



Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Juan Sebastián Joya

Agosto 13 de 2015

Zonas Francas: entre la mayor eficiencia y la elusión tributaria

El frenético aumento en el número de zonas francas durante la última década no ha sido un fenómeno aislado en Colombia. Actualmente, el mundo cuenta con más de 4.300 zonas especiales y alrededor del 75% de países en el mundo han adoptado al menos una figura de zona franca. Estas zonas, que ofrecen una combinación de incentivos tributarios, simplificación de procedimientos y menor regulación, pueden ser una fuente de mayor eficiencia exportadora-importadora, pero también un “hueco negro” en materia de elusión tributaria.

Por ejemplo, la zona de Shenzhen (en China) pasó de ser una aldea de pescadores a una próspera metrópolis gracias al modelo de zona franca. Su éxito terminaría replicándose en toda China en los años ochenta. Por el contrario, en la región de Maharashtra en India, existen más de 60 zonas francas inoperantes, que no respondieron a la expectativa que se tenía sobre ellas y que fueron fuente de informalidad y elusión tributaria. Fracasos como estos se dan usualmente en países donde se desarrollan zonas francas sin tener en cuenta factores diferentes a los tributarios y sin procedimientos administrativos del todo flexibles.

En Colombia, el desarrollo de zonas francas arroja un balance mixto, dependiendo por donde se le mire. Durante 2008-2014, se declararon casi 90 zonas francas en el país (para un total de 109). Allí se generaron más de 33.000 puestos de trabajo directos y más de 115.000 indirectos, mientras que la inversión creció de \$3.2 billones en 2008 a \$28.7 billones en 2014. Sin embargo, las exportaciones desde las zonas francas siguen estancadas, pasando de representar el 3% (US\$1.121 millones) del total de las exportaciones del país en 2008 al 3.8% (US\$2.085 millones) en 2014, en parte debido a que el marco regulatorio actual no las obliga a exportar (ver gráfico adjunto).

En efecto, las zonas francas en Colombia son consideradas (en la Ley 1004 de 2005 y sus decretos reglamentarios) un polo de desarrollo para promover la competitividad de las regiones. *Tienen como objetivo principal la creación de empleo y la captación de nuevas inversiones de capital, pero no de promoción a las exportaciones, lo cual dista sustancialmente de modelos exitosos como el chino o el surcoreano.* La pregunta que surge entonces es: considerando el creciente déficit comercial (-US\$4.700 millones en 2014), ¿pueden ser las zonas francas la solución a la difícil situación actual del comercio exterior colombiano?

Seguramente no por sí mismas. Más allá de las ventajas tributarias y logísticas que ofrecen las zonas francas, existen barreras que le restan competitividad a los productos colombianos exportados. La primera de ellas, y que afortunadamente se vino a corregir “automáticamente” en 2015 con la destorcida

Continúa

Director: Sergio Clavijo

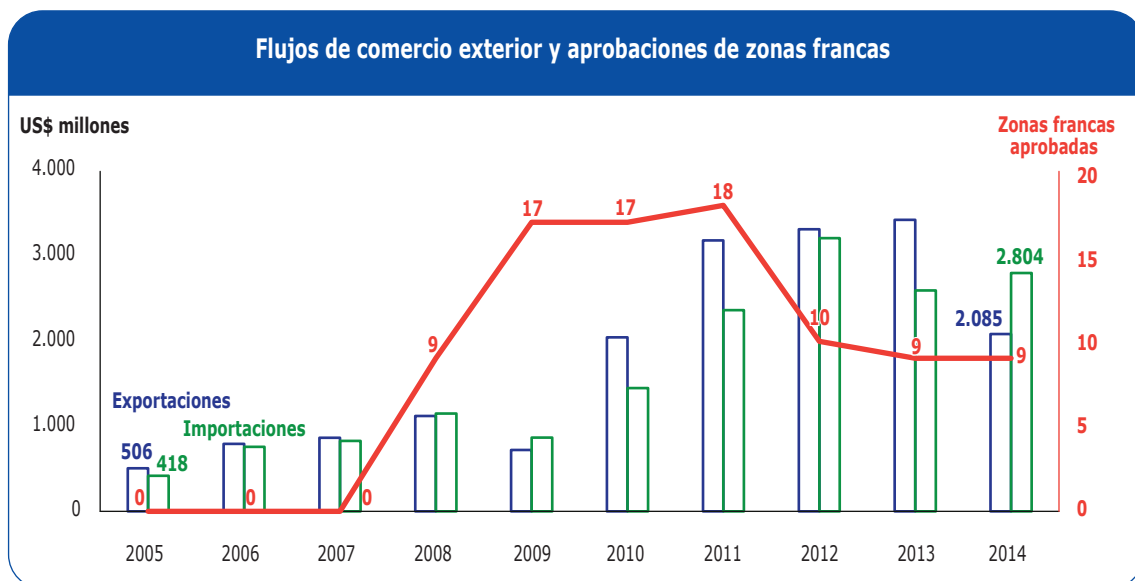
Con la colaboración de Juan Sebastián Joya

minero-energética, tuvo que ver con el desalineamiento de la tasa de cambio real, producto de la marcada Enfermedad Holandesa en el período 2003-2013.

La segunda barrera a las exportaciones colombianas se refiere a la precariedad de nuestra infraestructura vial, lo cual redundo en sobre-costos hasta del 20%. La tercera barrera ha sido la falta de encadenamientos productivos, lo cual se traduce en baja productividad multifactorial. Así las cosas, el país debe trabajar más activamente en superar estas barreras de sobre-costos de transporte y falta de articulación productiva.

El fortalecimiento de los instrumentos de comercio exterior (Zonas Francas, Sociedades de Comercialización Internacional, Plan Vallejo y Zonas Económicas Especiales de Exportación) también ayudaría a enfrentar nuestro marcado déficit comercial. El reciente traslado de funciones de la DIAN al Mincomercio apunta en la dirección correcta de habilitación de dichos instrumentos, en la medida que se facilitarán y agilizarán los trámites de comercio exterior. Durante el tiempo que la DIAN administró las operaciones, predominó la fiscalización sobre la promoción, al punto que la solicitud de un Plan Vallejo (empleado en casi un 70% de las importaciones) llegó a tardar varios meses, en vez de un par de semanas en manos del Mincomercio. Finalmente, debe acelerarse la expedición del decreto sobre política de zonas francas, con una adecuada coordinación público-privada.

En síntesis, el auge de zonas francas en Colombia no se ha traducido ni en impulso a nuestro comercio exterior ni en una fuente de mejor fiscalización aduanera o de tributación más eficaz, aun cuando se ha promovido la generación de empleo e inversión. En este sentido, el espíritu de la regulación sobre zonas francas en Colombia se ha distanciado de las mejores prácticas de China. Además del traslado de su manejo de la Dian hacia el Mincomercio, se requieren iniciativas adicionales, tales como la figura de los Depósitos Públicos de Apoyo Logístico Internacional (Dali) y la implementación de Operadores Económicos Autorizados (OEA), para comenzar a ver un repunte sostenido de las exportaciones.



Fuente: cálculos Dane y Analex.