

LAS ZONAS FRANCAS COMO MECANISMO DE INVERSIÓN EXTRANJERA

FREE ZONES LIKE A MECHANISM OF FOREIGN INVESTMENT

RECIBIDO: octubre 20 de 2014
ACEPTADO: noviembre 24 de 2014

Federico Diago Paternina¹
Ronald Chavarro Peña²

Resumen

Las zonas francas, figura jurídico-económica de origen latinoamericano, han sido y son para Colombia, un elemento dinamizador de la economía dado que a través de ellas ingresan al país grandes capitales extranjeros que generan altas expectativas sobre los beneficios que pueden arrojar sobre la población colombiana. Estos beneficios son percibidos en términos de empleo, transferencia de conocimiento y tecnología, entre otros. Sin embargo, parece no existir una relación proporcional entre las inversiones extranjeras hechas y el empleo generado por las mismas. No obstante, sus beneficios a la economía son visibles en la generación de riqueza y aumento de la competitividad del tejido empresarial colombiano.

Por otra parte, las políticas y normas establecidas para las zonas francas han tenido el poderoso efecto de potenciar las inversiones extranjeras muy por encima de lo previsto, haciendo que numerosas empresas realicen sus operaciones bajo esta figura. Cambios en las normas que rigen a estos entes, como la reciente reforma tributaria, pueden desestimular a este sector al aumentar su carga de impuestos.

En términos generales, las zonas francas son y serán para la economía colombiana, un elemento controvertido, versátil y ligero, para fomentar el desarrollo del país.

Palabras Clave: Economía, Capital, Tecnología, Inversión.

Abstract

Free zones, legal figure - Economic of Latin American origin, have been and are to Colombia, a stimulus for the economy as they enter through the large country foreign capital that generate high expectations about the benefits to be shed on the population Colombian. These benefits are perceived in terms of employment, transfer of knowledge and technology, among others. However, there seems to be not a proportional relationship between the foreign investments made and jobs generated by them. However, its benefits to the economy are visible in the generation of wealth and increased competitiveness of the Colombian business community.

Moreover, policies and established standards for free zones have had the powerful effect of promoting foreign investment far more than expected, causing many companies conduct their operations under this figure. Changes in the rules governing these entities, such as the recent tax reform, may dampen the sector by increasing their tax burden.

In general, free zones are and will be for the Colombian economy, a controversial, versatile and lightest element, to encourage the development of the country.

Keywords: Economy, Capital, Technology, Investment.

¹ Artículo de reflexión

² Docentes investigadores Universidad Libre Seccional Barranquilla
fdiago@unilibrebaq.edu.co

INTRODUCCIÓN

Las políticas y estrategias económicas de cada país son diseñadas considerando un largo número de complejas circunstancias y características del mismo. En el caso de los países que tienen una clara orientación hacia el comercio exterior para jalonar el desarrollo económico de su población, se emplea el uso de distintas herramientas y estrategias económicas que les permiten ser competitivos en esta área. Estas estrategias se dan en temas como el manejo fiscal, monetario, económico, educativo, entre otros. Una de las herramientas que condensa gran parte de estos aspectos mencionados son las denominadas *zonas francas*.

Según el Banco de la República (s.f.), una zona franca es “un área, un territorio o una región específica, delimitada dentro del territorio de un país, en la cual existen unas condiciones especiales que promueven y buscan el desarrollo del comercio exterior y de la industrialización”.

Estas condiciones especiales se dan en materia tributaria, al eximir parcial o totalmente de impuestos a las empresas radicadas en estas zonas; en el ámbito monetario, al otorgarles mayores libertades en el manejo de las divisas; y así también en áreas como logística, trámites legales, entre otros.

En Colombia, las zonas francas son ampliamente utilizadas; muestra de ello es que “estas áreas empresariales están presentes en 60 municipios de 19 departamentos del país”, según el diario económico Portafolio (2014).

Pero así como han sido acogidas por buena parte del sector empresarial colombiano y extranjero, existen dudas y cuestionamientos sobre si realmente están cumpliendo a cabalidad los objetivos para los cuales fueron creadas.

De esta manera, a lo largo del presente escrito, se expondrá el papel que las zonas francas han jugado en la economía colombiana, haciendo un recorrido breve por sus orígenes, analizando sus políticas de fomento actuales y estudiando sus efectos en la economía del país; destacándose en todo esto el tema de las inversiones extranjeras y lo que estas le han dejado a Colombia.

Un poco de historia

El modelo de zona franca es de origen latinoamericano, muy propio de esta región del mundo y con un fuerte arraigo en la misma. La primera de ellas fue creada en Panamá en 1948 y era conocida como la “Zona Franca Colón” y mostraba desde aquel entonces la esencia de la economía panameña. Años más tarde, en 1957, Brasil adopta este modelo creando en el Estado de Manaos su propia zona franca. Pero es en 1958, en la ciudad costera de Barranquilla, cuando Colombia comienza a incursionar en esta figura de fomento al comercio internacional.

En manos de la Corporación Cívica de Barranquilla, bajo la dirección de Karl C. Parrish y José Raimundo Sojo, estuvo el elaborar el anteproyecto de la Ley 105 de 1958, fruto de la cual se funda en 1959 la Zona Franca de Barranquilla. Este exitoso proceso se dio, en parte, gracias a la gestión hecha por el entonces senador Alberto Pumarejo y otros congresistas costeños que apoyaron fuertemente esta idea a pesar de la oposición que existía en otras regiones del país; desde estas se argumentaba que las zonas francas no eran más que un territorio propicio para el contrabando y el desangre de las arcas del Estado. Pero lejos de ese pensamiento estaba el ideal de las zonas francas: facilitar las operaciones de comercio internacional y generar empleo.

Un punto importante a destacar es que esta iniciativa se dio en un momento bastante adecuado para la economía colombiana y latinoamericana ya que, por aquel entonces, se estaban dando la mayor parte de los procesos de sustitución a las importaciones de la región y se estaba en pleno proceso de industrialización.

Por otra parte, no fue sino hasta 1993 cuando las zonas francas pasaron de ser administradas por el sector público a manos de los privados. Este cambio se dio debido a la poca eficiencia que mostraba el Estado para administrar estas áreas, notándose que el rendimiento de las mismas estaba por debajo de las expectativas inicialmente creadas. Otro hecho que presionó este cambio fue la entrada del neoliberalismo al país, haciéndose bastante notoria en cabeza del aquel entonces presidente de la república, César Gaviria Trujillo.

Pero solo a partir de 2005 el país entra en un período de renovación y modernización de las zonas francas.

Estas son objeto de modificaciones en sus políticas, con el fin de adaptarse a las exigencias hechas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los vientos que a nivel internacional ya comenzaban a soplar. Esto se hizo a través de la Ley 1004 de 2005, “la cual dio un nuevo marco regulatorio al régimen de zonas francas, donde se aseguraron instrumentos para la creación de empleos, la captación de nuevas inversiones de capital y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establecieron.” (Llinás, 2011)

Es así como haciendo un balance de lo hecho, el Gobierno Nacional califica como “exitoso” el modelo de establecimiento de zonas francas en el país, apoyado en datos como:

- “Desde 1958 al 2005 se crearon 11 zonas que generaron 23.131 empleos directos, 70.000 indirectos y se crearon 449 empresas que invirtieron 1.328 millones de dólares”. (Llinás, 2011)
- En “el período 2005-2008 la creación de 41 zonas, incluyendo las once del anterior período, que generarán 40.020 empleos directos” (Llinás, 2011)

Hoy en día, el impacto que las zonas francas tienen en la economía del país ha crecido, su forma de operar ha cambiado en algunos aspectos y su popularidad se hace cada vez más notable entre la comunidad empresarial de Colombia y el mundo.

Entre otras, las siguientes son las características que hoy distinguen a las zonas francas colombianas:

- **Internacionalización:** en esta época cuando más empresas y capitales extranjeros están ingresando al país, trayendo consigo nuevos elementos que dinamizan y en algunos casos, afectan negativamente a la economía colombiana
- **Modernidad y tecnología:** en este sentido las inversiones hechas son altas y parecen no escatimar esfuerzos. Zonas francas como la de Sogamoso son un claro ejemplo de ello.
- **Ubicación estratégica:** múltiples y variadas vías de acceso que facilitan las operaciones que residen en zonas francas.

De esta manera, el país se ha preparado, desde esta figura de apoyo al comercio internacional para enfrentar los retos que este siglo presenta.

Fomento de la inversión extranjera desde las políticas y reglas que rigen a las zonas francas

En la actualidad, donde parece que no existen fronteras en cuanto a negocios internacionales se refiere, tenemos como una constante hablar de inversión extranjera que no es más que todos aquellos dineros provenientes del exterior que son puestos a rendir en nuestro país; se vuelven una constante y aún más cuando Colombia es blanco de inversiones provenientes de los mercados que buscan en las economías emergentes un espacio donde invertir para tener mayor reutilización, es en esta instancia donde tenemos que hablar de esa área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior, denominada Zona Franca y de cómo este espacio ayuda al aumento de aquellas inversiones provenientes del exterior hacia nuestro país.

Los estímulos tributarios contemplados dentro del régimen franco tienen como fin impulsar la inversión, generar empleo, desarrollar las regiones y promover el comercio exterior, a través de una serie de reducciones en algunos impuestos.

Los beneficios que ofrecen las zonas francas son una especie de “imán” que atrae con fuerza la inversión extranjera pues sabemos que las mercancías que entran a estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional esto para efecto de los impuestos a las importaciones y exportaciones y además, tienen incentivos en cuanto a ahorros fiscales por tributos aduaneros, entre muchos otros.

Según la Zona Franca de Bogotá (ZFB) un empresario que decida y pueda situarse en una zona franca goza de beneficios tributarios, por ejemplo, un 15% tarifa única de impuesto de renta para usuarios industriales de bienes y servicios cuando de hecho fuera de zona franca estarían obligados a pagar un 25%, un 0% en el impuesto a la equidad CREE siendo este fuera de zona franca del 9% y 0% IVA en bienes nacionales y extranjeros además de un 0% en aranceles en bienes extranjeros, de igual manera, asimismo obtener bene-

ficios aduaneros como lo son la extraterritorialidad aduanera, el no pago de tributos para aquellos bienes de capital, equipos, insumos y repuestos que provengan del exterior entre otras, e incluso se les garantiza la operación durante 24 horas sin cortes ni interrupciones y oportunidades de competir en la franja internacional.

Es importante entender que todos estos beneficios se ofrecen con el objetivo de simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta así como también promover la generación de economías de escala. En un artículo publicado en Portafolio (2014) donde se asegura que en “los últimos tres años Proexport ha facilitado la llegada de inversión extranjera directa a estos sitios empresariales de 12 países, que han destinado 875 millones de dólares para montar empresas”, este tipo de noticias hacen que evaluemos y lleguemos a pensar que las zonas francas son una base fuerte y sólida para el fomento de la inversión provenientes de países del exterior a Colombia debido a que el eximir total o parcialmente del pago de impuestos o tributos aduaneros hacen que el país se vuelva un paraíso de inversión para aquellos empresarios internacionales que buscan de cierta manera expandir su plan de acción; sin embargo, el proponerse el aumento desproporcionado de la inversión extranjera puede ocasionar ciertos daños a la economía del país que decide fomentarla; por ejemplo, si la magnitud de la inversión extranjera es considerablemente alta, puede generarse un flujo de divisas al interior del país de tal dimensión que puede alterar el precio de esta con respecto a la moneda nacional, es decir, una apreciación de la moneda nacional dada la sobreoferta de divisa extranjera, lo cual tiene un efecto negativo para el exportador, es por esto que el incentivar o fomentar este tipo de inversión debe hacerse de manera calculada para que no afecte al país y que se le pueda sacar el mayor provecho.

Pero para entender más a fondo este planteamiento es necesario cuestionarse acerca de ¿por qué se quiere aumentar la inversión extranjera?, ¿qué beneficios trae para una economía como la de Colombia esta inversión?, en esta instancia es indispensable aclarar que clase de inversión extranjera es la que busca con tanto afán nuestro país, pues bien se trata de la inversión extranjera directa o como la llamaremos aquí en adelante “IED” este tipo de inversión es la que se lleva a cabo por particulares de otro país para iniciar, mantener o hacer crecer un negocio en Colombia.

Pampillon (2009) define a la inversión extranjera directa como “colesterol bueno” ya que aquellas economías que la reciben adquieren beneficios que a simple vista son evidentes, la IED ayuda a cubrir las necesidades de financiación debido a que por lo general la inversión extranjera es más estable y a largo plazo, la IED supone beneficios ya que genera más empleo, más divisas, más exportaciones, aumenta el PIB per cápita entre otros, con la entrada de la IED a el país también entra la transferencia de tecnología y por esta razón los trabajadores de esas empresas adquieren conocimientos que aumentan de manera considerable el recurso humano del país rompiendo así lo que Pampillon define como “el círculo vicioso de la pobreza”.

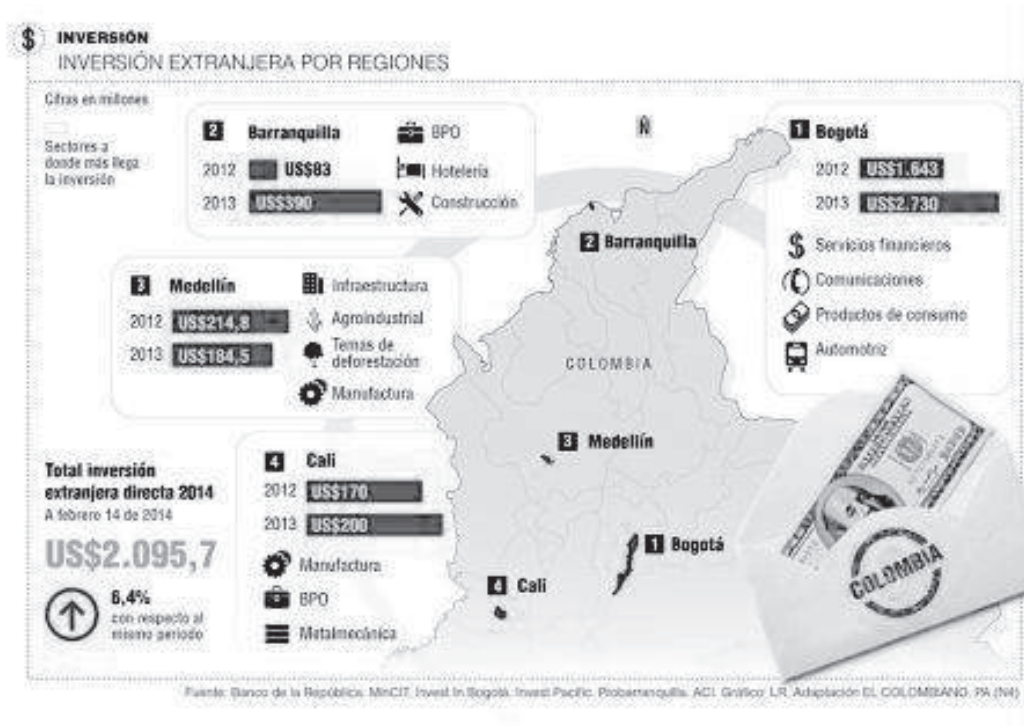
Por otro lado la Presidenta de Proexport asegura que las empresas extranjeras traen consigo muchos de los beneficios que fueron anteriormente mencionados mostrando a Furukawa, una empresa Japonesa de fibra óptica de cuarta generación construye en Palmira su planta para fabricar estos productos, la cual será el centro de producción y distribución para la región Andina, Centroamérica y los países de la cuenca del Pacífico.

Para la puesta en operación, algunos de sus funcionarios son entrenados en Brasil para luego capacitar al resto del personal en Colombia y de esta forma realizan procesos de transferencia tecnológica, y como esta, muchas otras empresas brindan beneficios no solo en el área del conocimiento y del capital humano sino también en áreas como el empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes del país; un ejemplo claro de este es la empresa Prebuild.

Dicha empresa instaló un complejo de 11 fábricas en las áreas de cerámica, aluminios, maderas, plásticos y metalurgia para exportar a la región andina y abastecer el mercado interno, debido al auge del sector en el país. En total crearán 1.500 empleos.

Debido a estas ventajas es indiscutible pensar que el auge de las zonas francas en Colombia tiene razón de ser; sin embargo, el hecho de que muchas veces exista gran cantidad de inversión y poco crecimiento hacen pensar que el manejo y control de estos “paraísos fiscales” no se ejerce de manera contundente para obtener el beneficio que deberían, las zonas francas son por sí mismas el atrayente fundamental de estas inversiones sin desconocer, por supuesto, muchos otros factores.

Estas áreas influyen de manera significativa en la inyección de capitales provenientes del exterior que aunque controversiales, son sin discusión una fuente de beneficios claros para nuestro país.



Gráfica 1

Fuente: Banco de la República, MinCIT, Invest Bogotá, Invest Pacific y Probarranquilla

Comportamiento de la inversión extranjera en las zonas francas colombianas en los últimos años

El crecimiento que las zonas francas han presentado en Colombia en la última década ha sido bastante grande, si consideramos entre otras cosas, que en el año 2001 existían en el territorio nacional solo 10 zonas francas lo que cambió drásticamente teniendo en cuenta que para 2013 el país contaba con 101 zonas francas, según el diario económico Portafolio (s.f.). Este crecimiento espectacular es de un 910% en 12 años o, expresado de otra manera, de 76% anual. Este hecho se hace aún más destacable al considerar que una potencia mundial como Estados Unidos de Norteamérica cuenta con 168 zonas francas.

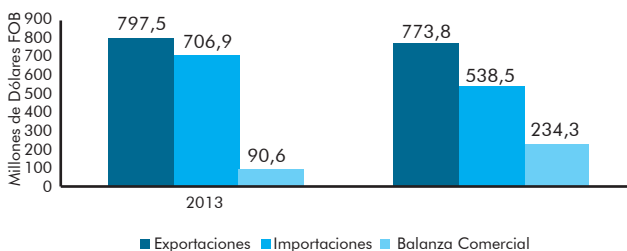
Además, si comparamos las ventas que estas zonas han tenido desde hace una década hasta el año 2013, podemos afirmar que, sin lugar a dudas, las zonas francas están siendo explotadas a gran escala. Como lo relata el diario económico Portafolio del 3 de febrero de 2014: “Este modelo de negocio ha sido eficiente en el país...con ventas por más de US\$24.000 millones frente a los \$3.700 millones de dólares de hace una década, es decir, un aumento de 550%”.

Por otra parte, vale la pena destacar otros indicadores económicos que atañen a las zonas francas colombianas. Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en su comunicado sobre las zonas francas del primer trimestre de 2014, informó, refiriéndose a la balanza comercial de estas:

“La balanza comercial de las zonas francas colombianas registró un superávit de \$234,3 millones FOB en el primer trimestre de 2014. En el período de referencia, el superávit más alto lo presentó Estados Unidos, al pasar de un déficit de US\$228,4 en 2013 a registrar un superávit de US\$67,6 millones en 2014. Junto a Estados Unidos, Aruba (US\$43,4 millones) y Panamá (US\$41,8 millones) registran los mayores superávits. Por su parte, los mayores déficits se registraron con China (US\$29,1 millones), Alemania (US\$18,5 millones) y España (US\$10,2 millones)”.

En términos generales, el flujo de intercambio entre exportaciones e importaciones en el país desde las zonas francas es positivo.

Aún así, como se nota en la gráfica posterior (DANE), el superávit de la balanza comercial de estas zonas aumentó aunque con respecto al mismo período del año 2013, tanto las exportaciones como las importaciones disminuyeron, solo que éstas últimas lo hicieron en mayor grado. Este hecho se explica, en parte, por la reciente reforma tributaria que se realizó en el país, la cual grava con un poco más de impuestos a las empresas residentes en zonas francas, específicamente en el caso del impuesto CREE.



Gráfica 2: Balanza comercial de zona franca colombiana
Fuente: DANE

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos partir del hecho de que cada vez, más y más, las zonas francas se han fortalecido económicamente a la vez que se han popularizado entre inversionistas locales y extranjeros, lo que está estrechamente relacionado con la inversión que en estas zonas se hace hoy y se hará en el futuro cercano si se mantiene, entre otras cosas, la estabilidad política y normativa que se les aplica.

Estas inversiones han tenido un comportamiento al alza, sobre todo las que provienen del extranjero. Así lo indicó el diario económico Portafolio en su edición

del 27 de febrero de 2014, destacando la gestión de Proexport para lograr esta tendencia:

“Proexport facilitó en los últimos tres años la llegada de inversión extranjera directa a las diferentes zonas francas provenientes de 12 países que han destinado 875 millones de dólares para la instalación de 37 proyectos, que estiman la creación de 8.461 empleos en Risaralda, Caldas, Antioquia, Bogotá, Atlántico, Bolívar, Santander, Cundinamarca y Boyacá.

Las naciones que han realizado inversiones bajo el régimen franco en Colombia son España, Canadá, India, Reino Unido, Venezuela, Estados Unidos, Portugal, Alemania, Brasil, Japón, Argentina y México”.

Adicionalmente, Brasil y China se muestran cada vez más interesados en invertir en las zonas francas colombianas. Por esta razón, Proexport realizará en el segundo trimestre de 2014 una gira por Brasil y varios países asiáticos en donde se reunirán directores de zonas francas nacionales con empresarios e inversionistas de dichos países.

El interés por invertir en estas zonas crece así como también los beneficios que las empresas ubicadas en ellas perciben.

Las inversiones recientes se están dirigiendo específicamente a sectores tales como “software, servicios TI, forestal, metalmecánica, manufacturas livianas, infraestructura e industria de autopartes y vehículos” (Portafolio, 2014)

Estos sectores de la economía tienden a generar más empleo que el sector minero-energético, el cual hoy percibe la mayor parte de los capitales extranjeros que ingresan al país. Esta es otra razón para apoyar el desarrollo de las zonas francas.

Sin embargo, las voces del Gobierno tienden a ser más optimistas que las cifras de generación de empleos de estas zonas, creando en muchas ocasiones, falsas expectativas respecto a las mismas. Según cifras del diario Portafolio en su edición del 24 de febrero de 2014, “las cifras del Gobierno hablan de una creación de 11.900 empleos directos, lo cual corresponde a un cumplimiento de 48 por ciento”. Datos como el anterior, generan serios cuestionamientos acerca del retorno que estas inversiones están generando sobre la población colombiana, ya que mientras “el año pasado, el cumplimiento de la meta

de inversión superaba el 140%," el de la generación de empleo solo ha generado un 48% de lo previsto. Es decir, las empresas ubicadas en zonas francas están obteniendo grandes beneficios económicos que no se están reflejando de forma proporcional en el bienestar de la población colombiana.

Por su parte, el diario El Espectador (2011), habla de una doble evasión de impuestos que se dan en los "pequeños paraísos fiscales", forma en la que se refiere a las zonas francas, en cuanto las empresas extranjeras allí ubicadas transfieren sus costos al país y redirigen los beneficios percibidos hacia otros destinos y además realizan el denominado contrabando técnico.

Otros denuncian que el Gobierno ofrece a diestra y siniestra esta categorización de un territorio sin ejercer los controles debidos o sencillamente obviando los mismos en favor de intereses económicos de grandes grupos económicos del país y el extranjero.

De esta manera, entre quienes están a favor y en contra de las zonas francas en Colombia, estas siguen avanzando a un ritmo acelerado y acogiendo numerosas empresas nacionales y extranjeras de los más variados sectores de la economía.

CONCLUSIÓN

Las zonas francas en Colombia han jugado un papel muy importante en cuanto al incentivo de inversión extranjera se refiere, el crecimiento sustancial de estos territorios en el país han demostrado que el atraer este tipo de inversión es de una importancia monumental para Colombia debido a la gran cantidad de beneficios que esta representa; sin embargo, es evidente la preocupación que con ellas llega; pues en muchas ocasiones se ha visto que en materia de inversión se avanza pero a veces es poco lo que en materia de crecimiento se ve reflejado en relación con la cantidad de inversión extranjera que se presenta en el país, muchos detractores aseguran que las zonas francas no están siendo controladas o vigiladas por las entidades a las que les corresponde esta labor de manera eficiente, ya que mucha de esta inversión entra a el país por medio de medidas para evadir de una u otra forma tributos y así entrar sus productos al país a un precio y comercializándolo a precios bastante mayor, dicho esto la gestión de las zonas francas aunque cuestionadas no dejan de ser una fuente inagotable

de atracción para los inversionistas internacionales pues aunque la inversión extranjera trae consigo muchas desventajas son más los factores que beneficia al país receptor. Como ya se había mencionado antes, la razón de ser de estas es fomentar la competitividad, empleo, buenas prácticas empresariales, difusión de tecnología, desarrollo regional o sectorial objetivo que se ha visto realmente reflejado pues cada vez Colombia es un país más atractivo para aquellos empresarios que ven en el país una oportunidad clara para expandir sus negocios.

REFERENCIAS

Portafolio. Un régimen francamente eficiente para Colombia (2014). Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

Portafolio. Zonas francas: bien en inversión, lentas en empleo (2014). Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

Portafolio. Inversionistas de Asia y Brasil atraídos por Zonas Francas (2014). Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

Portafolio. Un régimen francamente eficiente para Colombia (2014). Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

Portafolio. A lo que vienen las empresas en las zonas francas (2014). Recuperado el 2 de septiembre del 2014.

Llinás, F. (2011). Zonas Francas: 50 años después. *Portafolio*. Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

El Espectador. ¿Para qué tanta zona franca? (2011). Recuperado el 02 de septiembre de 2014.

Ventajas de la inversión extranjera directa (IED) para el país receptor (2009). Recuperado el 2 de septiembre de 2014.

Banrep (s.f.). Zonas Francas. Recuperado el 02 de septiembre de 2014.