

Bogotá D.C., 07 de diciembre de 2020

Señores
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ciudad

Asunto. Comentarios al Proyecto de Decreto “Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”

Reciban un cordial saludo:

Me dirijo a usted en nombre de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), entidad gremial que tiene como objetivo promover en nombre de sus agremiados y, en su calidad de vocero, un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, aportando así a la construcción de la Política Pública y la generación de conocimiento y confianza en el sector, para presentar nuestros comentarios con relación al Proyecto de Decreto “Por el cual se modifica el Decreto 2147 de 2016 y se dictan otras disposiciones” considerando los siguientes aspectos:

- **Respecto al artículo 4 que adiciona el párrafo 4 al artículo 14 del Decreto 2147 de 2016.**

Encontramos que la adición del párrafo 4, viene a modificar, de manera acertada, la antigua prohibición de vender productos al dedal, a consumidores colombianos desde la Zona Franca, bajo ciertas condiciones, lo cual es altamente positivo.

Sin embargo, estimamos que existen algunos puntos que merecen una mayor precisión, o bien, aclaraciones, así:

- i. Es fundamental aclarar el alcance del término "Ventas a través de Internet", ya que no es posible inferir del mismo, si este incluye compras realizadas a través de cualquier dispositivo conectado a Internet, tales como teléfonos móviles, tabletas, dispositivos de voz, etc.

En este sentido sería necesario que la expresión se entienda de la manera más amplia posible, para que de este modo no se limiten tecnologías presentes o futuras que permitan conexión.

Debido a lo anterior, sería ideal que el artículo señalara, “Ventas a través de Internet, mediante cualquier dispositivo o tecnología que permita una conexión a la red”.

- ii. En cuanto al término de Operadores de la Zona Franca, resulta necesario entender cómo se realizará la conexión con operadores de última milla para la entrega de mercancías a los usuarios finales en el territorio colombiano. En este sentido, conviene aclarar si estos necesitarán registrarse como operadores o bien podrá existir un enlace entre operadores registrados y de última milla, sin que se pierdan los beneficios para los consumidores finales.
- iii. También resulta necesario precisar cómo operará el régimen de devolución de mercancías por parte de los consumidores finales que hayan adquirido productos a través de la Zona Franca por parte de proveedores ubicados en el extranjero.

- **Respecto al artículo 16 el cual modifica el artículo 30 del Decreto 2147 de 2016.**

El artículo 30 del Decreto 2147 de 2016 establece los requisitos para la declaración de zonas francas permanentes de parques tecnológicos. Encontramos que esta regulación es bastante limitada y que no conduciría a promover una mayor inversión en este sector en Colombia, por las siguientes razones:

- La aplicación de la norma se limita a las entidades incluidas en la Ley 590 de 2000, que regula disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En particular, esta Ley establece que “el Gobierno Nacional debe promulgar el establecimiento de parques industriales y tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas, centros de desarrollo productivo, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y bancos de maquinaria, para promover las MIPYMES”. Sin embargo, no desarrolla el concepto de parque tecnológico ni su aplicación en una zona franca.
- No se ha definido el término “parque tecnológico” y qué actividades podrían considerarse tecnológicas. Por otro lado, compartimos que este tipo de régimen indica que los usuarios operadores (i) no deben ser empresas nuevas, ni deben cumplir con una inversión mínima; (ii) no se debe cumplir con un número plural de usuarios; (iii) un mínimo de patrimonio líquido; y (iv) autoaplicación como usuario operador.

Propuesta 1: Dado lo anterior, consideramos que una propuesta para modificar y mejorar la normativa vigente sobre Zonas Francas en el área de servicios tecnológicos sería eliminar la referencia a la Ley 590 de 2000 para que cualquier tipo de inversionista pueda aplicar al régimen. De esta forma, la aplicación del régimen no sería restrictiva, sino que permitiría aplicarlo a cualquier persona física o jurídica. Esto contribuiría a la expansión de inversores en el sector.

Propuesta 2: Con el fin de limitar su aplicación únicamente al sector tecnológico, sugerimos incluir una definición de parque tecnológico o centro de servicios tecnológicos, con el fin de determinar qué actividades se pueden realizar en la Zona Franca y quiénes podrían acceder al régimen. Hay varios ejemplos alrededor del mundo que pueden ser tomados como ejemplo: India¹, Filipinas² y Uruguay³.

Sumado a lo anterior, encontramos que la modificación al artículo 30 del Decreto 2147 de 2016, no se refiere a los usuarios industriales de la Zona Franca, ni existen normativas especiales sobre los usuarios de este sector. Sugerimos por tanto, el siguiente cambio:

Propuesta 3: Proponemos modificar los compromisos de inversión y empleo. Actualmente, el artículo 80 del Decreto 2147 de 2016, que es de aplicación a cualquier usuario industrial, indica los compromisos requeridos.

En el caso del régimen de Zona Franca de servicios tecnológicos, sugerimos que el compromiso de los empleados sea consistente con el servicio prestado. Por ejemplo, la inversión en infraestructura de una empresa de TI es significativa en propiedades, planta y equipo, pero como es un servicio automatizado; la cantidad de trabajos requeridos puede no serlo. Por el contrario, los servicios del centro de llamadas requieren una gran cantidad de empleados, pero su inversión en propiedades, planta y equipo puede no ser tan significativa. Por ello, nuestra sugerencia es establecer compromisos mínimos de inversión y empleo para todo tipo de servicios, y otros compromisos de inversión y empleo que pueden variar según el tipo de servicio. En este último caso, para la declaratoria de Zona Franca, la persona jurídica deberá

¹ <http://blr.stpi.in/faqs.html>

² <https://info.siteselectiongroup.com/blog/largest-call-center-employers-in-the-philippines-indicate-the-power-of-global-site-selection-strategies>

³ <https://web.zonamerica.com/#/zonamerica-uruguay>

indicar dichos compromisos según el servicio a prestar, el cual deberá ser autorizado por la autoridad competente.

Luego, dependiendo del tipo de negocio, los compromisos podrían ser propuestos por el usuario y analizados y autorizados por el Ministerio.

- **Propuestas adicionales**

Propuesta 4 (Exención del IVA a la exportación de servicios): De acuerdo con el artículo 420 del Estatuto Tributario ("ET"), el impuesto a las ventas se origina por la prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción del expresamente excluido. La tasa general de IVA es del 19%.

De acuerdo con el literal c) del artículo 481 del ET, los servicios que sean prestados en el país y utilizados exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocio o actividad en Colombia se consideran exentos del IVA con derecho a devolución bimestral, de conformidad con los requisitos indicados en la normativa. Lo anterior significa que, para tratar que dichos servicios estén exentos del IVA, se deben cumplir los siguientes requisitos sustanciales:

- El servicio se brinda en el país: El servicio se debe brindar en su totalidad dentro del territorio colombiano, ninguna porción del servicio se puede brindar fuera del territorio nacional.
- El servicio se utiliza o consume exclusivamente en el exterior: el Consejo de Estado ha manifestado que la cualidad que distingue precisamente a la exportación de servicios es su uso efectivo y exclusivo fuera del territorio nacional. Según la Corte, "el" uso "se basa en el destinatario, se refiere al goce pleno y exclusivo del resultado de la actividad desarrollada por el prestador por parte de la empresa contratante sin domicilio, negocio o actividad en Colombia, lo que implica que debe ser entregado para su uso en el exterior ". Asimismo, el Consejo de Estado ha aclarado que la " exportación de un servicio "" no resulta del negocio legal de venta del bien en el exterior, sino del uso efectivo y exclusivo fuera de Colombia. territorio ". Adicionalmente, ha indicado que este requisito implica realizar un análisis sobre el servicio contratado y el alcance de su uso o disfrute, y no respecto a terceros ajenos a la contratación.
- Utilizado por empresas o personas sin negocio o actividad en Colombia: Esta restricción no tiene como objetivo distorsionar la exportación de servicios cuando el receptor realiza actividades o tiene vínculos en Colombia, sino que en caso de tenerlos, dichos negocios, actividades o vinculados, no se benefician de los servicios exportados.

La aplicación de la normativa anterior no es particularmente clara, ya que existen diferentes interpretaciones del alcance de los requisitos señalados en la Ley para su aplicación. En particular, son múltiples los pronunciamientos del Consejo de Estado y de la DIAN sobre cómo debe entenderse que el servicio se utiliza o consume en el exterior.

En esa medida, y para evitar cualquier duda o interpretación, sugerimos que, para aquellos usuarios industriales de las zonas francas de servicios tecnológicos que presten servicios a personas o entidades extranjeras, se establezca expresamente que existe una exportación de servicios sujetos a la exención prevista en el literal c) del artículo 481 del Estatuto Tributario, cuando el adquirente sea extranjero, independientemente de que el servicio prestado por el adquirente al usuario final sea utilizado en Colombia.

Para el sector de cine y televisión, se ha incluido una disposición similar que ha hecho de este incentivo fiscal un factor a considerar a la hora de realizar actividades de producción en Colombia u otros países de la región. Creemos que una provisión como la propuesta para el sector tecnológico podría tener el mismo impacto.

Propuesta 5 (Exclusión del ICA en la exportación de servicios): Sugerimos que la exención descrita anteriormente para efectos del IVA también se aplique en el caso del impuesto de industria y comercio.

Proposal 6 (Exclusion de IVA en compra de servicios): Considerando la exención de IVA para exportadores, los usuarios industriales que lleven a cabo ventas o prestan servicios de exportación, deberán solicitar devoluciones bimestrales del IVA pagado a sus proveedores. Este procedimiento implica una carga administrativa y, por lo tanto, se recomienda excluir de IVA a las compras de todos los bienes y servicios realizadas por entidades en la Zona Franca.

Propuesta 7 (Momento de aplicación del régimen): De acuerdo con el Decreto 2147 de 2016, el plazo de la declaración de existencia de zona franca es el siguiente: (i) en el caso de una zona franca permanente, el plazo inicial podrá no exceder de treinta años, prorrogables hasta por treinta (30) años más, independientemente del plazo inicialmente autorizado; (ii) En el caso de una zona franca permanente especial, el plazo inicial no podrá exceder de treinta años. No obstante, y en los casos en que el plazo inicialmente autorizado sea menor, se podrá solicitar como prórroga el plazo restante para completar los treinta años. En el caso de que el plazo inicial autorizado haya sido de treinta años, no habrá lugar para otorgar ninguna prórroga.

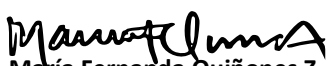
De acuerdo con el Decreto 1054 de 2019, para solicitar la prórroga es necesario cumplir una serie de requisitos. De acuerdo con este reglamento, consideramos que el cumplimiento de los montos de inversión adicionales podría ser modificado o reemplazado, para apoyar a otros sectores socioeconómicos, como educación o medio ambiente. Por ejemplo, en lugar de ejecutar una nueva inversión en activos fijos productivos reales, que puede resultar difícil en la práctica, se podrían estructurar otro tipo de obligaciones, como estructurar carreras, cursos o capacitaciones en servicios tecnológicos. De esta manera, contribuiría directamente al desarrollo y mejoramiento de la educación en Colombia, cumpliendo el objetivo del plan nacional 2018-2022 de formación de colombianos en ciencia, tecnología e innovación.

En cuanto al 8% en actividades científicas, tecnológicas y de innovación, podría ser modificado o sustituido por otro tipo de sectores, como el ambiental o el social.

Propuesta 8 (Aclaración de definición de Activo Fijo Real Productivo): El artículo 1 del Decreto 2147 de 2016 establece que el Activo Fijo Real Productivo tendrá el siguiente significado: *"Propiedad tangible adquirida para formar parte del activo de la persona jurídica que solicita la declaración de existencia de una zona franca o de la persona jurídica que pretenda calificar como usuario de zona franca, y que participe directa y permanentemente en la actividad generadora de ingresos y se deprecie o amortice fiscalmente"*. Sugerimos eliminar "directamente" para brindar certeza a los usuarios de la zona franca de que todos los activos utilizados para realizar sus actividades calificarán como Activos Fijos Productivos, o proporcionar más claridad sobre la definición ampliando qué activos NO se consideran utilizados directamente.

De antemano agradecemos su atención a la presente.

Cordialmente,


María Fernanda Quiñones Z.
Presidente Ejecutiva