tasa preferencial, mientras que aquellas que se ubican en el Territorio Aduanero Nacional (TAN) están sujetas a la tasa impositiva habitual. Esta diferencia impositiva genera dos fenómenos paralelos: por un lado, la tasa de tributación preferencial de Zona Franca incentiva a empresas, que de otra manera no habrían encontrado el ejercicio rentable, a establecerse, generando empleo, favoreciendo el comercio internacional, atrayendo inversión extranjera directa, etc. Por otro lado, algunas empresas cuya actividad sería rentable incluso en un escenario impositivo regular, optan por instalarse bajo el régimen de Zonas Francas para obtener beneficios adicionales a través de la tasa preferencial.

**Ante dicho escenario, la cuestión que este documento pretende responder es si los beneficios generados para el gobierno por las empresas que existen exclusivamente bajo el régimen de Zonas Francas, supera la reducción en la recaudación impositiva de aquellas empresas que, estando sujetas al régimen de Zonas Francas, habrían operado igualmente en el TAN.**

Mediante el cruce de los NITs individuales de las 14.176 empresas con información financiera disponible en la Superintendencia de Sociedades y el listado de las 963 empresas que operan bajo el régimen de Zonas Francas, encontramos un total de 167 empresas de Zonas Francas con información financiera reportada para el periodo 2014-2017. Dichas empresas cubren un total de 38 sectores CIIU a cuatro dígitos, cuentan con un patrimonio promedio de 36.383 millones de pesos, pagan 1.322 millones de pesos en impuestos en promedio, y tienen una utilidad neta promedio de 3.542 millones de pesos.

El presente ejercicio está, por tanto, realizado con una muestra representativa de información financiera de 14.176 empresas, de las cuales 167 empresas pertenecen a Zonas Francas y 14.009 del TAN. Para extrapolar los resultados obtenidos de las 167 empresas de Zonas Francas al tamaño total del sector, 963 empresas, se utilizan los datos del DANE de Movimiento de Mercancías en Zonas Francas. Adicionalmente, la información necesaria acerca de la tasa de cambio representativa de mercado y la tasa de descuento se emplearon los datos suministrados por el Banco de la República.

Para estimar el impacto fiscal de las Zonas Francas se separaron los usuarios de zonas francas registrados en la base de datos de la Superintendencia de Sociedades. En total, se identificaron 167 empresas registradas. El período utilizado para el análisis corresponde a los años 2014-2017.

El primer paso es identificar aquellas empresas que operan bajo el régimen de Zonas Francas para las cuales la diferencia entre la tasa preferencial de Zona Franca y la tasa impositiva del TAN es el elemento decisivo que les permite operar.

Para tal efecto, 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 167 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 a cuatro dígitos.

A continuación, se calcula el pago de impuestos promedio -como porcentaje del patrimonio- de las empresas ubicadas en el TAN para cada uno de estos sectores, así como para los 167 usuarios de Zona Franca. Con esta información, se aplica 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 hipotética del usuario de zona franca con las tarifas de sus pares sectoriales ubicados en el territorio aduanero nacional.

Con este pago hipotético de impuestos, se calcula el  $ROE_{TAN}$  de cada una de las 167 empresas de Zona Franca, con el objetivo de estimar la rentabilidad de dichas empresas bajo un escenario impositivo no preferencial.

$$ROE_{TAN} = (Utilidad Bruta - Impuestos_{TAN})/Patrimonio$$

El supuesto aplicado es que estas empresas, en vez de haber recibido los beneficios de Zona Franca, habrían pagado, desde su constitución, los impuestos promedio de las demás empresas de su sector económico en el TAN ( $Impuestos_{TAN}$ ).

El siguiente paso es determinar si dichas empresas se habrían constituido sin gozar de los beneficios tributarios. Para tal efecto, se compara el  $ROE_{TAN}$  de cada una de las 167 empresas de Zona Franca con la rentabilidad alternativa de su inversión, es decir el WACC (Recuadro 3).

En aquellas empresas en que el  $ROE_{TAN}$  sea superior al WACC, se puede concluir que habrían realizado sus inversiones aun sin contar con el beneficio de las Zonas Francas. En cambio, se puede concluir que aquellas empresas cuyo  $ROE_{TAN}$  sea inferior al WACC existen única y exclusivamente gracias al tratamiento tributario preferencial de las Zonas Francas.

Para estimar el impacto tributario neto del régimen de las Zonas Francas, se aplica la siguiente fórmula:

$$IMPACTO TRIBUTARIO = \sum_{k=0}^k (Impuestos_{ZF}) - \sum_{l=0}^l (Impuestos_{TAN} - Impuestos_{ZF})$$

Donde:

K: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del  $ROE_{TAN}$  utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, no hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional ( $ROE_{TAN} < WACC$ )

L: Conjunto de empresas que, al aplicar el ejercicio de análisis del  $ROE_{TAN}$  utilizando la tributación de empresas del mismo sector en el TAN, igualmente hubieran realizado la inversión en el Territorio Aduanero Nacional ( $ROE_{TAN} > WACC$ )

$\sum_{k=0}^k (Impuestos_{ZF})$ : Impuestos recaudados a las empresas que sólo existen gracias a la tributación preferencial del régimen de Zonas Francas. En agregado (sumatoria) representa el monto adicional que recibe el Gobierno asociado al régimen de Zonas Francas

$\sum_{l=0}^l (Impuestos_{TAN} - Impuestos_{ZF})$ : Diferencia entre los impuestos que el Gobierno podría percibir sin régimen de Zonas Francas y los que efectivamente recibe por parte de aquellas empresas que, aún sin tributación preferencial, habrían sido constituidas. En agregado (sumatoria) representa el monto que deja de recibir el Gobierno asociado al régimen de Zonas Francas o la inversión del Gobierno en el régimen.

Finalmente, para calcular el efecto tributario de todos los usuarios de zona franca –no solo de las 167 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 calcula el peso del conjunto de 167 empresas, y se prorratan los resultados.

De esta manera, basándonos en la información financiera disponible y mediante la simulación de la rentabilidad de las empresas de Zonas Francas bajo la tasa impositiva del TAN, podemos identificar aquellas empresas que se habrían instalado aún en un escenario en que no existieran las Zonas Francas y las que no habrían existido en un escenario sin Zonas Francas, pudiendo estimar las ganancias y pérdidas del gobierno fruto del régimen, y calculando el efecto tributario agregado.

### **Resultados: descripción de los resultados del ejercicio**

En primer lugar, los resultados del estudio indican que la inversión del gobierno en el régimen, definida como “el monto que deja de recibir el gobierno asociado a la tributación preferencial de Zonas Francas de aquellas empresas que igualmente hubieran invertido en el TAN” es generalmente negativa. Esto se traduce en que, al menos para esas empresas, la tributación efectiva de Zonas Francas es superior al promedio sectorial respectivo de las empresas del TAN. En otras palabras, en neto el gobierno recauda más de las empresas **en zonas francas, que de aquellas en el TAN que típicamente son menos rentables.**

**Una vez calculadas tanto la inversión del Gobierno como los ingresos adicionales que se perciben fruto de la recaudación tributaria de aquellas empresas que operan única y exclusivamente gracias a la existencia del régimen de Zonas Francas, los resultados arrojan un impacto tributario positivo para el Gobierno para todos los niveles de WACC considerados (escenario ácido del 12%, medio del 14% y amplio del 16%) y para todos los años que abarca el estudio (2014-2017).**

Este impacto tributario supone, en promedio, 564 miles de millones de pesos anuales en un escenario de WACC del 12% y 709 miles de millones de pesos anuales en promedio en un escenario de WACC del 16%. Si bien el impacto fue particularmente elevado en el año 2014, muestra una tendencia creciente desde 2015 en adelante.

A nivel agregado para el periodo completo de análisis (2014-2017) este impacto tributario se traduce en un retorno para el Gobierno de entre 2,3 billones de pesos o un 0,25% del PIB, (asociado a un WACC del 12%) y 2,8 billones de pesos o un 0,31% del PIB (asociado a un WACC del 16%).

**De hecho, el régimen de Zonas Francas resulta ser una inversión lucrativa desde el punto de vista fiscal para niveles de WACC sustancialmente menores a los observados en la práctica. Esto se pone en evidencia si se tiene en cuenta que durante los últimos años los niveles de WACC a partir de los cuales el impacto tributario neto asociado al régimen es positivo son sustancialmente bajos, por ejemplo 6,5% para 2017.**

Adicionalmente, el **impacto tributario de las Zonas Francas es particularmente importante por tener un efecto contracíclico en un escenario de contracción del PIB.** Teniendo en cuenta que las perspectivas de crecimiento de la economía colombiana no son muy alentadoras en el mediano plazo, **con un crecimiento potencial actual de tan solo el 3,5% resulta más importante que nunca mantener y preservar instrumentos de incentivo a la inversión, como lo son las Zonas Francas, en la coyuntura.**

Finalmente, teniendo en cuenta que el crecimiento trimestral interanual más reciente (tercer trimestre de 2019) es del 3,3%, cifra muy similar al crecimiento potencial del país, preocupa que, para lograr tasas de crecimiento superiores a las actuales, sea necesario poner en marcha reformas estructurales ambiciosas que estimulen el ambiente macroeconómico.

Destaca la necesidad de fomentar la estabilidad de las finanzas públicas mediante el establecimiento de un régimen tributario que minimice las distorsiones y maximice la eficiencia. Asimismo, es de vital importancia incrementar el stock disponible de los factores de producción y la eficiencia en su uso, así como potenciar la política de atracción y retención de la inversión extranjera directa. El instrumento de zonas francas es poderoso y útil para el logro de estos objetivos.



### **III. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA**

El régimen de zonas francas no presupone de ninguna manera una infracción al Régimen General de Competencia ni una transgresión al Régimen de Competencia Desleal. Las Zonas Francas son una figura creada y amparada por el legislador, razón por la cual sus efectos no podrían ser catalogados como ilegales en los términos del artículo 7° de la Ley 256 de 1996.

En otras palabras, mal se haría al argüir una violación a la ley (Ley 256 de 1996) como consecuencia de la expedición o aprovechamiento de un régimen creado por el legislador (Ley 1004 de 2005, por medio del cual se crea el régimen de Zonas Francas). Así las cosas, se puede concluir que acogerse a un régimen legal especial bajo ninguna perspectiva podría constituir una transgresión al bien jurídico de buena fe comercial.

Así, ni la creación de regímenes especiales en materia fiscal por parte del legislador, ni mucho menos su aprovechamiento por parte de los administrados, constituyen actos susceptibles de ser encuadrados en alguna de las prohibiciones legales establecidas en el régimen de competencia desleal.

Claro lo anterior, la pregunta que cabe plantear es si este régimen puede alterar las condiciones de competencia y si existe una justificación para ello: o en otras palabras, (i) si en virtud de sus normas se afectan los principios de neutralidad e igualdad entre competidores y (ii) si esa alteración encuentra alguna justificación a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.

#### **Facultad de la intervención del Estado en la economía**

El punto de partida para realizar tal análisis es que el legislador y el gobierno, en ejercicio de la facultad de intervención del Estado sobre la economía, se encuentran en la capacidad de crear estímulos para fomentar el desarrollo de actividades deseables siempre y cuando el tratamiento diferenciado no configure un trato discriminatorio.

En ejercicio de la facultad de intervención en la economía, el Estado puede crear regímenes que concedan un tratamiento especial a los agentes que se acogen a ellos, en aras de incentivar o desincentivar una actividad en el mercado.

El régimen franco establece unos incentivos tributarios que tienen como propósito alcanzar objetivos acordes al interés general, trazados por el legislador en el artículo 2 de la Ley 1004 de 2005. En esa medida, el tratamiento diferenciado derivado de sus normas tributarias es reflejo del principio de hacienda funcional.

El propósito de establecer cargas tributarias menos gravosas a los usuarios de ZF, respecto de agentes que operan en el Territorio Aduanero Nacional (en adelante, TAN), es incentivar a más agentes económicos a acceder a aquél. En esa medida, con esos tributos se persiguen fines extrafiscales que justifican su existencia, aun cuando impliquen una alteración en las condiciones de competencia de los agentes.

Ahora bien, si (i) el régimen franco es manifestación de la intervención estatal y, (ii) por medio de esa facultad el Estado puede limitar o alterar la competencia, entonces se tiene que el régimen de ZF bien puede, legítimamente, alterar las condiciones de competencia al establecer un tratamiento especial diferenciado para los sujetos que acceden al régimen; por ejemplo, obligaciones tributarias de menor cuantía que aquellas de agentes que operan en el TAN.

### **Finalidades y justificación del régimen de zonas francas en Colombia**

En el caso concreto, el tratamiento diferencial de las zonas francas se encuentra plenamente justificado, toda vez que el régimen persigue finalidades acordes al interés general. Por ese motivo, esa intervención estatal generadora de alteraciones a las condiciones de competencia, es jurídicamente admisible.

De hecho, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), ya ha calificado como justificado el mecanismo de zonas francas. En el Oficio 16-376416, por medio del cual la SIC rindió concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de decreto “*por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones*”<sup>8</sup>, esa Entidad reconoció esos fines como legítimos al expresar que los mismos justifican este tipo de tratamientos diferenciados, pese a las ventajas que pueden otorgar a las empresas que se encuentran dentro de zona franca frente a aquellas que operan en el TAN. En esa oportunidad, entendió la autoridad de competencia que los beneficios económicos y sociales del régimen compensan sus costos, entre ellos, los potenciales riesgos sobre la libre competencia económica.

Si la atracción de inversión extranjera genera resultados económicos positivos, y uno de los mecanismos para obtener esa inversión puede ser la concesión de beneficios como los que existen en el régimen de zonas francas, entonces este último puede contribuir para alcanzar fines acordes al interés general.

Por lo tanto, al estudiar las finalidades y justificación del régimen de Zonas Francas en Colombia, se puede concluir (i) que ese régimen es resultado de la legítima facultad de intervención del Estado en la economía, y (iii) que el tratamiento diferenciado que se genera entre sus usuarios y agentes del TAN se encuentra plenamente justificado, por cuanto el régimen persigue finalidades acordes al interés general.

---

<sup>8</sup> Decreto 2147 de 2016

## CONCLUSIONES

- Las zonas francas son un instrumento de alta política de desarrollo regional. El Congreso debe velar por su competitividad internacional para convertirlo en un régimen atractivo para la inversión extranjera, por encima de sus competidores internacionales, para aprovechar la coyuntura actual de comercio exterior.
- Hay una correlación entre el aumento de usuarios y el aumento del valor agregado en los departamentos de la región con ZF. Si bien no se afirma que el aumento del valor agregado de los departamentos sea causado únicamente por el incremento en los usuarios, sí se demuestra que los flujos de inversión, empleo creado y los procesos industriales, han generado valor para los municipios en donde operan las zonas francas.
- Igualmente, hay una correlación entre el aumento de usuarios de ZF y el incremento de los ingresos tributarios de los municipios. Aunque el paralelismo en estas variables no es directo, no deja de ser relevante el hecho que el aumento de las empresas en ZF no ha significado una disminución de los ingresos tributarios, especial atención merece el caso del impuesto de industria y comercio que ha crecido de manera ininterrumpida desde el año 2002.
- Contrario a las afirmaciones de algunos analistas y formadores de opinión, el régimen de zonas francas no es de uso exclusivo de grandes empresas. El agregado nacional demuestra que el grupo MiPYMES es el más numeroso (81%, 700 empresas). Tan solo el 9% (77) son empresas grandes.
- Las empresas ubicadas en Zona Franca, generalmente están alineadas con las Apuestas Productivas Regionales y las exportaciones desde Zona Franca, siguen jalando la dinámica exportadora del país.
- El régimen de zonas francas colombiano cumple con las recomendaciones y reglamentaciones de la OMA, la OMC y la Oede en materia de seguridad. Las zonas francas colombianas no solo cuentan con una normatividad en materia de seguridad que cumple con las mejores prácticas internacionales, sino que incluso la excede, pues cuenta con dos entidades de control y vigilancia, la DIAN y el usuario operador que responde con su patrimonio por cualquier infracción aduanera de un usuario bajo su vigilancia.
- Las mediciones tradicionales han contribuido a sesgar la percepción del impacto del régimen sobre las finanzas públicas. Es necesario incorporar la racionalidad de las decisiones de inversión para hacer una medición del impacto fiscal adecuada.
- En un escenario ácido (WACC 12%), el 62% de las empresas ubicadas en ZF, de ninguna manera hubieran invertido en el TAN, de no existir el Régimen.

- Las empresas que hoy se ubican en ZF, dada su mayor rentabilidad pagan más impuestos al Estado, que las empresas en el TAN.
- El modelo estima un impacto fiscal positivo neto de las ZF durante el periodo 2014-2017 con un valor agregado de 2.3 billones de pesos (0.25% de PIB). Otros escenarios (WACC 14% y 16%) revelan un impacto fiscal positivo neto aún mayor (0.27% y 0.31% del PIB). De hecho, el régimen es rentable para el gobierno siempre que el WACC sea superior al 6.5%.
- El Régimen tiene un efecto contracíclico que cobra particular relevancia en un escenario de reducciones en el ritmo de crecimiento del PIB de largo plazo, como en el que se encuentra Colombia actualmente.
- Los incentivos tributarios, sin bien rompen la neutralidad, están justificados como instrumento de Política Pública.
- Por mandato constitucional, la libre y leal competencia económica no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones realizadas por la ley, por supuesto, siempre que éstas se encuentren justificadas en la prevalencia del interés general o en la facultad de intervención y regulación del Estado.
- Los beneficios derivados del régimen franco justifican plenamente su existencia, aun cuando ello implica tratamientos tributarios y aduaneros diferenciados. Esos beneficios traen, además, una ventaja pro competitiva consistente en la captación de inversión extranjera en el marco de la rivalidad con otros países de la región.
- No obstante lo anterior, el régimen puede ser mejorado en aras de garantizar el acceso al régimen en igualdad de circunstancias para personas jurídicas existentes frente a personas jurídicas nuevas.