



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

EVALUACIÓN A LOS RESULTADOS E IMPACTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RÉGIMEN FRANCO 2013 – 2017

Elaboró:

Donis María Díaz Montiel – Profesional DES CD Gestión Pública
Graciela Rocío Abril Caballero – Profesional DES CD Gestión Pública
Edgar Alberto Gerlein Soto – Profesional DES CD Gestión Pública
José Noel Barragán Calderón – Profesional DES CD Infraestructura

Revisó:

Ricardo Antonio Venegas Armesto - Director DES CD Gestión Pública
Martha Marlene Sosa Hernández – Directora DES CD Infraestructura

INTRODUCCIÓN

Una "Zona Franca" es una parte del territorio económico de un Estado en el que las mercancías ingresadas a este son consideradas generalmente fuera del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos e impuestos de importación¹.

En 2005, el gobierno inició la consolidación de una propuesta para modificar el régimen franco; la tesis ostentada para adoptar las "zonas francas" (ZF) como instrumentos de política fue su validez para atraer inversión extranjera, generar empleo, promover el desarrollo económico regional y alcanzar mayores niveles de competitividad². Como incentivo para su promoción, se otorgaron tratamientos tributarios, aduaneros y de comercio exterior especiales a los inversionistas que se instalen en ellas. En estos términos, la contribución de este instrumento en la inversión, y consecuentemente en la disminución de la tasa de desempleo del país, es la principal retribución al costo fiscal que asume el Estado al otorgar estos beneficios fiscales.

La política del régimen franco no tiene apropiación en el Presupuesto General de la Nación (PGN); sin embargo, las ZF que operan actualmente en el país representan para el Estado un costo fiscal derivado de los beneficios que concedió a los usuarios ubicados en ellas, costo que se traduce en un menor ingreso para el Tesoro.

En consideración a lo anterior, la Contraloría General de la República (CGR), como máximo órgano de control fiscal, evaluó los resultados de la política del régimen franco en lo referente a su eficiencia y eficacia para atraer inversión y generar empleo, en el período 2013-2017. En lo atinente a la inversión, fueron evaluados los cumplimientos de los compromisos establecidos en los Planes Maestros de Desarrollo General (PMDG) suscritos por los operadores de ZF y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) y la contribución de esta variable en la inversión extranjera directa (IED) de Colombia. En materia de empleo, se revisaron

¹ ONU. (2012). Estadísticas del Comercio Internacional de Mercancías (Serie M, No. 52 ed., Vol. 52). (N. Unidas, Ed.) Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado el 15 de marzo de 2018, de <https://unstats.un.org/unsd/trade/eg>

² MHCP. (2005). Proyecto de Ley 141 de 2005 Cámara. Bogotá, Colombia: Gaceta del Congreso 636. Recuperado el 14 de febrero de 2018, de www.senado.gov.co



los compromisos de los PMDG, con el fin de verificar los logros en este aspecto y contrastarlos con el empleo nacional, para así determinar el aporte de la política.

El presente documento se estructura en cuatro partes; la primera, presenta la caracterización y generalidades del régimen franco; la segunda, muestra los resultados de la evaluación, en términos de los aportes de las ZF a la inversión y generación de empleo; la tercera, expone una estimación del costo fiscal originado en los beneficios otorgados a los usuarios de ZF; y, por último, se concluye sobre la eficiencia y eficacia de la política pública.

1. CARACTERIZACIÓN Y GENERALIDADES DEL RÉGIMEN FRANCO

La Ley 1004 de 2005 define la “zona franca” como el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en la cual se desarrollan actividades de carácter industrial, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera, cambiaria y de comercio exterior. En este conjunto normativo se enmarca la política pública de régimen franco.

1.1. Evolución del régimen franco

El régimen franco colombiano inició en 1958 con la creación de 10 ZF de carácter público que tenían como propósito facilitar el comercio internacional. La primera reforma sustancial del régimen tuvo lugar en 1991 con la apertura económica; en su momento la Ley 7ª de 1991 dio vía libre a la privatización de estos establecimientos y autorizó la constitución de ZF de carácter privado, bajo el argumento de que no habían logrado los resultados esperados en materia de empleo y de divisas, crecimiento de las exportaciones y atracción de inversión extranjera.

La segunda gran reforma se dio como consecuencia de los compromisos de Colombia frente a la Organización Mundial del Comercio -OMC- (Ley 170 de 1994), que procuraban desmontar gradualmente las subvenciones a las exportaciones de productos industriales, con el fin de avanzar en la liberalización del comercio, propósito que se cumplió con la expedición de la Ley 1004 de 2005, la cual excluyó el componente de promoción a las exportaciones como objetivo de las ZF, razón para que hoy una empresa ubicada en estas áreas no se les exija importar o exportar, y puedan, incluso comercializar toda su producción en el Territorio Aduanero Nacional (TAN).

Adicionalmente, esta Ley potenció el uso de las ZF bajo la justificación de generar un impulso al empleo y la inversión, e introdujo la figura de “Zonas Francas Permanentes Especiales” (ZFPE), favoreciendo así un crecimiento en la cantidad de ZF, las cuales pasaron de 11 antes de 2006 a 111 en el 2017, por consiguiente, se incrementaron significativamente las empresas en ellas instaladas, dándose así un



mayor uso de los beneficios tributarios y aduaneros otorgados a los usuarios industriales y de servicios que desarrollan sus actividades en estas áreas.

En 2016, con el decreto 2147, por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones, se instituyeron los roles de los diferentes actores, (MinCIT y DIAN) y se instauraron requisitos para los procesos de aprobación, ejecución, control y vigilancia. Posteriormente, se expide el Decreto 659 de 2018, con el propósito de efectuar algunos ajustes al decreto 2147, especialmente en lo relacionado con la operación de las ZF.

Los dos últimos periodos de gobierno, a través de los planes de desarrollo, incluyeron estrategias para promover las ZF en el marco de la política de competitividad; es así como, el PND 2010-2014 estableció como eje fundamental el otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos³ para que gocen de los mismos beneficios de las ZF permanentes. Mientras que el PND 2014-2018 estableció la necesidad de incrementar la productividad de las empresas a partir de las sofisticaciones y diversificaciones del aparato productivo, para lo cual se debía fortalecer el esquema de ZF como un instrumento efectivo para la atracción de inversiones nacionales y extranjeras.

1.2. Clases de zonas francas

Con la modificación del régimen franco en 2005 se instituyeron tres clases de ZF: Permanentes (ZFP), Permanentes Especiales (ZFPE) y Transitorias (ZFT); las primeras, referidas como el área donde pueden instalarse varios usuarios industriales, de servicios y comerciales; este grupo integra también las Permanentes Costa Afuera (ZFPCA) las cuales se localizan en las costas, tanto Caribe como Pacífica, y áreas continentales o insulares; en las ZFPE, también denominadas uniempresariales, opera un único usuario industrial; y las ZFT, son aquellas donde se realizan eventos de carácter temporal, como ferias, exposiciones, congresos y seminarios.

En las ZF se ubican seis clases de usuarios habilitados para desarrollar funciones específicas, en los términos establecidos en el decreto 2147 de 2007, así: usuario operador, usuario industrial de bienes, usuario industrial de servicios, usuario comercial, usuario administrador y usuario expositor.

1.3. Objetivos de política

La política de régimen franco plantea la creación de ZF con los siguientes propósitos:

³ Los parques tecnológicos son concentraciones geográficas de empresas, centros de investigación y proveedores de servicios, que usan el conocimiento y la tecnología intensivamente para promover el empleo y la productividad.



- Ser instrumento para la creación de empleo y captación de nuevas inversiones de capital.
- Ser polo de desarrollo que permita promover la competitividad entre las diferentes regiones.
- Promover las economías de escalas.
- Desarrollar procesos industriales competitivos bajo los conceptos: seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales.

1.4. Actores del régimen franco

En la ejecución de la política de ZF, los principales participantes son: el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Comisión Intersectorial de ZF (CIZF) y el Operador de ZF.

El MinCIT es la entidad rectora de la política, como tal, le corresponde formular lo relacionado con la existencia y funcionamiento de las ZF; autorizar la declaratoria de las ZF y la pérdida de existencia; declarar la cancelación de la autorización como usuario operador; adelantar los procesos sancionatorios; dejar sin efecto la calificación de los usuarios, y llevar a cabo el seguimiento y control a los compromisos de las ZF.

La DIAN es la rectora de las operaciones aduaneras, tributarias y cambiarias que tengan lugar en las ZF; ejerce el control a la constitución de la garantía del usuario operador; emite los conceptos sobre el impacto fiscal del proyecto de inversión y del comportamiento tributario, aduanero y cambiario, de la persona jurídica solicitante, y aplica las sanciones de tipo tributario y aduanero que correspondan a los usuarios de ZF.

La CIZF, creada como órgano de carácter consultivo, tiene como funciones principales aprobar o negar el PMDG de cada ZF y dar viabilidad a la declaratoria de existencia de las ZF.

El usuario operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias ZF, así como para calificar a sus usuarios; tiene entre sus funciones actuar como delegado del gobierno frente a las operaciones que realizan los usuarios industriales y de servicios en el área geográfica declarada como ZF, y rinde informe a la autoridad competente sobre el cumplimiento de los PMDG.

1.5. Beneficios tributarios, aduaneros y de comercio exterior

Las ZF cuentan con dos tipos de tratamientos especiales; uno tributario, que tiene efectos en las finanzas públicas, y el otro, enfocado a favorecer los procesos



productivos de los usuarios instalados en estas áreas. A modo de ejemplo se encuentran:

- Tarifa diferenciada del impuesto sobre la renta del 15% desde el 1º de enero de 2007 para los usuarios operadores y los industriales de bienes e industriales de servicios. A partir de 2017, esta tarifa fue modificada al 20% mediante la Ley 1819 de 2016, exceptuando los usuarios que tienen suscrito contratos de estabilidad jurídica⁴ (CEJ), a quienes se les continúa aplicando la tarifa establecida en el contrato.
- Deducción en el impuesto de renta del 100% del valor efectivamente pagado durante el período gravable por impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial, siempre y cuando tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente.
- Las empresas ubicadas en ZF reconocidas como filiales o sucursales, subsidiarias o agencias en Colombia de sociedades extranjeras, tienen derecho a deducir de sus ingresos las cantidades pagadas directa o indirectamente a sus casas matrices por concepto de gastos de administración o dirección.
- Deducción de los salarios pagados a los trabajadores, siempre que estén a paz y salvo por concepto de aportes a seguridad social y a parafiscales.
- Deducción por inversión en investigación, desarrollo tecnológico o innovación.
- Hasta el 31 de diciembre de 2016, los usuarios industriales de bienes y servicios y los usuarios operadores de ZF aprobadas al 31 de diciembre de 2012 no pagaban el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE).
- Para efectos del impuesto sobre las ventas, conservan la calidad de bienes y servicios exentos, con derecho a devolución bimestral, las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el TAN a los usuarios industriales de bienes o de servicios instalados en ZF o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios.
- Hasta 2010 se permitió la deducción por inversión en activos fijos.
- Los bienes que se introduzcan a las ZF desde el exterior, se consideran fuera del TAN para efectos de la tributación aduanera.
- Las mercancías ingresadas a ZF no requieren desaduanamiento, éste procede sólo cuando sean requeridas en el TAN
- El desaduanamiento de mercancías almacenadas en ZF puede ser parcial.
- Para las ventas de mercancías al TAN se pagarán los tributos aduaneros sólo sobre el componente extranjero.
- Las exportaciones que se realicen desde ZF a terceros países son susceptibles de beneficiarse de los acuerdos comerciales internacionales celebrados por Colombia.

⁴ Ley 963 de 2005 – "Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo".



- Los usuarios de ZF pueden vender en el territorio nacional los bienes y servicios sin cuotas ni restricciones.
- Pueden realizar retiros temporales de materias primas, insumos, bienes intermedios y bienes terminados desde una ZF con destino al TAN, para realizar pruebas técnicas o parte del proceso industrial de bienes o servicios, hasta por nueve meses.
- Pueden realizar retiros temporales de bienes de capital, equipos, herramientas, partes o sus repuestos, y demás mercancías que lo requieran, para su reparación, revisión, mantenimiento, pruebas técnicas, análisis o procesos de certificación, hasta por seis meses.

1.6. Crecimiento de las zonas francas

Hasta 2005 operaron once ZF en Colombia, doce años después, había un inventario de 111 ZF ubicadas en 19 departamentos, clasificadas en: 38 ZFP, 69 ZFPE y 4 ZFPCA, el 60% de ellas concentradas en Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

Las ZFPE, figura instituida en 2005, son las principales responsables del crecimiento de las ZF en el país; hasta 2008 eran 14 y en 2017 se registraban 69, con una participación de 62% en el total. Por su parte, las ZFP pasaron de 15 en 2008 a 38 en 2017. En 2016 y 2017 se destaca la creación de cuatro ZFPCA⁵.

El crecimiento de las ZFPE denota una manifestación del interés de los empresarios e inversionistas por acogerse a los incentivos ofrecidos; toda vez que este tipo de ZF se establece con un solo usuario, el monto de la inversión exigida es menor frente al de las otras, pueden instalarse en cualquier parte del territorio nacional y desarrollar cualquiera actividad económica.

Frente al contexto de América Latina, en el 2016, Colombia era el país con el mayor número de ZF, registrando un total de 100, en las cuales se ubicaban 845 empresas; sin embargo, esta situación no se reflejó en los indicadores de generación de empleo y en los de exportaciones, toda vez que, con respecto a estas variables, se ubicó por debajo de países como República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen menos ZF operando⁶.

Al cierre de 2017, en las 111 ZF existentes en Colombia operan 915 empresas, de las cuales 423, equivalentes al 46%, corresponden a empresas industriales de

⁵ MinCIT. (2018). Base de datos de ZF entregada por el MinCIT a la CGR. Bogotá

⁶ AZFA. (enero de 2017). <http://www.asociacionzonasfrancas.org/es>. Recuperado el 02 de abril de 2018, de <http://www.asociacionzonasfrancas.org/es>



bienes; seguidas de las empresas industriales de servicios con 315, equivalentes al 34%⁷.

1.7. Planes Maestros de Desarrollo General (PMDG)

Acorde con el Decreto 2147 de 2016, el PMDG es el *"documento que contiene la iniciativa de inversión que se pretende desarrollar en la zona franca y que debe estar encaminada a asegurar la generación, construcción y transformación de infraestructura física, estructura de empleo, competitividad y producción de bienes y servicios, con el fin de generar impactos o beneficios económicos y sociales, mediante el uso de buenas prácticas de gestión empresarial"*.

Este documento debe ser presentado por el usuario operador y aprobado por la CIZF, como uno de los requisitos para la declaratoria de existencia de ZF. Así mismo, el PMDG es la principal herramienta donde se establecen los compromisos de las ZF en cuanto a generación de empleo e inversión, sirviendo así de referencia para el seguimiento y control de los propósitos de la política. Por esta razón, se constituye en el documento base para la presente evaluación.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Para la evaluación de los resultados de la política, se analizaron los compromisos establecidos en los PMDG de las 111 ZF existentes al cierre de la vigencia 2017, incluyendo las once creadas con anterioridad a las reformas del régimen franco, aunque no les aplique la obligación de suscribir compromisos de inversión, empleo y número de usuarios.

2.1. Inversión

La inversión a través de las ZF tiene como propósito, entre otros, generar empleo e incrementar el flujo de IED hacia Colombia, lo que le permitiría mejorar su posición con respecto a las economías de la región. Cabe anotar, que la legislación no estableció una exigencia sobre la proporción de inversión nacional y extranjera que deben hacer estas unidades económicas.

Con corte a 2017 las ZF tenían suscritos compromisos de inversión por valor de \$15,4 billones, de los cuales el 78% correspondía a inversión nacional y el 22% a inversión extranjera; por sectores, la mayor inversión la proyecta el industrial con 65%⁸ (MinCIT, 2018).

⁷ MinCIT. (2018). Base de datos de ZF entregada por el MinCIT a la CGR. Bogotá

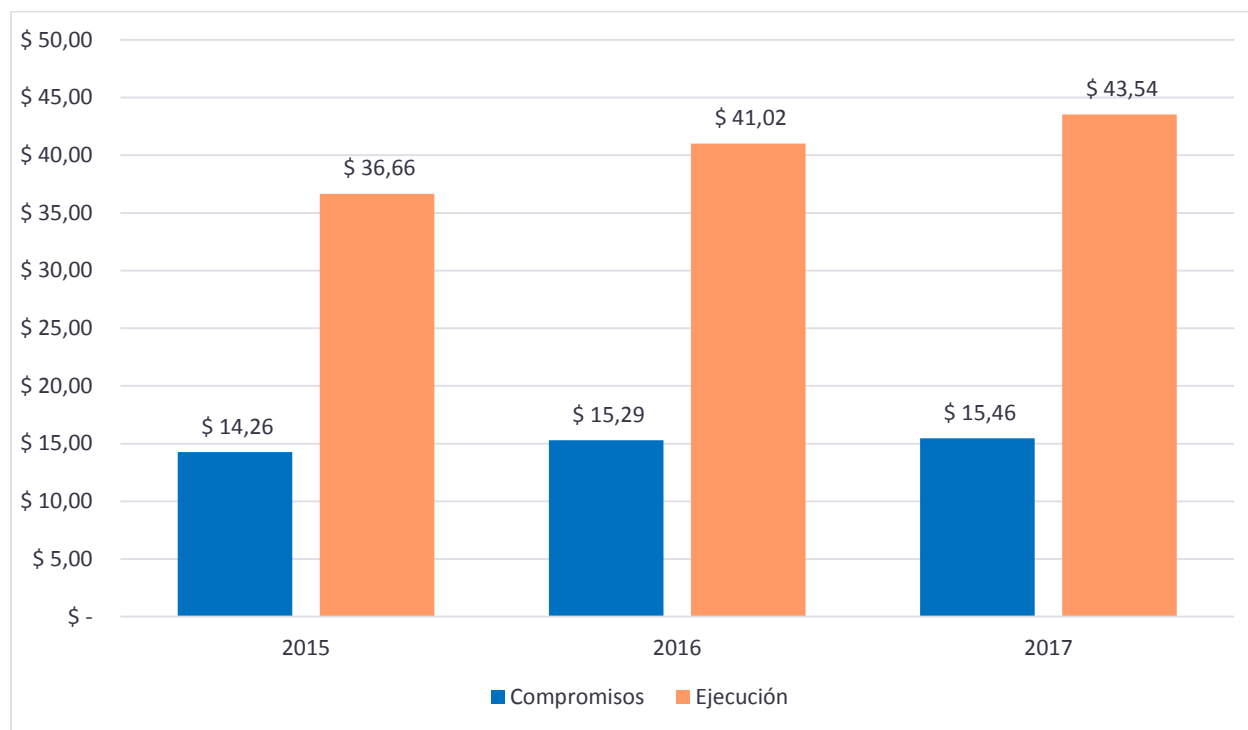
⁸ MinCIT. (2018). Informe remitido por el MinCIT a la CGR. Bogotá.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El cumplimiento de los compromisos de inversión para el conjunto de ZF (excluidas las ZFCA) se ubicó por encima del 250% en los últimos tres años analizados; en 2017, esto significó una inversión de \$28 billones por encima de las metas suscritas, gráfico 1.

Gráfico 1 Cumplimiento de la Inversión Acumulada (cifras en billones de pesos)



Fuente: Mincit
Elaboró: CGR/DESGP

Las once ZF existentes antes de 2005, aportaron a la inversión acumulada \$424.216 millones a 31 de diciembre de 2017, mientras que las creadas posterior a ese año contribuyeron con \$43 billones, cifra equivalente al 99% de la inversión total realizada hasta ese momento. Estos resultados revelan que los cambios planteados en las reformas mencionadas han permitido un crecimiento en la inversión realizada por los usuarios de ZF.

De otra parte, el análisis por sectores permitió observar que, en el cumplimiento de los compromisos de inversión, el sector industrial aportó el 72%, seguido por el de servicios con 24% y agroindustrial con 4%, todo ello con corte a septiembre 30 de 2018.

El análisis específico por tipo de ZF, muestra que el logro de los compromisos de inversión de las ZFP se ubicó en 124% en 2015 y creció al 218% en septiembre



2018. Las ZFP ubicadas en Cundinamarca presentaron el mayor cumplimiento, mientras que en los departamentos de La Guajira, Huila, Tolima, Cauca y Quindío fueron identificadas varias zonas que incumplieron con los compromisos de inversión suscritos, situación que las llevaría a una eventual pérdida de la declaratoria.

En relación con las ZFPE, estas sobresalen por su comportamiento positivo para cumplir con los compromisos de inversión, el cual se aproximó al 300% en 2018; incluso, algunas de ellas sobrepasaron el 500%. Si bien es cierto que esta situación favorece el logro de los objetivos de la política, también lo es que este tipo de ZF podría afectar la competitividad empresarial; particularmente, por las diferencias tributarias con otras empresas y la libertad de ubicarse en cualquier lugar del país.

La mayor expectativa del régimen franco está centrada, tal vez, en las ZFCA, a través de las cuales se espera atraer inversión extranjera para el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en las costas marítimas y mar territorial, que neutralicen la disminución de las reservas de crudo del país. En este sentido, el Decreto 2682 de 2014 modificó apartes de la legislación sobre ZF con el fin de promover este sector. Desde su declaratoria, las ZFCA cuentan con un plazo de seis años para cumplir tanto los compromisos de inversión como los de empleo.

Al cierre de este estudio, existían cuatro ZFCA declaradas, con compromisos de inversión por valor de US\$478,72 millones, los cuales se habían cumplido en un 96% (US\$457) a septiembre de 2018. Las cifras muestran que el cumplimiento de la inversión se alcanzó en la mitad del tiempo programado (la primera declaratoria fue en 2016), debido principalmente a que este tipo de proyectos requieren altas inversiones en su fase pre operativa; sin embargo, aún están pendientes los resultados generados por los proyectos en cuanto al aporte al crecimiento del sector de hidrocarburos y a la generación de divisas para el país.

2.1.1. Contribución del régimen franco en la IED de Colombia

La inversión a través de las ZF, como lo estableció la reforma al régimen en 2005, tiene como propósito ubicar a Colombia en una mejor posición entre los países de la región en cuanto a la IED. En el desarrollo de este trabajo se encontró que el MinCIT, como responsable de la administración de la política, no cuenta con la información de la inversión extranjera que llega a Colombia a través de las ZF, circunstancia que no permitió cuantificar el aporte de las ZF a la IED que recibe el país, impidiendo evaluar los resultados de la política sobre el objetivo de atraer inversión extranjera.

A pesar de que la información específica de la IED en ZF no está disponible, las estadísticas muestran que Colombia en 2005 ocupó la tercera posición entre los 32 países de América Latina y el Caribe (ALC) en captación de IED, después de México



y Brasil, con US\$10.235 millones, lugar que conservó en 2017 cuando registró US\$14.518 millones.

En general, se observa que la participación de Colombia en la IED con respecto a los ocho países de esta región que tienen ZF (pertenecientes a la AZFA), antes y después de las reformas al régimen franco, se mantiene en el tercer lugar, después de Brasil y Chile; es decir, Colombia no logró el propósito de mejorar su posición después de los cambios de la política.

2.2. Empleo

Se pudo evidenciar que para el cierre de la vigencia 2017 el cumplimiento de los compromisos de empleo para el total de ZF fue de 108%, correspondiente a 22.733 empleos directos, lo cual permite comprobar la eficacia de la política en cuanto a su propósito de generar empleo.

De otra parte, las ZF participaron en el total de ocupados del país con 0.08% en 2015, 0.09% en 2016 y 0.10% en 2017 en la generación de empleo directo, y con 0.52%, 0.72% y 0.43% respectivamente, en la generación de empleo indirecto, esto indica que la participación total de las ZF en el índice de ocupados del país no alcanza a llegar al 1%; sin embargo, estos resultados no son suficientes para concluir acerca de la eficiencia e impacto de la política para la generación de empleo a nivel nacional, situación que se hace más compleja en razón a que en la fase del diseño de la política y en el desarrollo de su monitoreo y evaluación, las instituciones responsables no perfeccionaron las metodologías e indicadores necesarios para determinar la eficiencia e impacto de la política en esta variable.

Por tipo de ZF, las que más empleos generaron en el periodo analizado fueron las ZFP; si bien estas no tienen la obligación de cumplir una meta, si fijaron compromisos por 39.248 empleos para el período 2015-2017. Al cierre de 2017 la meta se había cumplido en 48%, observándose un mayor cumplimiento en las zonas declaradas antes de 2007, situación que se puede derivar de su tamaño y antigüedad.

El cumplimiento de los compromisos en materia de empleo de algunas ZFP fue superior al 1.000%, situación que más que mostrar la loable contribución de estas zonas al empleo, podría evidenciar una subestimación en los compromisos establecidos, y por tanto, las fallas en la política para fijar metas en las variables que se espera afectar con las gabelas tributarias otorgadas.

Por su parte, las ZFPE al cierre de 2016 y 2017 habían superado la meta de empleo directo. En relación con esto, es importante señalar que los requisitos de generación de empleo en estas zonas están formulados para un período de tres años a partir de su declaratoria, posterior al cumplimiento de dicho compromiso



inicial, no se les exige metas para generar nuevos empleos, a pesar de que la vigencia de la declaratoria puede ser hasta por 30 años, lo cual puede dar lugar a que en el futuro no se dinamice la creación de empleos en este tipo de ZF.

Lo anterior, evidencia la necesidad de ajustar la política con el fin de que los compromisos que se establezcan para futuras declaratorias de ZF se fijen en concordancia con los beneficios de la tarifa diferencial en renta que tienen los usuarios y el plazo de vigencia de las declaratorias.

2.3. Balanza comercial ZF 2011-2018

Las exportaciones realizadas desde ZF en el período 2011-2018 constituyen un valor agregado de la política del régimen franco a la economía del país; hecho que se hace visible en su balanza comercial, donde las exportaciones de ZF registraron, en promedio, un mayor valor frente a las importaciones. El aporte de las ZF se estima favorable toda vez que, en los últimos cuatro años (2014-2018), la balanza comercial de Colombia fue negativa. También es observable que las ZFPE tuvieron un mayor dinamismo de comercio exterior, comportamiento que está directamente relacionado con el mayor número de estas frente a las ZFP, ver cuadro 1.

Cuadro 1
Balanza comercial de Colombia
(Precios FOB en millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Exportaciones Zonas Francas Permanentes	743	953	1.297	1.540	260	1.892	1.219	878	8.782
Exportaciones Zonas Francas Permanentes Especiales	2.497	2.371	2.096	545	1.849	1.201	1.033	1.934	13.526
Total Exportaciones Zonas Francas	3.240	3.324	3.394	4.099	2.109	5.109	2.252	2.812	26.339
Importaciones ZFP	777	700	653	575	520	468	466	1145	5.304
Importaciones ZFPE	1517	2.317	1.814	2.177	1.797	1.504	1.595	587	13.308
Total Importaciones	2.294	3.017	2.467	2.752	2.317	1.972	2.060	1.732	18.611
Total Balanza Comercial Zonas Francas	946	308	927	1.347	-209	3.137	192	1.080	7.728
Balanza Comercial Colombia	5.358	4.023	2.206	- 6.231	-15.581	- 1.093	- 6.210	- 7.114	-34.641

Fuente: DANE
Elaboró: CGR/DES GP



3. COSTO DE LA POLÍTICA

La política del régimen franco no tiene apropiación en el Presupuesto General de la Nación (PGN); sin embargo, cómo se expresó anteriormente, los beneficios tributarios y aduaneros entregados a los usuarios de ZF para incentivar el logro de sus fines conllevan un costo fiscal que afecta los ingresos del Estado. De otra parte, hay algunos costos administrativos asociados a las funciones del MinCIT y a las tareas de vigilancia y control realizadas por la DIAN, que son cubiertos con presupuesto de funcionamiento de cada entidad.

3.1. Costos fiscales de los beneficios tributarios y aduaneros

La estimación del costo fiscal de las ZF, al igual que la de los demás costos fiscales, la debe realizar el gobierno en cumplimiento de la Ley 819 de 2003 y presentarla anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

El análisis que aquí se presenta comprende el costo fiscal derivado de la menor tarifa en el impuesto de renta, del CREE, de los impuestos de aduanas, del impuesto a las ventas (IVA) y de los beneficios en ciencia y tecnología para los usuarios de ZF en el periodo 2010-2018; no obstante, en relación con este último beneficio, no se desarrollará un análisis detallado, toda vez que su costo fiscal no es significativo, ya que representa menos del 1% del total del costo fiscal de los beneficios otorgados a ZF, obteniendo su mayor valor en 2016 con apenas \$308 millones.

El cálculo del costo fiscal se establece a partir del valor del impuesto que se habría generado si el beneficio en cuestión hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes. Cuando los beneficios afectan la base gravable de los declarantes en el impuesto de renta, el costo fiscal es el producto obtenido entre el monto del beneficio solicitado y la tarifa del impuesto. Las cifras que se presentan en este estudio son el resultado de las estimaciones realizadas a partir de la base de datos de NIT de las ZF y usuarios, cuya fuente primaria es el MinCIT.

3.1.1. Costo fiscal por los beneficios en el impuesto de renta y CREE

El cálculo del costo fiscal corresponde a la diferencia entre las tarifas vigentes para los usuarios de ZF en el año gravable respectivo y la tarifa general del impuesto para ese mismo año. La tarifa general del impuesto sobre la renta era 33% para los años 2010 a 2012, 25% para 2013 a 2016 y 34% para 2017.

Al costo fiscal de los beneficios en renta, se sumó el derivado del CREE, el cual estuvo vigente entre los años 2013 a 2016 para algunos usuarios de ZF. Este costo se calculó de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 20 de la Ley

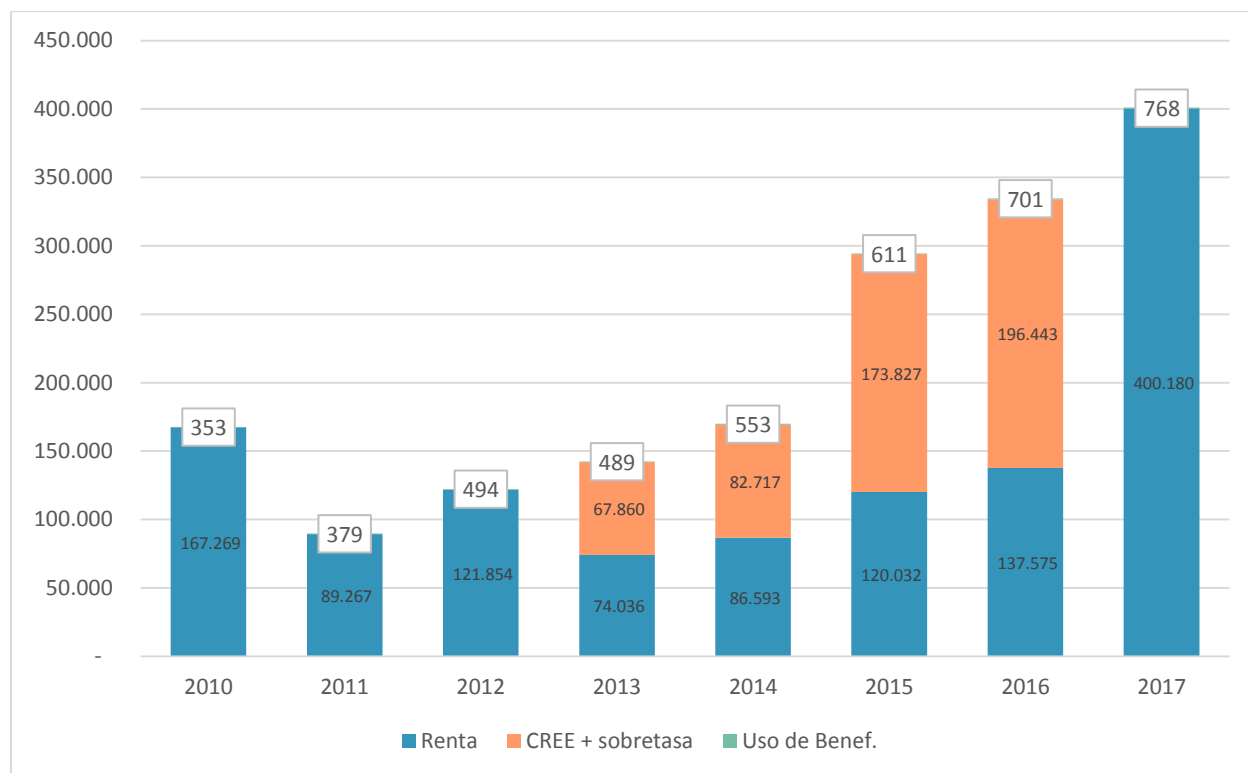


1607 de 2012, con la tarifa del 9% a partir de la renta líquida gravable. La sobretasa se liquidó por los años gravables 2015 y 2016, con base en lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1739 de 2014, para renta gravable a partir de \$800 millones, con tasa de 5% y 6%, respectivamente.

El gráfico 2 muestra el costo fiscal por el uso de los beneficios en el impuesto a la renta y CREE. Como se puede observar, mientras estuvo vigente el beneficio sobre el CREE, su participación en el costo fiscal fue progresiva, pasando del 48% en el 2013 al 59% en el 2016. Así mismo, llama la atención el significativo aumento en el uso de este beneficio entre las vigencias 2014 y 2015, periodo en el cual se duplicó el costo fiscal del mismo.

De otra parte, con relación al costo fiscal por el beneficio de renta, se observa que aumentó considerablemente en la vigencia 2017, lo cual era de esperarse debido a la diferencia de la tarifa preferencial para usuarios de ZF con respecto a la general, la cual pasó de 10 puntos porcentuales a 14 puntos porcentuales.

Gráfico 2 Costo fiscal por beneficios en el impuesto de renta y CREE 2010-2016 (Millones de pesos corrientes)



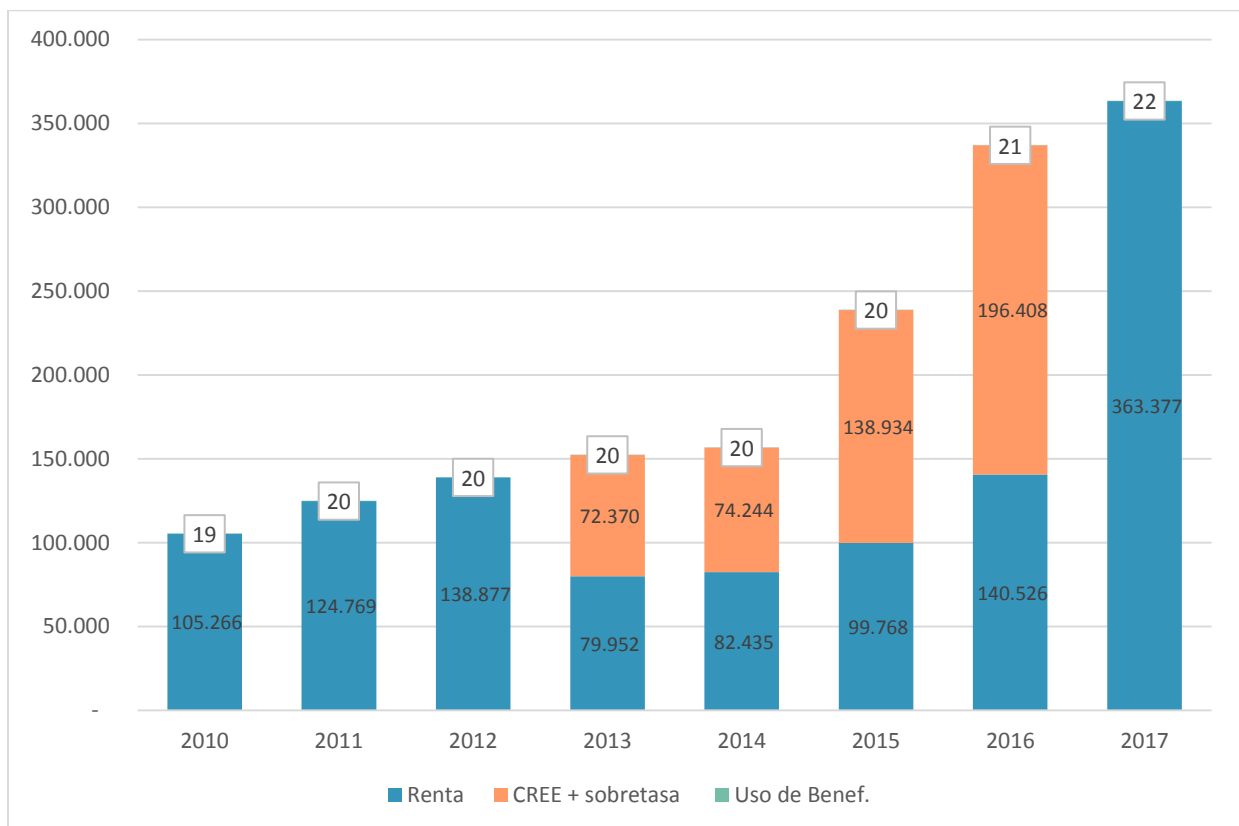
Fuente: DIAN
Elaboró: CGR/DES GP

3.1.2. Costo fiscal en el impuesto de renta y CREE para usuarios con CEJ

El cambio en la tarifa del impuesto a la renta, del 15% al 20% a partir de 2017 no aplica a los usuarios de ZF que tienen CEJ vigentes. En el gráfico 3 se evidencia que el costo fiscal de los impuestos a la renta y CREE (más su sobretasa), para este grupo de usuarios, tiene igualmente una tendencia creciente, marcada en los años 2016 y 2017 cuando superó los \$330 mil millones.

Gráfico 3 Costo fiscal en el impuesto a la renta y CREE de usuarios de ZF con CEJ

(Millones de pesos de pesos corrientes)



Fuente: DIAN
Elaboró: CGR/DES GP

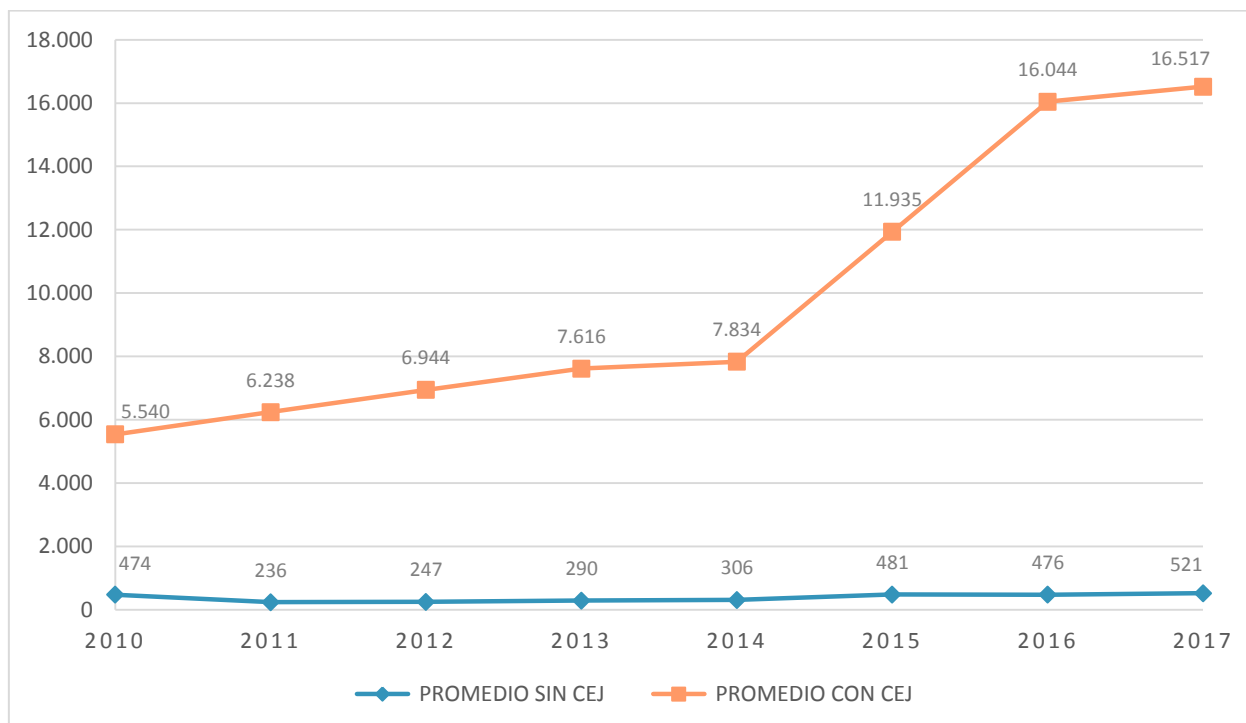
En promedio, el costo fiscal que se origina en el uso del beneficio por cada contribuyente con CEJ es muy superior al costo de quienes no tienen esta estabilidad tributaria; esto se debe a que, por una parte, el número de usuarios con CEJ es reducido, toda vez que para celebrar este tipo de contratos se exigían una serie de requisitos, entre los cuales estaba una inversión mínima de 150.000 UVT



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

enfocada a actividades específicas⁹, y por otra, son usuarios que generan altas rentas. gráfico 4.

Gráfico 4 Promedio del Costo fiscal por usuario
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: DIAN
Elaboró: CGR/DES GP

3.1.3. Costo fiscal de los derechos de aduana (IVA y arancel)

El costo fiscal de los incentivos otorgados a usuarios de ZF por derechos de aduana proviene del IVA externo y arancel de las importaciones. Para este análisis, se tomaron los datos de los registros estadísticos de comercio exterior del DANE y el valor total allí registrado para cada código de operación en ZF¹⁰, gráfico 5. El costo fiscal de los beneficios de aduana incide en el flujo de caja de las empresas ubicadas en ZF, dado que estas pagan derechos de aduana sólo cuando las mercancías salen al TAN, lo cual resulta positivo para ellas.

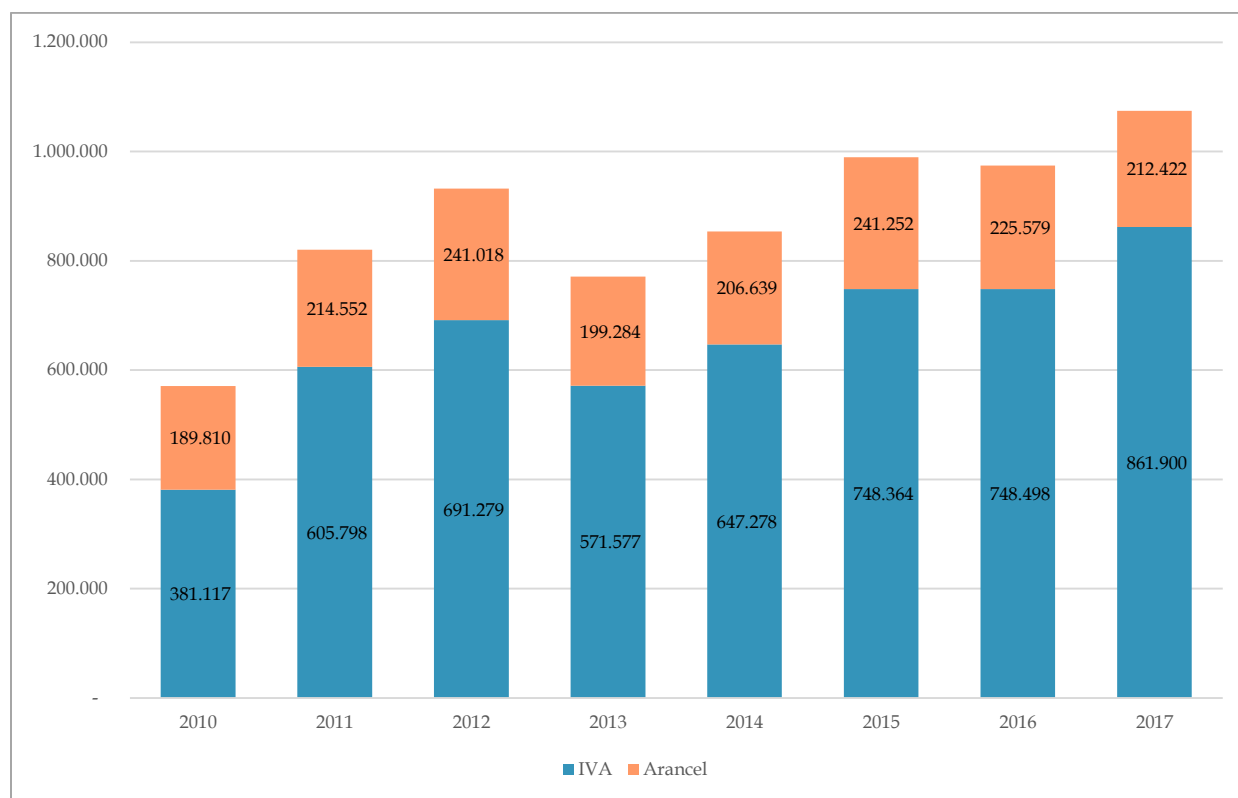
⁹ Ley 963 de 2005 "Por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia"

¹⁰ Circular 0043 de 14 de mayo de 2018. Subdirección de Gestión de Comercio Exterior. DIAN.



La estimación de este costo se calculó mediante la diferencia entre las tarifas arancelarias y de IVA vigentes para los usuarios de ZF en el año gravable respectivo y la tarifa general de dichos impuestos para ese mismo año; sin embargo, eventualmente puede estar afectada por las siguientes situaciones: a. Las mercancías ingresadas a ZF pueden en algún momento salir al TAN sin ser transformadas, en cuyo caso se pagan los derechos de aduana; b. Cuando se exporta de ZF al TAN, los derechos se cancelan de acuerdo a los porcentajes de materia prima importada utilizada en el producto final; c. Los insumos y materia prima utilizados en los productos que se exportan no pagan derechos de aduanas; d. La maquinaria, equipos y repuestos que ingresan a ZF desde el exterior para el desarrollo de la actividad de un usuario no pagan tributos de aduana; e. Los ingresos temporales a ZF no pagan los tributos; entre otras.

Gráfico 5 Costo fiscal de los derechos de aduana
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: DIAN
Elaboró: CGR/DES GP

3.1.4. Costo fiscal del impuesto sobre las ventas (IVA) exento

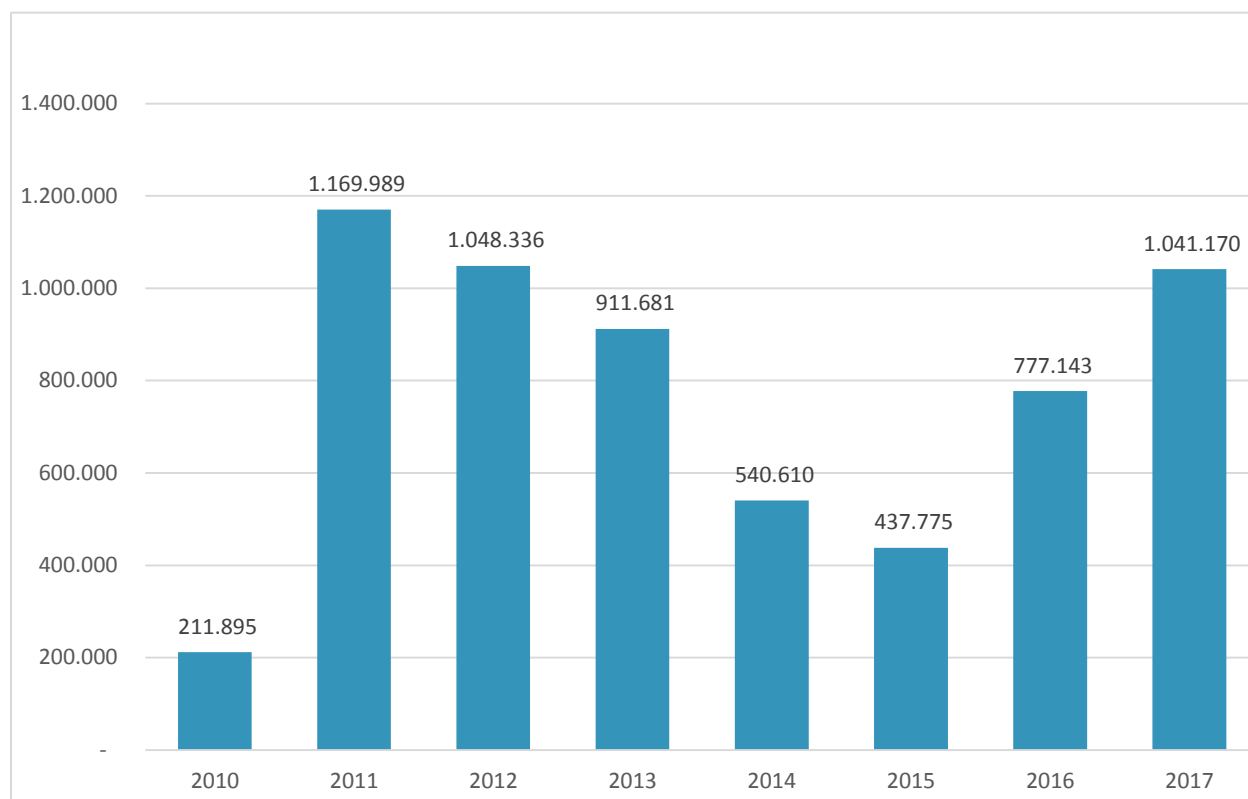
Los usuarios de ZF pueden acceder al beneficio establecido en el artículo 481 del ET (literal e), el cual hace referencia al IVA exento con derecho a devolución. La estimación del costo fiscal para los años 2010 a 2017 se presenta en el gráfico 6,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en el cual se observa un comportamiento decreciente de 2011 a 2015, tendencia que cambia a partir del 2016 y se intensifica en el 2017 por el efecto asociado al cambio en la tarifa general de este impuesto, la cual pasó de 16% a 19% a partir del 1º de enero de ese año.

Gráfico 6 Costo fiscal por del impuesto sobre las ventas
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: DIAN
Elaboró: CGR/DES GP

En el análisis desarrollado en este capítulo se observó que el costo fiscal total de los beneficios otorgados a ZF tuvo una tendencia creciente, al pasar de \$0.96 billones en el 2010 a \$2.32 billones en el 2017, lo que representa un incremento de 143% durante el período de estudio (cuadro 2). Si bien el mayor peso lo tiene el costo derivado de los beneficios por derechos de aduana, debe tenerse en cuenta que ese valor se puede ver afectado por las situaciones descritas.

Cuadro 2 Costo fiscal zonas francas

(Millones de pesos corrientes)

Beneficio	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Costo fiscal Renta y CREE Usuarios ZF	272.535	214.036	260.731	294.218	325.989	532.559	670.952	763.557
Costo fiscal por derechos de aduana ¹	570.927	820.350	932.297	770.861	853.917	989.616	974.077	1.074.322
Costo fiscal por IVA exento	114.676	136.709	144.774	152.737	168.026	350.091	303.827	485.676
TOTAL	958.138	1.171.095	1.337.802	1.217.816	1.347.932	1.872.266	1.948.856	2.323.555

¹ el costo fiscal de los derechos de aduana puede estar afectado por las condiciones expuestas en este documento

Fuente: DIAN

Elaboró: CGR/DES GP

4. CONCLUSIONES

La evolución del régimen franco condujo a la consolidación de un marco normativo reglamentario que ha permitido desarrollar y organizar un régimen jurídicamente ajustado, en cuanto a los roles de los diferentes actores, y a los procesos de aprobación, ejecución, control y vigilancia, y ha dado claridad a las reglas establecidas para los inversionistas interesados en residir sus empresas en ZF.

El notable cumplimiento de los compromisos establecidos en los PMDG en materia de empleo e inversión, por parte de los usuarios de ZF, podría determinar la eficacia de la política; no obstante, con el análisis realizado, se evidenció que esta situación más que mostrar la loable contribución de estas zonas al empleo y la inversión, podría deberse a una subestimación de los compromisos, y por tanto, revelar las fallas en la política para fijar las metas en dichas variables.

El costo fiscal total de los beneficios otorgados a las ZF presentó una tendencia creciente en los últimos siete años, alcanzando un estimado de \$2.3 billones en 2017; situación que afectó las finanzas públicas, debido al menor ingreso para el Estado en virtud de las tarifas tributarias diferenciales dadas a estas zonas. El estudio permitió concluir que dicho valor no se compadece con los resultados obtenidos en materia de incremento en la inversión y generación de empleo como propósitos de la política, toda vez que, por ejemplo, la participación total de las ZF en el índice de ocupados del país no alcanza a llegar al 1%, tampoco se logró mejorar la posición de Colombia en IED con respecto a los países de la región, aspectos que desdican de la eficiencia e impacto que se espera de esta política pública.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los beneficios fiscales otorgados a ZF vulneran la equidad tributaria, dado que corresponden a un tratamiento tributario diferencial. Dichos beneficios son otorgados en algunos casos hasta por 30 años, mientras que las contraprestaciones son establecidas máximo a tres o cinco años, lo que afecta los ingresos fiscales en el largo plazo, sin que haya una retribución en los años subsiguientes por parte de quienes los usan. Caso concreto es lo que sucede con las ZFPE, cuyos compromisos de generación de empleo directo e inversión están dados a tres años y posterior a este tiempo ya no le es exigible el cumplimiento de estas metas; sin embargo, la vigencia de su declaratoria puede otorgarse hasta por 30 años, lo que puede dar lugar a que no se dinamice la creación de empleos ni se estimule la inversión en estas zonas.

La toma de decisiones se dificulta para las autoridades públicas responsables de administrar y controlar la política del régimen franco, en razón a que no se realiza una estimación periódica del costo fiscal derivado de cada uno de los beneficios tributarios ofrecidos. Así mismo, para la CGR es indispensable mejorar el registro de información de dichas instituciones, lo que permitiría optimizar las metodologías e indicadores necesarios para determinar la eficiencia e impacto en las variables de empleo e inversión, lo que en últimas marcaría positivamente el desarrollo de la política.