



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

OSCAR GRAHAM YAMAHUCHI  
MINISTRO

23 FEB. 2022

Lima,



**OFICIO N° 181 -2022-EF/10.01**

Señora  
**SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO**  
Presidenta  
Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima  
Presente.-

Firmado Digitalmente por  
LA ROSA BÁSURCO Jose  
Alfredo FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 18/02/2022  
12:43:17 COT  
Motivo: Doy V° B°

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 293/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 180-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR  
b) Oficio N° 1113-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR



Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita al Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 293/2021-CR, que propone la "Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 016-2022-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firmado Digitalmente por  
CONTRERAS MIRANDA Alex  
Alonso FAU 20131370645 soft  
Fecha: 23/02/2022 09:42:00  
COT  
Motivo: Doy V° B°



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

**INFORME N° 016 - 2022-EF/62.01**

Para : Señor  
**ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA**  
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 293/2021-CR, que propone la “Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior”

Referencia : a) Oficio N° 180-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR (HR 137613-2021)  
b) Oficio N° 1113-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR  
c) Oficio Múltiple N° D001185-2021-PCM-SC<sup>1</sup> (HR 139178-2021)  
d) Informe N° 0012-2022-EF/61.01

Fecha : Lima, 18 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, a fin de remitirle el presente informe que contiene la opinión de esta Dirección General y de la Dirección General de Políticas de Ingresos Públicos respecto del Proyecto de Ley N° 293/2021-CR, que propone la “Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior”.

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante los documentos a) y b) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 293/2021-CR, que propone la “Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior”<sup>2</sup>.
- 1.2 Asimismo, a través del documento c) de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Proyecto de Ley para opinión de este Ministerio.
- 1.3 A través del documento d) de la referencia, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos emite opinión desfavorable respecto del Proyecto de Ley N° 293/2021-CR.

<sup>1</sup> Traslada el Oficio N° 181-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR

<sup>2</sup> En adelante, el “Proyecto de Ley”.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

## II. ANÁLISIS

### DEL PROYECTO DE LEY

2.1 Con relación a temas de competencia de este Ministerio, el Proyecto de Ley propone lo siguiente:

- Establecer un régimen único para la creación y funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales<sup>3</sup> en el Perú, con el fin de atraer y promover la inversión nacional y extranjera, desarrollando la infraestructura, incrementando la generación de empleo y el aumento y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios. Contando para ello, entre otros, con las condiciones tributarias y aduaneras acorde con las mejores prácticas internacionales. (Artículo 1)
- Que, las ZEE son aquellas áreas del territorio nacional, debidamente delimitadas, en las cuales los usuarios calificados pueden desarrollar actividades industriales, comerciales, de servicios y logísticas, bajo un régimen especial, entre otros, en materia tributaria y aduanera. Las ZEE son zonas primarias de tratamiento especial y punto de llegada para los efectos de la Ley General de Aduanas<sup>4</sup>. (Artículo 2)
- Que, las ZEE se establecerán en las zonas geográficas que sean solicitadas por los operadores y autorizadas por la autoridad competente, considerando, entre otros factores, su acceso o integración real o potencial con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales. (Artículo 4)
- Que, los inmuebles susceptibles de ser calificados como ZEE deben ser compatibles con el uso, según las normas de zonificación municipal. La propiedad de los inmuebles podrá ser del operador, del Estado o de terceros. (Artículo 6)
- Atribuir competencia exclusiva al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo<sup>5</sup> para aprobar, mediante Resolución Ministerial, las solicitudes de calificación de ZEE, así como su modificación y pérdida de la calificación, previa opinión de la Comisión Intersectorial de ZEE. (Artículo 8)

3 En adelante, la “ZEE”.

4 Aprobada por Decreto Legislativo N° 1053, publicada el 27.06.2008. En adelante, la “LGA”.

5 En adelante, el “MINCETUR”.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- Que, la ZEE no tendrá plazo de caducidad para la realización de sus actividades. (Artículo 12)
- Que, los beneficios derivados del régimen de ZEE se adquirirán una vez que quede firme el acto administrativo por el cual se declare la ZEE, y sea aprobada la garantía a favor de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria<sup>6</sup>, que propone el Proyecto de Ley. (Artículo 13)
- Que, la solicitud de calificación de una ZEE es presentada ante el MINCETUR por parte de la persona jurídica que pretende ser el operador, cumpliendo con adjuntar, entre otros, el Plan de Inversiones de la ZEE<sup>7</sup>, que incluya un cronograma debidamente estructurado, que demuestre la programación de la ejecución del Plan Maestro y demás etapas necesarias para el desarrollo de la ZEE. (Artículos 14 y 15)
- Que, el operador deberá constituir una garantía a favor de la SUNAT, por un valor del dos por ciento (2%) de los derechos e impuestos correspondientes a las declaraciones de importaciones definitivas numeradas el año anterior, con un monto mínimo equivalente a novecientas (900) Unidades Impositivas Tributarias, cuyo objeto será asegurar el pago de los derechos, impuestos, sanciones e intereses que le corresponda asumir como responsable, en su condición de operador de la ZEE. (Artículo 19)
- Que, el Gobierno Nacional en coordinación con el Gobierno Regional correspondiente, podrán desarrollar una ZEE en área de propiedad pública. El operador deberá ser una empresa privada. El sector privado se vinculará a estas iniciativas conforme a las normas que regulan la inversión público-privada. (Artículo 21)
- Que, el MINCETUR podrá autorizar la ampliación de las áreas declaradas como ZEE. El área por ampliar deberá ser colindante con el área declarada como ZEE y estar destinada a actividades que provengan de nuevas inversiones. Igualmente, se puede solicitar la reducción de las áreas declaradas como ZEE. (Artículos 27 a 29)
- Que, los usuarios de las ZEE no podrán hacer ventas al por menor y al detalle, quedando expresamente prohibido el establecimiento de residencias

6 En adelante, la “SUNAT”.

7 De acuerdo al numeral 3.11 del artículo 3 del Proyecto de Ley, el Plan de inversiones es el documento que contiene la iniciativa de inversión que se pretende desarrollar en la ZEE 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.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

particulares que pueden estar instalados en una o varias ZEE. Los usuarios pueden ser de los siguientes tipos:

- a) Usuario industrial. Es la persona jurídica autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados, así como para comercializar los bienes que produce.
- b) Usuario comercial. Es la persona jurídica autorizada para comercializar bienes elaborados, terminados o transformados mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.
- c) Usuario de servicios. Es la persona jurídica autorizada para prestar los servicios correspondientes a las siguientes actividades: de ensamblaje; de maquila; de telecomunicaciones; sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos; servicios de centros de contacto como call center; investigación científica y tecnológica; asistencia médica; odontológica y, en general de salud; reparación, soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; auditoría; capacitación; diseño; actividades turísticas; administración; corretaje y/o consultoría. Mediante Resolución Ministerial emitida por el MINCETUR, se establecerán nuevos servicios que pueden realizarse al interior de las ZEE.
- d) Usuario logístico. Son aquellas personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades de transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado, mercadeo, almacenamiento o conservación de bienes y, cualquier otra actividad de apoyo logístico para las empresas.

Recae en el operador la calificación de las personas jurídicas otorgándoles la calidad del tipo de usuario correspondiente. (Artículos 35 y 36)

- En lo que respecta al Régimen Tributario, los siguientes beneficios:
  - a) Con relación al Impuesto a la Renta<sup>8</sup>, exoneración progresivamente descendente, para operadores<sup>9</sup> y usuarios de las ZEE, que alcanza el 100%, 75% y 50%, conforme al siguiente cuadro. En estricto, se trataría de una tasa reducida, siendo la tasa inicial del 0%, la misma que se iría incrementando progresivamente hasta alcanzar el 50% de la tasa del régimen general del IR (tasa RG). Las exoneraciones del IR no podrán

<sup>8</sup> En adelante, el “IR”.

<sup>9</sup> Se hace notar que la exposición de motivos, en su análisis costo-beneficio, señala que: “Los operadores, al no estar exonerados de ningún impuesto, contribuirán a la recaudación fiscal”. Ello resulta contrario al texto de la Ley, conforme al cual la exoneración del IR alcanza también a los operadores.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
 “AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

ser objeto de extensión y por ende no serán renovables bajo ningún concepto y circunstancia. (Artículos 45 a 47)

<b>Propuesta de Exoneración (Exon.) del IR</b> <b>(expresada como porcentaje de la tasa del IR)</b>					
<b>Operadores y usuarios</b>				<b>Usuarios</b>	
<b>Fuera de la Provincia de Lima y hasta los límites de la Región Lima (Art. 45 del PL)</b>		<b>Fuera de la Región Lima (Art. 46 del PL)</b>		<b>Actividades de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías fuera de la Región Lima (Art. 47 del PL)</b>	
<b>Desde el inicio de operaciones</b>	<b>Exon.</b>	<b>Desde el inicio de operaciones</b>	<b>Exon.</b>	<b>Desde el inicio de operaciones</b>	<b>Exon.</b>
Hasta 5º año Tasa reducida: 0%	100%	Hasta 10º año Tasa reducida: 0%	100%	Hasta 10º año Tasa reducida: 0%	100%
Desde 6º hasta 10º año Tasa reducida: 7,375% (25% de tasa RG)	75%	Desde 11º hasta 15º año Tasa reducida: 7,375% (25% de tasa RG)	75%	Desde 11º hasta 20º año Tasa reducida: 7,375% (25% de tasa RG)	75%
Desde 11º hasta 15º año Tasa reducida: 14,75% (50% de tasa RG)	50%	Desde 16º hasta 20º año Tasa reducida: 14,75% (50% de tasa RG)	50%	Desde 21º hasta 30º año Tasa reducida: 14,75% (50% de tasa RG)	50%

- b) En cuanto al Impuesto Temporal a los Activos Netos<sup>10</sup>, inafectación para operadores y usuarios. (Artículo 48)
- c) Arrastre de pérdidas y régimen especial de depreciación. Concluido los plazos de exoneración del IR, los usuarios de las ZEE podrán arrastrar las pérdidas tributarias que obtengan por seis (6) años hasta agotar su importe, en el caso que hubieran elegido el sistema a) de arrastre de pérdidas previsto en el artículo 50 de la Ley del Impuesto a la Renta<sup>11</sup>; y, aplicar, a sus nuevas inversiones en activos fijos, el régimen especial de depreciación contenido en el Capítulo II del Decreto Legislativo N° 1488, que establece un régimen especial de depreciación y modifica plazos de depreciación. (Artículo 49)
- En cuanto a los impuestos al consumo y derechos arancelarios, los siguientes beneficios:
  - a) Las operaciones que efectúen los usuarios de la ZEE para realizar las actividades autorizadas están gravadas con todos los tributos que

<sup>10</sup> En adelante, el "ITAN".

<sup>11</sup> Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- afecten las ventas, importaciones, cuando se realicen para el resto del territorio nacional.
- b) El adquirente de los servicios prestados desde la ZEE es el contribuyente del Impuesto General a las Ventas (IGV) como utilización de servicios en el país.
  - c) Las mercancías resultantes de los procesos productivos de las actividades autorizadas, cuyo destino sea el resto del territorio nacional pagan, en lo que corresponde al ad valorem, la tasa arancelaria más baja que se aplique en el país, según los acuerdos y convenios internacionales.
  - d) Se exonera de los derechos arancelarios que graven la importación de las mercancías que se obtengan como resultado de los procesos productivos de las actividades autorizadas. (Artículo 50)
- Que, el ingreso y la salida de mercancías del/al exterior a las Zonas Económicas Especiales se efectúan por cualquier intendencia de aduana del país, con la sola presentación de la solicitud de traslado de mercancía o acogiéndose a los tratados, convenios o acuerdos internacionales de transporte de carga. Asimismo, la salida de mercancías que tenga como destino el resto del territorio nacional, puede acogerse a cualquiera de los regímenes y destinos aduaneros señalados en la Ley General de Aduanas. (Artículo 51)
  - Que, lo establecido en la ley propuesta no es de aplicación a las actuales Zonas Especiales de Desarrollo (ZED) de Ilo, Paita, Matarani, Chimbote<sup>12</sup>, Cajamarca<sup>13</sup>, Tumbes, Iquitos [Loreto]; la Zona Económica Especial de Puno (ZEEDEPUNO) y la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA); las cuales mantendrán su régimen vigente. (Primera Disposición Complementaria Final)

2.2 Según la exposición de motivos, la propuesta legislativa pretende “incrementar la competitividad de los sectores productivos del país, mediante la creación de un esquema de incentivos que promuevan la diversificación productiva a través del desarrollo de industrias y servicios que generen alto valor agregado”.

Agrega que se espera atraer inversiones extranjeras cercanas a los USD 200 millones en los primeros tres años, para el desarrollo de los sectores de telefonía celular, con la posibilidad de la atracción de inversiones provenientes de China, gracias al desarrollo del Puerto de Chancay, el cual tiene proyectado la construcción de una zona franca en un espacio de 120 hectáreas, con la posibilidad de atraer a

12 Se hace notar que, de acuerdo a la información que obra en el Portal del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo observó la Autógrafa de Ley relacionada al Proyecto de Ley N° 7266/2020-CR que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote (ZOFRACHIMBOTE)”.

13 Mediante la Ley N° 31343, publicada el 14.08.2021, se creó la Zona Franca de la Región Cajamarca (ZOFRACAJAMARCA).



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA  
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

tres empresas ancla, siendo que ello implicaría también otros tipos de desarrollo ligados a la investigación y desarrollo.

**OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS (DGPIP)**

- 2.3 En lo que respecta a temas de competencia de la DGPIP, la propuesta legislativa resulta IMPROCEDENTE por las siguientes consideraciones que se detallan en los párrafos siguientes.
- 2.4 El Proyecto de Ley señala que su objeto es establecer un régimen único para “crear” y regular las ZEE; siendo que, cualquier propiedad o inmueble de propiedad del operador, del Estado o de un tercero podría ser considerado como una ZEE en cualquier parte del país y estar sujeto a beneficios tributarios por un periodo indefinido.

Al respecto, la Constitución Política, en su artículo 79 *in fine*, determina que: “Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país” [el subrayado es nuestro]. Por lo tanto, la propuesta legislativa no solo estaría vulnerando la mayoría calificada para la expedición de normas que exige la norma constitucional porque, en estricto, no plantea establecer un tratamiento tributario especial para una determinada zona, sino que, también, estaría proponiendo que los inmuebles de propiedad del operador, del Estado o de un tercero sean considerados como ZEE. Así pues, bajo la propuesta, habría tantas ZEE como personas jurídicas soliciten operar tales ZEE, y se crearía tantas ZEE como operadores y usuarios existan.

- 2.5 Asimismo, aunque el Proyecto de Ley señala que su objeto es regular las ZEE, establece que el MINCETUR será la entidad encargada de la aprobación, modificación y pérdida de la calificación de una ZEE, mediante Resolución Ministerial, contraviniendo así el precitado artículo 79 de la Constitución.

Sobre el particular, atendiendo a la norma constitucional, correspondería establecer que la ZEE se crea mediante Ley expresa. Ello con independencia de que la evaluación de su conveniencia y oportunidad requiera la opinión favorable conjunta de los Sectores competentes (Comercio Exterior, Producción y Economía).

- 2.6 A su vez, según el Proyecto de Ley, los beneficios tributarios no se conceden a la ZEE sino a los operadores y/o usuarios; y, en el caso de las exoneraciones del IR que se proponen, se computan no a partir de la vigencia de la Ley que crea la ZEE, sino a partir de la fecha de inicio de operaciones, aun cuando no puedan ser objeto de extensión ni renovación. En tal sentido, habría tantos plazos y vigencia





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

de los beneficios tributarios como operadores y usuarios existan en las ZEE; lo cual dificulta el control y fiscalización por parte de la SUNAT, además de demandar mayores recursos para una óptima administración.

- 2.7 Adicionalmente, el Proyecto de Ley no cumple con el estándar establecido por el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (“FHTP”, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>14-15</sup>, en el marco de la Acción 5 “Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia” del Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (“BEPS”, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa tiene por objeto abordar la problemática asociada al riesgo que supone la utilización de regímenes fiscales preferenciales para erosionar y/o trasladar los beneficios de manera artificial, así como la falta de transparencia en lo que respecta a ciertas decisiones administrativas con relación a contribuyentes específicos (*tax ruling*), que pueden dar lugar a prácticas fiscales elusivas; buscando, por el contrario, procurar que los contribuyentes que se benefician de los regímenes preferenciales efectivamente realicen dichas actividades (criterio de actividad sustancial).
- 2.8 El Foro exige que los regímenes preferenciales tributarios cumplan ciertos requisitos de sustancia:
- a) **Monto de inversión mínima:** Se debe exigir un compromiso de inversión mínima. A título referencial, cabe señalar que a efectos de acceder al Régimen de Estabilidad Jurídica<sup>16</sup>, los inversionistas deben comprometerse a efectuar una inversión mínima de USD 5 millones. Similar exigencia podría solicitarse a los usuarios de la ZEE.
  - b) **Trabajadores:** Se debe establecer un número razonable de trabajadores calificados y a tiempo completo por usuario, que realicen su labor en las actividades principales generadoras de ingresos (*core business*). No basta, como lo hace el Proyecto de Ley, con remitir al Reglamento la regulación de los montos mínimos de inversión y creación de empleo por tipo de actividad.
  - c) **Costos y gastos operativos que sean indispensables y adecuados para realizar las actividades principales generadoras de ingresos:** Para este efecto, en ningún caso se consideran como tales: los intereses por deudas, los gastos originados por la constitución, renovación o cancelación de estas, las diferencias de cambio ni el costo de activos fijos enajenados.

14 En adelante, la “OCDE”.

15 En adelante, el “Foro”.

16 Que se suscriban al amparo de lo establecido en los Decretos Legislativos N° 662 y 757.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- d) **Negación de beneficios:** Se debe prever que en el caso se constate que el contribuyente no realice actividades permitidas o no cumpla con los requisitos de sustancia exigidos, se le denieguen los beneficios tributarios y, de haber gozado indebidamente deba pagar los tributos dejados de abonar oportunamente con los respectivos intereses, sin perjuicio de las sanciones correspondientes.
- e) **Mecanismo transparente para revisar la realización de actividades y el cumplimiento de requisitos demandados:** Debe regularse expresamente en la Ley, los mecanismos que permitan a la SUNAT verificar en línea el cumplimiento de los requisitos para gozar de los beneficios tributarios. Así, correspondería exigir la presentación de una declaración jurada anual, en la forma y condiciones que establezca la SUNAT mediante resolución de superintendencia, que contenga como mínimo la siguiente información respecto de sus actividades principales generadoras de ingresos realizadas en la ZEE: el detalle de las actividades realizadas, el importe de los ingresos devengados relacionados con las actividades realizadas, el monto de inversión para la realización de sus actividades, el número de trabajadores que realicen su labor en o desde la ZEE para realizar las actividades y el importe total de costos y gastos operativos incurridos para el desarrollo de las actividades.
- f) **Nivel de actividades debe ser acorde con la inversión realizada.** Se requiere contar con infraestructura y activos en la ZEE necesarios e idóneos para realizar las actividades principales generadoras de ingresos.

El cumplimiento de los requisitos que se mencionan en los acápite b) a f) se determinaría evaluando si los trabajadores, infraestructura, activos, y costos y gastos operativos son calificados, suficientes, razonables y proporcionales para realizar la actividad, atendiendo a la naturaleza de esta, el nivel de ingresos, y el sector económico al que pertenece, entre otros.

2.9 Ninguno de los requisitos de sustancia arriba detallados se desarrolla en el Proyecto de Ley, siendo además que la regulación de tales requisitos no puede ser delegada al Reglamento sin establecer parámetros limitativos expresos y claros en la Ley.

2.10 Cabe resaltar que el referido Foro, somete cada régimen tributario a un proceso de “revisión permanente” que tiene como objetivo identificar las características de los regímenes fiscales preferenciales que pudieran facilitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y que, por tanto, potencialmente pueden impactar injustamente sobre la base tributaria de otros países. Si como consecuencia de dicho proceso de revisión, se determina el incumplimiento de los estándares de la Acción 5 del Plan BEPS podría devenir en la clasificación del





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

régimen tributario de la ZEE como pernicioso, con potenciales efectos nocivos sobre el comercio internacional y la inversión extranjera; y, por tanto, el Perú podría ser incorporado en las listas de territorios considerados como lesivos a nivel fiscal, por los Estados Unidos y países de la Unión Europea, entre otros. Ello colocaría a Perú en una condición similar a ser considerado como un paraíso fiscal, lo que restringiría seriamente las actividades económicas con el exterior para todos los contribuyentes del país. Es decir, la calificación de pernicioso de una ZEE tendría consecuencias negativas no solo sobre la ZEE sino también sobre las empresas ubicadas en el resto del país.

- 2.11 Adicionalmente, el referido Foro considera como potencialmente perniciosas a las actividades con “alta movilidad”, tales como: actividades financieras y otras de servicios, incluyendo la provisión de intangibles, pues por sus características son más propensas a incumplir con el criterio de “actividad sustancial”. Se encuentran en esta categoría: sedes centrales (holding), centros de distribución, centros de servicios, leasing, financiamiento, administración de fondos, banca, seguros, transporte, empresas de holding y, servicios de provisión de intangibles; por lo que estas actividades no deberían promoverse en la ZEE o si se llevan a cabo no debieran gozar de beneficios tributarios.

El Proyecto de Ley considera algunas de las actividades antes mencionadas, tales como actividades de telecomunicaciones y sistemas de tecnología de la información. Igualmente, algunas actividades han sido incluidas de forma tan general que podrían terminar comprendiendo actividades objeto de revisión por parte del Foro; por ejemplo, cuando hace referencia a “cualquier otra actividad de apoyo logístico para las empresas”, que comprende al almacenamiento y distribución de bienes (actividades que también son mencionadas de manera directa), que son objeto de análisis minucioso por parte del Foro.

- 2.12 Como se advierte, el Proyecto de Ley no recoge las recomendaciones, efectuadas por el Foro, referidas a los siguientes requisitos de sustancia: (i) número razonable de trabajadores cualificados y a tiempo completo; (ii) monto adecuado de costos y gastos operativos; (iii) definición de actividades principales generadoras de ingresos; y, (iv) monitoreo del cumplimiento de los requisitos de sustancia. Tampoco condiciona el otorgamiento de los beneficios tributarios al cumplimiento de tales requisitos, ni establece la pérdida de dichos beneficios en caso de su incumplimiento. No basta con señalar de manera genérica, como una causal de pérdida de la calificación de usuario, el “incumplir con sus compromisos de inversión o empleo, de acuerdo a lo que se señale en el Reglamento”, toda vez que no se establece, en la propuesta legislativa, parámetro alguno sobre lo que debe entenderse como compromisos de inversión y empleo mínimo. En consecuencia, se trataría de una remisión normativa en blanco al Reglamento, toda vez que en la propuesta legislativa no se establecen parámetros limitativos expresos y claros.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.13 El Proyecto de Ley no establece mayores requisitos para que una empresa se convierta en una ZEE y no garantiza la generación de mayor actividad económica. Es decir, una empresa en cualquier parte del país podría constituirse en una ZEE. No basta con señalar que: “En ningún caso se permitirá la reinstalación o traslado de empresas ubicadas en la zona de tributación común a la Zona Económica Especial”, o que: “El solicitante [de la calificación de usuario] no podrá llevar a cabo actividades que realiza en la zona de tributación común, directamente o a través de empresas vinculadas”, pues podría, por ejemplo, instalarse en la ZEE, una empresa vinculada para llevar a cabo actividades que antes eran materia de tercerización con empresas no vinculadas. Es importante señalar que existe suficiente evidencia, a nivel nacional e internacional, de que los beneficios tributarios por sí solos son insuficientes para generar mayor inversión, empleo y/o actividad económica.
- 2.14 La evidencia empírica reciente coincide en que los incentivos fiscales en las ZEE son inefectivos. Estudios muestran que no hay una correlación entre los incentivos fiscales ofrecidos a los inversionistas y el crecimiento de la zona en términos de empleo y exportaciones (Farole, 2011<sup>17</sup>; Frick et al., 2019<sup>18</sup>, citado en UNCTAD, 2019, pág. 194).
- 2.15 El Proyecto de Ley genera condiciones para la elusión y no pago de impuestos, entre ellas, se puede señalar que, al no existir requisitos de realización de las actividades dentro de la ZEE, una empresa podría desarrollar solo una parte marginal de sus actividades dentro de la ZEE y, sin embargo, obtener beneficios tributarios por el conjunto de sus actividades.
- 2.16 Asociado a lo anterior, debe señalarse que la propuesta legislativa tampoco establece requisitos de domicilio fiscal, por lo que una ZEE podría tener su domicilio fiscal y su dirección efectiva en dos lugares distintos y, por tanto, no se promovería la actividad productiva en la zona.

Al respecto, no queda claro el sentido de lo señalado en el primer párrafo del artículo 35 del Proyecto de Ley, que a la letra dice: “Los usuarios de las Zonas Económicas Especiales no podrán hacer ventas al por menor y al detalle, quedando expresamente prohibido el establecimiento de residencias particulares que puedan estar instalados en una o varias Zonas Económicas Especiales”.

17 Farole, T. (2011). “Special Economic Zones: What Have We Learned?”. World Bank Economic Premise, No. 1-5.

18 Frick, S., A. Rodríguez-Pose and M. Wong (2019). “Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries”. Economic Geography, 95(1): 30–64.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.17 Se otorgan beneficios tributarios *ad infinitum*, sin plazo de caducidad. El artículo 12 del Proyecto de Ley establece que la ZEE no tendrá plazo de caducidad para la realización de sus actividades.

Esto es contrario a los lineamientos de política tributaria previstos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2022-2025<sup>19</sup>, conforme a los cuales, se continuará con la política de racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, lo cual implica no solo evitar la creación de nuevos beneficios tributarios sino también evaluar la eliminación, sustitución o prórroga de los ya existentes, de corresponder. Los beneficios tributarios no solo reducen los recursos públicos, sino que suelen ser regresivos al beneficiar en mayor medida a los contribuyentes con mayor capacidad contributiva, incrementan la informalidad al desalentar el uso de comprobantes de pago y la declaración de trabajadores<sup>20</sup>, generan oportunidades de elusión y evasión tributarias. En ese sentido, se continuará promoviendo el fortalecimiento de la administración tributaria a fin de contribuir con la transparencia respecto a los beneficiarios de los tratamientos tributarios preferenciales.

Asimismo, se contraviene la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario<sup>21</sup>, que establece que, el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario no podrá exceder de tres (3) años. Esta situación se agrava con la propuesta de inafectación del ITAN, porque una característica de la inafectación es su carácter permanente, mientras que la exoneración es temporal.

- 2.18 Se crean condiciones que favorecen la informalidad, particularmente la informalidad laboral. Es importante recordar que las empresas que tributan sobre la utilidad tienen incentivos para solicitar comprobantes de pago y declarar a los trabajadores en la planilla, ya que de esta manera reducen la utilidad y, por lo tanto, el pago del IR. Una tasa cero o tasas reducidas del IR eliminan o reducen este incentivo.

- 2.19 Se crean condiciones de arbitraje fiscal entre tasas del IR, ya que existirían empresas que tributarían a tasa 0%, 7,375%, 14,75% y 29,5%, esta última aplicable fuera de la ZEE. Así, por ejemplo, si una empresa A con una tasa de 0% emitiera una factura por S/ 100 mil a una empresa B (con una tasa de 29,5%), la empresa A no pagaría IR por estos ingresos y la empresa B obtendría una reducción del IR por un monto de S/ 29,5 mil, disminuyendo en un monto equivalente la recaudación tributaria. Además, este arbitraje entre tasas del IR

19 Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 25 de agosto de 2021.

20 En general, los contribuyentes pueden reducir su base imponible del IR mediante la demanda de comprobantes de pago a proveedores y la declaración de sus trabajadores formales; en el caso del IGV, las facturas de sus compras permiten la generación de un crédito fiscal a su favor. La existencia de exoneraciones o inafectaciones reducen los incentivos a solicitar comprobantes de pago y declarar a los trabajadores.

21 Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

crearía incentivos para facturar operaciones no reales desde la ZEE con el propósito de reducir la carga tributaria.

- 2.20 Sobre la propuesta de inafectación del ITAN, debe considerarse que este es un impuesto al patrimonio, que grava los activos netos por un valor superior a S/ 1 millón como manifestación de capacidad contributiva. Puede utilizarse como crédito contra los pagos a cuenta y de regularización del IR. En ese sentido, si un operador o usuario se encuentra dentro del ámbito de aplicación del ITAN, resultaría anti-técnico establecer una inafectación legal<sup>22</sup> y que deje de pagar el impuesto de su cargo. Corresponde hacer notar que la inafectación del ITAN para los sujetos inafectos o exonerados del IR encuentra justificación técnica en la imposibilidad de utilizar el ITAN pagado como crédito contra los pagos a cuenta y de regularización del IR. Empero, el Proyecto de Ley, en estricto, propone una tasa reducida y no una inafectación del IR. Otros sujetos inafectos del ITAN son aquellos que no han iniciado operaciones productivas y las empresas que prestan servicios públicos de agua potable y alcantarillado, siendo que los operadores y usuarios de las ZEE no están inmersos en dichos supuestos.
- 2.21 Respecto a las propuestas de arrastre de pérdidas y depreciación acelerada, cabe señalar que estos beneficios tributarios se han dictado en el contexto de la pandemia del COVID-19, a fin de no afectar la liquidez de las empresas y fomentar la inversión en la adquisición de activos; y, por ello están sujetos a un plazo de vigencia. En vista de su carácter de corto y mediano plazo, no corresponde que formen parte del bloque de beneficios para los operadores o usuarios de las ZEE en el momento que estos dejen de gozar de la exoneración del IR, cuya vigencia puede ser de hasta 30 años, según plantea el Proyecto de Ley.
- 2.22 El Proyecto de Ley no excluye otros beneficios tributarios. Los usuarios que desarrollen actividades productivas en la ZEE podrían acogerse a cualquier otro beneficio tributario. Así, un contribuyente podría acumular múltiples beneficios tributarios, situación que complejiza la labor de la administración tributaria y genera condiciones para el fraude fiscal y el abuso de beneficios.
- 2.23 La propuesta legislativa no incluye requisitos básicos de transparencia fiscal. Un importante lineamiento de política fiscal es que los beneficios tributarios, en la medida que representan recursos que el Estado deja de percibir, es decir, una asignación de recursos públicos y, por ende, una reducción de gastos públicos; tengan un tratamiento similar a los gastos públicos, en materia de transparencia de la información. En consecuencia, corresponde publicar información sobre el

22 Las inafectaciones pueden ser lógicas o legales. Por deducción lógica, aquello que está fuera de la hipótesis de incidencia tributaria establecida en la norma no está gravado. Estas se denominan inafectaciones lógicas. Además de las inafectaciones lógicas, es posible que la ley establezca de modo expreso una lista de hechos inafectos por razones distintas a las técnicas (p. ej. consideraciones políticas). Estas últimas se conocen como inafectaciones legales, las que son antitécnicas, ya que por su naturaleza se trata de exoneraciones, pero que han sido revestidas de la permanencia propia de las inafectaciones.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

cumplimiento de los requisitos de sustancia, así como el máximo de información tributaria, sin afectar la reserva tributaria. Este es un mecanismo de *accountability* para las empresas y de empoderamiento social respecto al uso de recursos públicos.

- 2.24 El control y fiscalización de los beneficios tributarios es costoso y difícil. Se requiere presencia física de la SUNAT en la ZEE, a fin de realizar adecuadamente las labores de control y fiscalización, sobre todo en materia aduanera, así como para verificar que se cumplan con los requisitos de sustancia, entre otros. Sin embargo, si existen tantas ZEE como contribuyentes, resultaría costoso establecer condiciones mínimas de control. La labor de la SUNAT es generar recursos para financiar el gasto público, que tiene efectos importantes sobre la población en general. El Proyecto de Ley estaría desviando recursos importantes de la administración tributaria para fiscalizar a las empresas beneficiarias que no generan ingresos públicos.

Téngase en cuenta que, el control y fiscalización de beneficios tributarios no pasa solo por evaluar los beneficios dentro de la zona (padrones de contribuyentes, cumplimiento de requisitos, aplicación correcta de los beneficios, entre otros), sino que también requiere verificar que estos no se trasladen al resto del país, lo cual implica controles aduaneros internos permanentes y eficientes.

- 2.25 En general, establecer beneficios tributarios como mecanismo para impulsar el “desarrollo” de una zona geográfica genera problemas de discriminación con respecto al resto del territorio (que contribuye con pagar sus tributos); así como precedentes para demandas similares, además de fomentar la cultura de solución de problemas de desarrollo a través de exoneraciones en desmedro de la neutralidad tributaria.

No es correcto que el Estado intervenga en los procesos de toma de decisiones, ni en el normal desenvolvimiento de las actividades de los agentes económicos, a través de instrumentos tributarios para influir de modo indirecto en la orientación y desarrollo del sector privado, ni creando tratos diferenciados entre ellos.

- 2.26 El establecimiento de nuevos beneficios tributarios especiales a favor de áreas geográficas determinadas, afecta la unidad del Sistema Tributario Nacional, impidiendo que los impuestos se apliquen de manera general a todos los sujetos que realicen la misma operación gravada, distorsionando asimismo la técnica impositiva de los tributos, mermando además su recaudación, sobre todo respecto de los siguientes tributos:

- a) Impuesto General a las Ventas (IGV): De acuerdo a la legislación del IGV, dicho impuesto ha sido estructurado bajo la opción técnica de un Impuesto al Valor Agregado, gravando el valor agregado generado en las diferentes etapas de





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

producción, distribución y comercialización hasta llegar al consumidor final, el cual prevé la recuperación del impuesto pagado por las adquisiciones de bienes y servicios realizados en las etapas anteriores del proceso de producción o comercialización a través del traslado del impuesto al sujeto que se encuentra ubicado en la siguiente etapa, de manera tal que el impuesto solo se aplique sobre el nuevo valor agregado.

Así, el IGV no debería contener exoneraciones a fin de no afectar su neutralidad y no generar efectos acumulativos en fases anteriores del proceso productivo del bien o servicio -ello debido a que el impuesto que grava las adquisiciones no puede ser deducido como crédito fiscal, pasando a integrar parte del costo del producto o del servicio brindado- originando que el impuesto se incorpore al precio.

- b) Impuesto de Promoción Municipal (IPM): El primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Tributación Municipal señala que el IPM grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del IGV y se rige por sus mismas normas. El IPM es un tributo destinado, pues la totalidad de lo recaudado se destina al Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN, el cual se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación.

En tal sentido, la exoneración del IPM afecta los recursos destinados a las municipalidades para la atención de los gastos públicos y las funciones propias de su gestión a favor de los ciudadanos bajo su jurisdicción.

- c) Impuesto Selectivo al Consumo (ISC): Técnicamente, el ISC es un impuesto al consumo de tipo monofásico, pues solo grava la primera operación de consumo de determinados bienes -los cuales pueden ser bienes que generen externalidades negativas o bienes suntuarios que no son de primera necesidad para la población (tales como cigarrillos, bebidas alcohólicas, vehículos automotores, entre otros)-, definiéndose su aplicación de acuerdo a criterios de política tributaria.

Los bienes y servicios afectos al ISC generan externalidades negativas, otorgar beneficios tributarios respecto de ellos implica que el Estado subsidie el daño provocado sobre la salud de las personas o el medio ambiente, daño que es justamente lo que el ISC busca reducir, atenuar o financiar los gastos que se requieren para combatirlo.

- d) Impuesto a la Renta (IR): Es un tributo que grava las distintas formas de renta (renta producto, flujo de riqueza, consumo más incremento patrimonial), como manifestación de capacidad contributiva, cuya justificación atiende al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, en la medida que los





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

contribuyentes obligados por ley realicen el hecho imponible previsto en la norma.

Cualquier norma que disponga beneficios tributarios que impliquen exoneraciones o inafectaciones al IR, constituye un trato diferenciado entre contribuyentes que realizan el mismo tipo de actividades, lo que puede lesionar el principio de igualdad previsto en la Constitución, menoscabando asimismo los ingresos y recursos del Estado, necesarios para solventar el gasto público.

- e) Tasa: Es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, siendo que su rendimiento no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

En ese sentido, al ser la tasa un tributo que se cobra al contribuyente con la finalidad de que el Estado le preste efectivamente un servicio público individualizado, una exoneración desfinanciaría a las entidades públicas quienes no contarían con los recursos para cubrir los gastos incurridos. Lo cual podría generar que el menor ingreso sea trasladado a otros contribuyentes, o se solicite mayores recursos presupuestales al Tesoro Público.

### **A. Consideraciones generales sobre las ZEE**

2.27 Según la UNCTAD<sup>23</sup>, las ZEE pueden entenderse de manera genérica como: espacios o áreas geográficas claramente delimitadas; que se caracterizan por poseer un régimen regulatorio distinto del resto de la economía, frecuentemente en reglas fiscales y aduaneras, pero que pueden incluir otras regulaciones relevantes como reglas de propiedad extranjera, de acceso a la propiedad o de empleo; y con soporte de infraestructura.

2.28 A nivel internacional, se pueden encontrar diversas terminologías para referirse a las ZEE, tales como: zonas libres, zonas de libre comercio, zonas de procesamiento de exportaciones, zonas económicas libres o puertos francos, entre otros, pudiendo clasificarse de acuerdo a sus principios organizacionales (especialización y diseño y gobernanza en las zonas) de la siguiente manera:

23 UNCTAD (2019). World Investment Report 2019. Pag. 133. United Nations Conference on Trade and Development.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
 “AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

**Clasificación de las ZEE**

<b>Principio organizador</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Especialización	Hubs logísticos (FTZs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios comerciales, de almacenamiento y logísticos.</li> <li>• Servicios de facilitación comercial para transbordos y reexportaciones, en aeropuertos, puertos marítimos y fronteras.</li> <li>• Se puede ubicar al lado o dentro de centros industriales más grandes.</li> </ul>
	SEZs Multi actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo industrial en general, no especializado.</li> </ul>
	SEZs Especializadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizadas en sectores (servicios, recursos o basados en el agro).</li> <li>• Focalizado en industrias (automotriz, electrónica, vestido).</li> <li>• Focalizadas en actividades GVC (Outsourcing de procesos de negocios, centros de llamadas, centros de I+D).</li> </ul>
	SEZs Impulsadoras de la innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizadas en la mejora industrial y nuevas industrias (zonas de alta tecnología, zonas de biotecnología, ecozonas).</li> </ul>
Diseño y gobernanza	Zonas de área amplia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas grandes e integradas, que suelen coincidir con una región administrativa subnacional o construidas como municipios con áreas residenciales y comodidades.</li> <li>• Su propósito original fue pilotar reformas económicas.</li> </ul>
	Zonas impulsadoras de OFDI/ODA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecidas bajo asociación entre economías exportadoras de capital y de bajos ingresos.</li> </ul>
	Zonas de desarrollo regional o transfronterizo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecidas para fomentar la cooperación económica regional y explotar economías de escala asociadas con los mercados regionales.</li> </ul>

Notas: FTZ: Zonas Francas Comerciales; SEZ: Zonas Económicas especiales; GVC: Cadena de Valor Global; OFDI: Inversión extranjera directa; ODA: Asistencia oficial para el desarrollo. En todos los casos las siglas corresponden a sus respectivos nombres en inglés. Traducción propia.  
 Fuente: UNCTAD (2019).





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.29 Si bien las ZEE han sido empleadas como instrumento de política para promover el desarrollo industrial, la diversificación de las exportaciones y la transformación estructural, alentando la competitividad y el crecimiento económico, debe señalarse que las ZEE tienen como objetivo abordar fallas de mercado que dificultan la inversión y superar barreras que impiden su desarrollo en una economía más amplia como, por ejemplo, la existencia de políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad (Banco Mundial, 2012)<sup>24</sup>. En esa línea, Zhihua (2016)<sup>25</sup> hace notar que las ZEE solo deben usarse para abordar fallas de mercado o restricciones vinculadas que no pueden ser abordadas mediante otras opciones, ya que en caso dichas restricciones pueden afrontarse a través de reformas más amplias en el país, o incentivos sectoriales o universales, entonces las zonas podrían no ser necesarias.
- 2.30 La evidencia internacional muestra que para su éxito, las ZEE deben ser, por un lado, planificadas cuidadosamente e implementadas de forma adecuada, ya que son iniciativas costosas y riesgosas y que, además, pueden ser herramientas para la especulación política más que para el desarrollo económico, teniendo como resultado zonas que fallan completamente; así como adaptadas correctamente a la situación específica de cada país, dado que estas no consisten en un instrumento de desarrollo adecuado en todas las situaciones (Zhihua, 2016).
- 2.31 Si bien las ZEE pueden ser instrumentos para promover el desarrollo, la evidencia muestra que el establecimiento de dichas zonas por sí mismo resulta insuficiente para el éxito en la consecución del citado objetivo. Sobre el particular, como puede verse en UNCTAD (2019), las recomendaciones tienden a centrarse en tres aspectos:
- **Enfoque estratégico.** Es importante considerar que las ZEE no solo son herramientas para la promoción de la inversión, sino que ante todo constituyen una herramienta de política industrial, siendo un factor importante para su éxito la consecución de sinergias, así como el compartimiento de recursos y costos, promoviendo la especialización y maximizando los beneficios del clustering.
  - **Marco regulatorio y gobernanza.** La autonomía del ente administrativo o regulador es un factor importante para el éxito de las zonas, siendo crucial que el regulador esté protegido de presiones políticas y sea financiado adecuadamente para asegurar la implementación efectiva del programa. Una buena gobernanza asegura además que las zonas no sean “contaminadas” por el comercio ilegal.

24 Banco Mundial (2012). Desarrollando el Potencial Exportador de América Central. 4. Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad. Banco Mundial.

25 Zhihua, D. (2016). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. PEDL Synthesis Paper Series.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- **Propuesta de valor.** Más allá de los incentivos fiscales (como exenciones de impuestos y aranceles); la provisión de infraestructura dura y blanda, la disponibilidad de mano de obra con habilidades adecuadas y proveedores capaces; así como la facilitación de negocios y de servicios compartidos son factores críticos para el desarrollo e impacto de la zona. Según la evidencia empírica, no hay una correlación entre los incentivos fiscales y el crecimiento de la zona en términos de empleo y exportaciones (Farole, 2011<sup>26</sup>; Frick et al., 2019<sup>27</sup>, citado en UNCTAD, 2019, pág. 194).

2.32 El fracaso de las ZEE suele asociarse a cuestiones básicas como una pobre localización que requiere de grandes gastos de capital, sin conectividad e infraestructura logística y disponibilidad de fuerza laboral; fuentes de energía no confiables; un pobre diseño con servicios o mantenimiento inadecuados; procedimientos burocráticos, estructuras administrativas débiles o demasiadas entidades involucradas en la administración de las zonas; políticas poco competitivas como la dependencia de exenciones fiscales, políticas y prácticas laborales deficientes, y alquileres y otros servicios subsidiados (UNCTAD, 2019; Akinci y Crittle, 2008<sup>28</sup>). De acuerdo a las agencias nacionales de promoción de inversiones (ANPI), los principales retos de las ZEE se encuentran asociados a la falta de infraestructura y de proveedores capaces fuera de la zona y/o vinculados con las mismas.

**Desafíos clave para las ZEE según las ANPI**  
% de encuestados



Fuente: UNCTAD (2019).

26 Farole, T. (2011). "Special Economic Zones: What Have We Learned?". World Bank Economic Premise, No. 1-5.

27 Frick, S., A. Rodríguez-Pose and M. Wong (2019). "Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries". Economic Geography, 95(1): 30–64

28 Akinci, Gokhan; Crittle, James (2008). Special economic zone: performance, lessons learned, and implication for zone development (English). Foreign Investment Advisory Service (FIAS) occasional paper. Washington, D.C.: World Bank Group.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

## **B. Consideraciones generales de las ZEE en el Perú**

2.33 Según el MINCETUR<sup>29</sup>, las ZEE en el país corresponden a áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, con naturaleza de extraterritorialidad o zona primaria especial. Dichas zonas benefician a las empresas que se instalen en las mismas con un régimen especial en materia tributaria y aduanera:

- Exoneración del Impuesto a la Renta (IR), Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM) y tributos por crearse;
- Bienes del exterior ingresan con suspensión de tributos;
- Permanencia ilimitada de los bienes;
- Ventas a la ZEE se consideran exportaciones (0% de IGV);
- Bienes producidos en la ZEE se nacionalizan con 0% de arancel;
- Solicitud de traslado (no DAM) para ingresar a la ZEE;
- Manufacturas de la ZEE se acogen a los TLC;
- Las ZEE son puntos de llegada para las mercancías.

A la fecha, en el país existen ocho (8) ZEE: las Zonas Francas de Tacna (ZOFRATACNA) y Cajamarca (ZOFRACAJAMARCA); las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED) de Ilo, Matarani, Paita, Loreto y Tumbes; y la Zona Económica Especial de Puno (ZEEDEPUNO). De ellas, solo la ZOFRATACNA y las ZED de Ilo, Matarani y Paita se encuentran operativas.

2.34 Respecto del desempeño de las ZEE en el país, según estadísticas del MINCETUR, en el año 2019 se pudo observar lo siguiente:

- Las ZEE registraron una balanza comercial negativa (USD -154 millones) estando compuesta por exportaciones por USD 62 millones (88% ZED Paita, 3% ZED Matarani y 9% ZOFRATACNA) e importaciones por USD 216 millones (57% ZOFRATACNA, 17% ZED Paita, 17% ZED Ilo y 9% ZED Matarani).
- Las ZEE registraron 154 empresas usuarias, de las cuales solo 102 se encontraron operativas. Respecto de las actividades realizadas, estas correspondieron principalmente a actividades logísticas (49%) y de industria (43%), seguidas de actividades de tecnologías de la información (4%), reparación o reacondicionamiento (3%) y de maquila (1%).

29 Presentación: Zonas Económicas Especiales del Perú. Dirección de Zonas Económicas Especiales. Dirección General de Facilitación de Comercio Exterior. Vice Ministerio de Comercio Exterior. Lima, julio de 2020.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

**Empresas registradas en las ZEE, Perú 2019**

Empresas usuarias	ZEE				Total
	ZOFRATACNA	Paíta	Ilo	Matarani	
En funcionamiento	57	14	13	18	102
Total	87	30	17	20	154

Fuente: MINCETUR.

- Adicionalmente, según dicha fuente, las ZEE generaron 2 004 empleos directos.

2.35 Las estadísticas sugieren que las ZEE operativas no han sido efectivas como instrumentos de política orientados a desarrollar el potencial exportador de las regiones en las que se ubican y para el país, observándose que las mismas representaron solamente entre el 0,4% y 4,2% de las exportaciones no tradicionales (Arequipa: 0,4%; Piura: 2,4% y Tacna: 4,2%) y entre el 0,04% y 2,2% de las exportaciones totales (Arequipa: 0,04%; Piura: 1,8% y Tacna: 2,2%) de sus respectivas regiones, contribución que resulta casi imperceptible si se compara con el total de exportaciones del país en dicho año (USD 46 132 millones)<sup>30</sup>.

Una situación similar se observa respecto de la contribución de las ZEE en la generación de empleo, con una contribución menor al empleo directo a nivel regional en el año 2019 (Arequipa: 0,5%, Moquegua: 0,3%, Piura: 0,6% y Tacna: 2,9%)<sup>31</sup>.

2.36 Aunado a lo anterior, del análisis realizado por el Fondo Monetario Internacional<sup>32</sup> en el 2019 respecto de las ZEE del país, se puede observar entre otros, lo siguiente:

- En el diseño de las ZEE no se aprecia una intención de política industrial selectiva.
- No se observa la existencia de requisitos mínimos de inversión para acceder a los beneficios, o la exigencia de la contratación de un número mínimo de personal, a diferencia de lo que ocurre en las ZEE de países como Colombia y Costa Rica.
- La exención del IR es especialmente generosa y no se ofrece en otros países con ZEE desarrolladas, la que además es una ventaja difícil de justificar

30 Realizado sobre la base de estadísticas presentadas por el MINCETUR y las publicadas en los reportes de coyuntura económica regional del Banco Central de Reserva del Perú y del nivel total de exportaciones según SUNAT.

31 Realizado sobre la base de estadísticas presentadas por el MINCETUR y de trabajadores del sector privado en base a las planillas electrónicas publicadas por el MINTRA.

32 Roberto Schatan, Juan Carlos Benítez, Isaías Coelho y José Madariaga. Perú. Régimen Tributario para Pequeños Contribuyentes y Zonas Económicas Especiales. Informe Técnico. Agosto 2019. Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

respecto de empresas nacionales que no se encuentran en las ZEE, pero que igualmente atienden el mercado nacional.

- El considerar las ventas desde el territorio nacional a las ZEE como exportaciones (tasa 0% de IGV), por un lado, incrementa la carga administrativa de la administración tributaria dado que amplía el universo de contribuyentes con tasa cero de IGV, así como el control de operaciones más complejas, mientras que, por otro lado, amplía la aplicación de la restitución arancelaria (*drawback*).
- El consenso de los analistas es que las ZEE no han tenido éxito en el país, generaron solo USD 47 millones en exportaciones y algo más de 1 400 empleos directos en el año 2018, una fracción muy pequeña de la actividad económica del país en dicho año. Si bien no hay un consenso respecto de las causas de dichos resultados, algunas de las razones señaladas van desde una mala gestión, o una falla en la gestión más amplia del Estado en la administración de las zonas, hasta la falta de vocación de negocios en las ZEE debido a la poca infraestructura y la conexión lejana respecto de los grandes mercados extranjeros.
- La ubicación de las ZEE en zonas desventajadas del país sería el principal problema para su despegue, ya que se asientan en ciudades con bajo desarrollo urbano y social, que no cuentan con infraestructura, mano de obra calificada, redes de proveedores, ni cercanía a mercados importantes, condiciones necesarias para el desarrollo de actividades empresariales<sup>33</sup>.

2.37 Sumado a lo señalado por el FMI, la UNCTAD<sup>34</sup> muestra en su evaluación de las ZEE que el Perú forma parte del grupo de las cinco economías de América Latina y el Caribe con menor integración en la cadena de valor global (menor valor agregado extranjero).

2.38 En esa línea, debe notarse que el Perú es uno de los países con menor recaudación tributaria en la región, siendo que las ZEE donde tienen éxito representan generalmente un gasto tributario importante, tal es así que en República Dominicana y Costa Rica representan alrededor del 1 y 1,5 por ciento del Producto Bruto Interno<sup>35</sup>, respectivamente. Más aun, el gasto tributario de las ZEE a veces se subestima, pues el concepto se mide con frecuencia a partir de la declaración de impuestos que realizan los usuarios de las ZEE, que operan muchas veces simplemente como centros de costos. Así solo se reflejan las utilidades mínimas necesarias para el financiamiento de su operación, trasladando el resto (vía precios de transferencia, por ejemplo) a sus casas matrices o a la filial del grupo que concentra las funciones de tesorería (probablemente ubicada en

33 En base a lo señalado en: CIEN, Propuesta para un Nuevo Régimen de Zonas Económicas Especiales en el Perú, Asociación de Exportadores (ADEX), Lima - Perú (diciembre 2018). pp. 40-41.

34 UNCTAD (2019). pp. 183.

35 En adelante, el "PBI".





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

alguna jurisdicción de baja tributación también). Así, las utilidades declaradas, base para medir el gasto tributario, podrían estar artificialmente muy disminuidas.

- 2.39 Por lo anterior, no existe evidencia de que ampliar las ZEE dentro del Perú vaya a incrementar la actividad económica y generar más inversión; por el contrario, existe un alto riesgo de que su principal efecto sea la reducción de ingresos públicos.
- 2.40 Como se advierte, las recomendaciones y la evidencia empírica a nivel internacional, así como la experiencia en el país muestran que iniciativas como las ZEE requieren un análisis exhaustivo de los distintos factores que inciden en su éxito, que permita sopesar la pertinencia de su puesta en agenda y posterior implementación; análisis exhaustivo que no se evidencia en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa.

**C. De los efectos no deseados de las ZEE**

- 2.41 Uno de los problemas asociados a las ZEE es el riesgo de ser empleadas para propósitos no deseados como el comercio ilegal. Ello se relaciona con la baja presencia aduanera y la mayor dificultad de control, situación que podría agravarse si se aprobara el Proyecto de Ley, ya que se multiplicarían las ZEE, lo que puede ofrecer oportunidades para el desarrollo del contrabando. La evidencia internacional sugiere que el comercio ilegal se enruta a menudo a través de países que dependen en gran medida de las zonas francas y que ciertas zonas estarían siendo usadas como centros de enrutamiento, ensamblaje y distribución del comercio ilícito<sup>36</sup>.
- 2.42 El contrabando está asociado con el comercio ilícito de productos o bienes de procedencia ilegal y que no pagan impuestos, constituyéndose en una fuente de competencia desleal para las unidades económicas productoras y comercializadoras nacionales que cumplen con sus obligaciones tributarias, quebrantando la neutralidad del sistema tributario.
- 2.43 La SUNAT<sup>37</sup> ha identificado cuatro fuentes de origen o zonas de ingreso de contrabando en el Perú, a saber: i) Frontera, ingreso directo por Puno y frontera norte, a través de Tumbes y Piura; ii) Frontera y zona que goza de beneficio arancelario: corresponde al contrabando por Tacna; iii) Zona con tratamiento preferencial: ingreso formal de mercancías que se acogen al Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano y que luego se “reexportan” al resto del territorio nacional; y, iv) Callao: por vía marítima a través del muelle del Callao

36 OECD (2018), Governance Frameworks to Counter Illicit Trade, Illicit Trade, 4. Enforcement Challenges in Countering Illicit Trade in Free Trade Zones (FTZ), pp. 116, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264291652-en>.

37 Informe N° 033-2021-SUNAT/1V3000.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

y vía aérea por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Según la administración tributaria, el contrabando en el país ascendió a USD 565 millones en el 2020 con una pérdida en la recaudación de USD 111 millones, siendo Puno y la ZOFRATACNA (una ZEE) las fuentes más importantes de ingreso de mercancías ilegales en el país.

**Estimación del Contrabando en el Perú según fuentes de origen**  
En millones de USD

Fuentes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>TOTAL CONTRABANDO (V) =</b>	<b>536</b>	<b>548</b>	<b>557</b>	<b>565</b>	<b>566</b>	<b>573</b>	<b>586</b>	<b>596</b>	<b>601</b>	<b>565</b>
<b>I. Frontera</b>	<b>319</b>	<b>300</b>	<b>309</b>	<b>311</b>	<b>311</b>	<b>313</b>	<b>311</b>	<b>306</b>	<b>303</b>	<b>286</b>
Puno	248	236	241	245	245	251	247	243	241	232
Norte(Tumbes y Piura)	71	64	68	66	65	62	64	63	62	55
<b>II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial</b>	<b>138</b>	<b>123</b>	<b>117</b>	<b>111</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>111</b>	<b>115</b>	<b>115</b>	<b>105</b>
Tacna	138	123	117	111	108	108	111	115	115	105
<b>III. Zona geográfica con tratamiento especial</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
PECO	11	10	11	12	9	7	9	10	8	7
<b>IV. Provincia Constitucional del</b>	<b>68</b>	<b>115</b>	<b>121</b>	<b>131</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>155</b>	<b>166</b>	<b>175</b>	<b>167</b>
Marítima	40	65	68	74	78	81	86	90	94	88
Postal	28	50	53	57	60	64	69	76	81	78

Fuente: SUNAT.

- 2.44 De acuerdo a la SUNAT, una razón fundamental para la existencia de contrabando es que el precio oficial<sup>38</sup> de un bien es mayor al precio de adquisición del comerciante ilegal, creando dicho diferencial de precios una oportunidad de negocio que al ser explotada generaría proveedores y consumidores de mercancías de origen ilegal, lo cual perjudica no solo al comercio e industria formal, sino también genera distorsiones en la economía en general y competencia desleal con aquellos comerciantes formales.
- 2.45 Según estadísticas de ingresos y salidas de mercancías de la ZOFRATACNA en el periodo 2018-2020, los ingresos de mercancías acumulados de la ZEE en dicho periodo correspondieron principalmente a productos de consumo, de los cuales se destaca, además de otros bienes de consumo no duradero (principalmente calzado), mercancías de vestuario y textiles, así como bebidas (principalmente alcohólicas).

38 Precio del mercado formal (ya sea a nivel de comercio mayorista o minorista) el cual incluye impuestos.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
 “AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

**Ingresos de mercancías a la ZOFRATACNA según CUODE, 2018-2020**

CUODE	PROCEDENCIA (MILLONES USD)		TOTAL	
	EXTERIOR	PAÍS	MILLONES USD	%
<b>BIENES DE CONSUMO</b>	<b>607,0</b>	<b>5,1</b>	<b>612,2</b>	<b>77,4%</b>
<b>1. BIENES DE CONSUMO NO DURADERO</b>	<b>519,3</b>	<b>4,5</b>	<b>523,8</b>	<b>66,2%</b>
11 PRODUCTOS ALIMENTICIOS	5,3	0,7	6,0	0,8%
12 BEBIDAS	104,8	0,2	105,0	13,3%
13 TABACO	0,0	-	0,0	0,0%
14 PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y DE TOCADOR	8,8	0,1	8,9	1,1%
15 VESTUARIOS Y OTRAS CONFECCIONES TEXTILES	122,7	0,1	122,7	15,5%
19 OTROS BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	277,7	3,4	281,2	35,5%
<b>2. BIENES DE CONSUMO DURADERO</b>	<b>87,8</b>	<b>0,6</b>	<b>88,4</b>	<b>11,2%</b>
<b>MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS</b>	<b>67,0</b>	<b>21,3</b>	<b>88,3</b>	<b>11,2%</b>
<b>BIENES DE CAPITAL Y MATERIALES DE CONSTRUCCION</b>	<b>89,6</b>	<b>0,9</b>	<b>90,6</b>	<b>11,4%</b>
<b>DIVERSOS</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>763,6</b>	<b>27,4</b>	<b>791,1</b>	<b>100,0%</b>

Nota: La información corresponde a los montos acumulados entre el 2018-2020.  
 Fuente: ZOFRATACNA.

Mientras que por el lado de las salidas de mercancías de la ZOFRATACNA acumuladas entre el 2018-2020, dichos productos estuvieron dirigidos principalmente hacia el resto del territorio nacional correspondiendo de manera similar en su mayoría a calzado, prendas y accesorios de vestir y bebidas y tabaco.

**Salidas de mercancías de la ZOFRATACNA según CUCI, 2018-2020**

CUCI - SECCIÓN / CAPÍTULO	DESTINO (MILLONES USD)				TOTAL	
	EXTERIOR	PAÍS	REEXPEDICIÓN	ZEE	MILLONES USD	%
<b>PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y ANIMALES VIVOS</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>4,4</b>	<b>5,8</b>	<b>0,7%</b>
<b>BEBIDAS Y TABACOS</b>	<b>0,0</b>	<b>2,4</b>	<b>22,7</b>	<b>82,2</b>	<b>107,3</b>	<b>13,2%</b>
<b>MATERIALES CRUDOS NO COMESTIBLES, EXCEPTO LOS COMBUSTIBLES</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0%</b>
<b>COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES MINERALES Y PRODUCTOS CONEXOS</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0%</b>
<b>ACEITES, GRASAS Y CERAS DE ORIGEN ANIMAL Y VEGETAL</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>-</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1%</b>
<b>PRODUCTOS QUIMICOS Y PRODUCTOS CONEXOS, N.E.P.</b>	<b>14,6</b>	<b>30,3</b>	<b>11,0</b>	<b>1,2</b>	<b>57,1</b>	<b>7,0%</b>
<b>ARTICULOS MANUFACTURADOS, CLASIFICADOS PRINCIPALMENTE SEGÚN EL MATERIAL</b>	<b>0,8</b>	<b>78,7</b>	<b>5,1</b>	<b>22,6</b>	<b>107,2</b>	<b>13,1%</b>
<b>MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE</b>	<b>-</b>	<b>27,5</b>	<b>16,5</b>	<b>38,3</b>	<b>82,3</b>	<b>10,1%</b>
<b>ARTICULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS</b>	<b>0,1</b>	<b>188,5</b>	<b>112,7</b>	<b>153,4</b>	<b>454,6</b>	<b>55,8%</b>
85 CALZADO	0,0	140,8	88,5	54,2	283,5	34,8%
84 PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR	0,0	32,7	19,6	67,5	119,8	14,7%
89 ARTICULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS, N.E.P.	0,0	7,4	2,2	15,2	24,9	3,0%
OTROS ARTICULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	-	7,5	2,5	16,4	26,4	3,2%
<b>MERCANCIAS Y OPERACIONES NO CLASIFICADAS EN OTRO RUBRO DE LA CUCI</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16,3</b>	<b>327,9</b>	<b>168,9</b>	<b>302,1</b>	<b>815,3</b>	<b>100,0%</b>

Nota: La información corresponde a los montos acumulados entre el 2018-2020.  
 Fuente: ZOFRATACNA.

2.46 Las cifras muestran que el flujo comercial de la ZOFRATACNA en los últimos tres años tuvo como destino principal el mercado nacional, comprendiendo principalmente productos como calzado, prendas y accesorios de vestir y bebidas alcohólicas, mostrando así una realidad distante a la de un polo de desarrollo regional de valor agregado y del comercio exterior, y que además compite con el resto del territorio nacional con ventajas tributarias.



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIIDHDJ

Sede Central  
 Jr. Junín N° 319, Lima 1  
 Tel. (511) 311-5930  
[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.47 Dicha ventaja artificial se ve exacerbada en el caso de las zonas francas comerciales que posibilitan el ingreso de mercancías hacia el resto del país con una menor carga impositiva por el abuso del régimen de franquicia de compra; situación en la cual el Estado renuncia a recursos fiscales por la promoción de actividades que no implican la producción de bienes y/o servicios y la generación de valor agregado.
- 2.48 Por otro lado, el régimen tributario preferencial del que gozan las ZEE puede tener efectos no deseados, como la generación de incentivos perversos sobre la formalidad: por un lado, la exoneración del IGV a las operaciones realizadas dentro de la zona no genera incentivos a la demanda de comprobantes de pago en la compra y venta de productos comercializados en la misma; por otro lado, los regímenes de tributación basados en la determinación de la utilidad crean incentivos para la declaración y sustento de los costos y gastos para la determinación de la base imponible; no obstante, la exoneración del pago del IR reduce dichos incentivos, afectando la formalidad de la cadena de valor e incluso puede afectar la formalidad laboral.
- 2.49 Un análisis reciente sobre los beneficios tributarios en Colombia<sup>39</sup> señala que el régimen de zonas francas (ZF) de dicho país no ha sido exitoso como mecanismo para estimular las exportaciones, donde gran parte de la inversión realizada en ZF proviene del país y no por atracción de inversión extranjera directa y sus ventas se orientan hacia el mercado interno, añadiendo además que Colombia no requiere de más ZF sino del fortalecimiento de su régimen de impuestos corporativos estándar en materia de competitividad.

En cuanto a los beneficios tributarios indirectos señalan que las normas vigentes del IVA para las ZF representan una mala práctica, ya que suponen un riesgo de fraude demasiado alto, debido a que trasladan la carga del IVA a las empresas nacionales que venden a las empresas de ZF e incrementan los costos de exacción en cabeza de la administración tributaria (DIAN). Asimismo, se indica que el gran número de ZF en Colombia representa un reto para la administración tributaria, además de originar problemas de precios de transferencia dentro del país, generando riesgos de erosión de la base imponible y deslocalización de beneficios.

De manera similar, de acuerdo a un análisis realizado en CEPAL/OXFAM (2020)<sup>40</sup> sobre los incentivos tributarios en América Latina y El Caribe, la evidencia empírica disponible muestra que los incentivos tributarios son solo uno de los factores que pueden incidir sobre la inversión, la generación de empleo y el crecimiento

39 Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Colombia 2021. OECD – DIAN – MINISTERIO DE HACIENDA.

40 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/Oxfam International, “Tax incentives for businesses in Latin America and the Caribbean. Summary”, Project Documents (LC/TS.2020/19), Santiago, 2020.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

económico, ya que otros elementos no tributarios como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social han resultado ser más significativos, mostrando como parte de la literatura el análisis realizado por Artana (2015)<sup>41</sup> sobre la eficacia de los incentivos fiscales de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, el cual concluye que con los “feriados tributarios” implementados en dichas zonas hay un alto riesgo de promover proyectos de alta rentabilidad que hubieran sido llevado a cabo incluso sin los incentivos, es decir, dichos incentivos fueron redundantes e innecesarios, señalando además para el caso de Costa Rica, que la exención no parece tener un impacto en la inversión o el empleo.

- 2.50 Las ZEE generan distorsiones en el sistema tributario, pues suponen ventajas competitivas artificiales para las empresas ubicadas en la zona, en detrimento de la competitividad de las firmas que operan en el resto del territorio nacional, configurándose en una fuente de competencia desleal y potenciales efectos perversos sobre la formalidad.

**D. Consideraciones adicionales sobre los medios de desgravación tributaria**

- 2.51 Si bien los incentivos tributarios han sido justificados como instrumentos para corregir ineficiencias del mercado, o para promover industrias altamente sensibles a la competencia tributaria, o generar clústeres, economías de aglomeración o externalidades de concentración, o subsidiar sectores en recesión, estos pueden resultar en costos significativos como: costos fiscales, baja eficiencia económica, mayores costos administrativos y de cumplimiento y un excesivo planeamiento fiscal, pudiendo devenir en costos que superan a sus beneficios, así como erosionar considerablemente la base tributaria (Naciones Unidas/CIAT, 2018; Cap. II, Parte I)<sup>42</sup>.
- 2.52 Cabe señalar que los beneficios tributarios no constituyen *per se* dinamizadores de la actividad económica, la cual depende además de otros factores asociados con el contexto económico, la oferta y la demanda, y las instituciones. Así, como puede verse en Naciones Unidas / CIAT (2018, Cap. I, Parte I)<sup>43</sup> las decisiones de inversión dependen de varios factores además de las consideraciones fiscales, en particular de los inversores externos, tales como: una política macroeconómica y fiscal coherente y estable; estabilidad política; infraestructura física, financiera, jurídica e institucional adecuada; administración pública eficaz, transparente y

41 Artana, D. (2015). La Eficacia de los Incentivos Fiscales: El Caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, in S. Auguste, M. Cuevas and O. Manzano (eds), ¿Socios o Acreedores? Atracción de Inversión Extranjera y Desarrollo Productivo en Mesoamérica y República Dominicana. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. Citado en CEPAL/OXFAM (2020).

42 Naciones Unidas / CIAT (2018). DISEÑO Y EVALUACIÓN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES EN DESARROLLO. Naciones Unidas, New York.

43 Naciones Unidas / CIAT (2018).





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

responsable; fuerza laboral calificada y legislación laboral flexible que regule las relaciones entre el empleador y el empleado; existencia de mecanismos adecuados de solución de controversias; normas sobre cambio de divisas y posibilidad de repatriar las ganancias; condiciones lingüísticas y culturales; y el tamaño y eficiencia de los mercados.

- 2.53 Además, los beneficios tributarios introducen complejidades al sistema tributario que afectan su simplicidad e incrementan los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Dicha falta de simplicidad del sistema tributario puede afectar la cohesión social y la integración de los agentes económicos al sistema formal debido a que: directamente acentúa la exclusión de agentes del sistema fiscal y la discriminación entre contribuyentes y, por otro lado, favorece a aquellos con capacidades para sacarle provecho, ya sea de forma lícita o ilícita, al sistema usando estrategias de planificación fiscal y/o aprovechando los vacíos legales; e, indirectamente, porque puede afectar el rendimiento esperado de los impuestos en términos de recaudación, equidad o eficiencia<sup>44</sup>.

Adicionalmente, estos debilitan la cultura tributaria, ya que refuerzan la conducta de no pago de impuestos, incidiendo de manera negativa sobre la moral tributaria<sup>45</sup>. Según la OECD (2018)<sup>46</sup>, la capacidad redistributiva del sistema fiscal y el nivel de satisfacción con los servicios públicos, entre otros, son factores determinantes de la moral tributaria. Visto desde esa perspectiva, dado que los mecanismos de liberación tributaria afectan la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos (debido a que disminuyen los ingresos fiscales), estos terminan incidiendo de manera negativa en la disposición a pagar impuestos por parte de los contribuyentes.

### **E. De los mecanismos de desgravación tributaria y la responsabilidad fiscal**

- 2.54 La disciplina fiscal requiere de cuentas fiscales sólidas que fomenten la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible, permitiendo a los gobiernos hacer frente a choques inesperados que afectan la economía en el mediano plazo y a presiones anticipadas en el largo plazo (como por envejecimiento de la población), así como evitar una acumulación excesiva de deuda pública (Hageman, 2011)<sup>47</sup>.

44 Barra, P. (2006). Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile. Documento preparado para el seminario “Estrategias Fiscales y Cohesión Social” de EUROSOCIAL. Buenos Aires, Argentina. Mayo 2006.

45 Entendida como la disposición o voluntad de pagar impuestos.

46 OECD/CAF/ECLAC (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, OECD Publishing, Paris, pág. 62, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>.

47 Hagemann, Robert (2011), “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1. [https://doi.org/10.1787/eeco\\_studies-2011-5kg2d3gx4d5c](https://doi.org/10.1787/eeco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c)





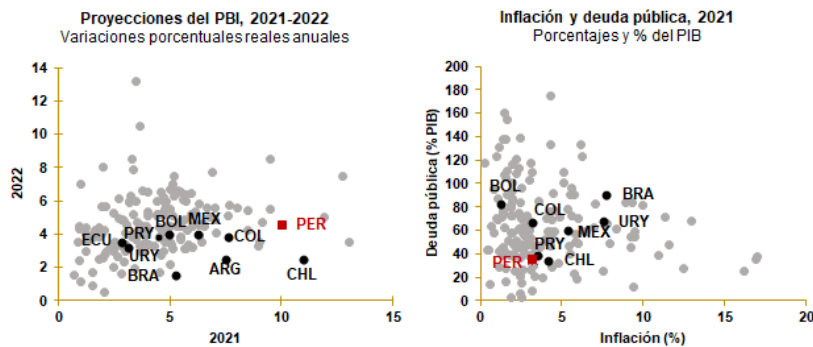
**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

Cuentas fiscales con una posición prudente y sostenible promueven el crecimiento económico, ya que dadas las menores necesidades de financiamiento del gasto público<sup>48</sup> las tasas de inflación en países con déficits fiscales bajos suelen ser menores, déficits bajos que además, por un lado aumentan la disponibilidad de ahorros para mayores niveles de inversión, y que por otro reducen la probabilidad de crisis económicas producto de preocupaciones asociadas con la capacidad de pago de la deuda pública, promoviendo el crecimiento económico (International Monetary Fund, 2002)<sup>49</sup>.

Así, el buen desempeño económico del país en las casi tres últimas décadas puede explicarse por la firme estabilización macroeconómica y los sólidos fundamentos macroeconómicos, por lo que una etapa más avanzada de desarrollo requiere, necesariamente, preservar la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas estructurales a fin de alcanzar y sostener niveles elevados de crecimiento en el futuro (Werner y Santos, 2015)<sup>50</sup>. Los sólidos fundamentos macroeconómicos y el compromiso del Perú con la responsabilidad fiscal han permitido además al país registrar el menor nivel de riesgo en la región y acceder a financiamiento a costos competitivos y razonables.

### Indicadores macroeconómicos



Fuente: FMI.

2.55 No obstante, en el contexto de la pandemia del coronavirus y sus efectos adversos sobre la economía nacional, aunado a la dación de medidas tributarias y de gasto público llevadas a cabo por el gobierno para apoyar a las familias vulnerables y empresas afectadas por la crisis sanitaria, se registró un incremento importante del déficit fiscal y del nivel de la deuda pública.

48 A través de la creación de dinero.

49 International Monetary Fund. (2002). "Fiscal Policy and Growth". In Fiscal Dimensions of Sustainable Development. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND. doi: <https://doi.org/10.5089/9781589061590.054>

50 Werner, A., & Santos, A. (2015). "Capítulo 2. La reciente historia económica del Perú: Del estancamiento, la desorganización y la mala gestión al crecimiento, la estabilidad y las políticas de calidad". En Perú: Manteniéndose en el camino del éxito económico. EE.UU.: INTERNATIONAL MONETARY FUND. doi: <https://doi.org/10.5089/9781513521473.071>

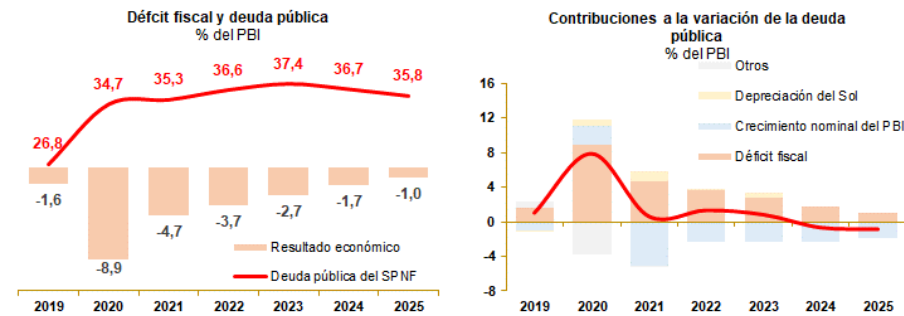




MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA  
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

**Déficit fiscal y deuda pública, 2019-2025**  
% del PBI



Fuente: MEF.

- 2.56 Dicha situación refleja la importancia de evitar iniciativas que erosionen los ingresos del Estado y las finanzas públicas, que por un lado pueden afectar la solvencia fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública, y por otro, limitan las intervenciones del Estado en beneficio de la población.
- 2.57 En línea con lo anterior, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sugiere que en la coyuntura de la pandemia del COVID-19 se deben evitar medidas de política tributaria que socaven los ingresos fiscales, tales como exoneraciones de impuestos, recortes de impuestos ambientales y amnistías generales, con la finalidad de mantener la integridad del sistema tributario, ya que se espera que en dicho panorama el cumplimiento tributario sea menor<sup>51</sup>.

**OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD (DGAEICYP)**

**Sobre el numeral 3.6 del artículo 3 del Proyecto de Ley**

- 2.58 El numeral 3.6 del artículo 3 del proyecto dispone que no se podrán introducir a las ZEE mercancías cuya importación al país se encuentre prohibida y que las mercancías restringidas se sujetarán a las normas especiales solo en la medida que sean utilizadas o consumidas en las ZEE, empero si la restricción tiene carácter fitosanitario, sanitario o zoonosanitario se debe cumplir con la autorización sanitaria correspondiente.
- 2.59 Corresponde advertir que la normativa nacional ha dispuesto que el ingreso al país de algunas mercancías sea restringido o prohibido por razones de seguridad

51 FMI (2020). Cuestiones tributarias: Panorama general. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx>





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

pública, defensa nacional, medio ambiente, salud<sup>52</sup>, en estricta observancia del artículo 59 de la Constitución Política del Perú que privilegia estos conceptos sobre la libertad de trabajo, empresa, comercio o industria.

- 2.60 Incluso algunas prohibiciones o restricciones tienen su origen en convenios internacionales incorporados a la legislación interna, tales como el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono<sup>53</sup>, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación<sup>54</sup>, la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados<sup>55</sup>.
- 2.61 Sobre el particular, el artículo 47 de la Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo N° 1053<sup>56</sup>, al regular el tratamiento aduanero en los diferentes regímenes, señala que las mercancías que se encuentran sujetas a tratados o convenios suscritos por el Perú se rigen por lo dispuesto en ellos.
- 2.62 Por lo expuesto, al permitirse el ingreso a las ZEE de la mercancía restringida que no cumple con los requisitos y restricciones establecidos por la normativa nacional, se desconoce la normativa internacional y nacional que cautela derechos básicos de protección a la seguridad pública, defensa nacional y medio ambiente, como sucede con el material radiactivo, residuos sólidos, armas, municiones, explosivos o productos pirotécnicos, a cargo de los sectores competentes.
- 2.63 Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, se debe precisar que el artículo 55 de la Constitución Política del Perú dispone que *“Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*.
- 2.64 Al respecto, consideramos que lo establecido por la Constitución respecto a los tratados, como señala César Landa, *“busca armonizar el derecho interno con el derecho internacional; subordinando la interpretación de la ley nacional a los tratados. Es decir que, el ámbito o espacio propio del derecho y la jurisdicción basados en la ley se subordinan a los tratados y sentencia internacionales. En función de lo cual se establece una integración esencial entre el derecho internacional y el derecho nacional -infraconstitucional – en la medida que al*

52 Entre los dispositivos legales que cautelan estos derechos se puede citar la Ley N° 27757, sobre la prohibición de importación de bienes, maquinaria y equipos usados que utilicen fuentes radioactivas, publicada el 19.6.2002; la Ley N° 26842, Ley General de Salud, publicada el 20.7.1997; el Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, publicada el 23.12.2016; y la Ley N° 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, publicada el 22.1.2015, entre otros.

53 Aprobado por Resolución Legislativa N° 26178, publicada el 28.3.1993.

54 Aprobado por Resolución Legislativa N° 26234, publicada el 21.10.1993

55 Aprobada por Resolución Legislativa N° 27127, publicada el 31.5.1999.

56 Publicado el 27.6.2008, y modificatorias. En adelante, la LGA.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

*regular una misma materia por el principio de jerarquía, el tratado prevalece sobre la ley*<sup>57</sup>.

- 2.65 En esa misma línea argumental la Sala Civil de la Corte Suprema en la sentencia de fecha 19.10.2000 sobre demanda contencioso administrativa interpuesta contra la Resolución de Tribunal Fiscal N° 1236-A-1998 estableció lo siguiente: “(...) un tratado a diferencia de una ley ordinaria, es producto del imperio de dos o más Estados, que se obligan a su cumplimiento y del que no se pueden sustraer unilateralmente, que es lo que en la doctrina del Derecho Internacional se denomina “Pacta Sunt Servanda” (...) que en ese sentido la Convención de Viena (...) en su artículo 27° claramente estipula que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del cumplimiento de un tratado.”
- 2.66 En base a ello, puede afirmarse que, en caso de conflicto entre la ley interna y un Tratado se deberá preferir la aplicación de lo dispuesto en este último, sin que ello implique la derogación de la norma nacional, al amparo de los principios que regulan el Derecho Internacional Público, los cuales se encuentran consagrados tanto en la legislación internacional como en la peruana, e incluso en nuestra jurisprudencia.

*Sobre el artículo 8 del Proyecto de Ley*

- 2.67 El artículo 8 del proyecto de Ley establece el proceso para la calificación de una Zona Económica Especial, en el cual el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, sería el competente para aprobar las solicitudes de calificación de Zonas Económicas Especiales, así como su modificación y pérdida de la calificación, mediante Resolución Ministerial, previa opinión de la Comisión Intersectorial de Zonas Económicas Especiales. Señala además que son competencias de la Comisión Intersectorial de Zonas Económicas Especiales, evaluar y recomendar la aprobación de la calificación de las Zonas Económicas Especiales, así como su modificación y pérdida de la calificación, para el posterior pronunciamiento por parte del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- 2.68 Al respecto, corresponde señalar que la propuesta legislativa, específicamente lo dispuesto en el aludido artículo 8, al señalar un procedimiento para la calificación (creación) de Zonas Económicas Especiales, contraviene el procedimiento constitucional para la establecimiento de zonas en el país con un tratamiento tributario especial, conforme se verifica de la lectura del artículo 79 de la Constitución Política del Perú que dispone: “Sólo por ley expresa, aprobada por

57 Landa Arroyo, César. “La aplicación de los tratados internacionales en el derecho interno y las decisiones de las cortes internacionales, especialmente en materia de derechos humanos”. Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha recogido esta tesis, concretamente en el pronunciamiento contenido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 1277-99-AC/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

*dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país”.*

- 2.69 Cabe aclarar que la norma materia de análisis no establece o crea una Zona Económica Especial, sino solo establece un marco legal general aplicable a dichas Zonas, incluyendo su proceso de creación.
- 2.70 Para el análisis de lo expuesto, resultará clarificador tomar atención a lo expuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 3 de octubre de 2003, recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI-TC, cuyo texto señala:

*“En consonancia con todo lo expuesto puede señalarse que la normatividad sistémica de todo el orden jurídico descansa en los siguientes principios: Principio de coherencia normativa y el principio de jerarquía de las normas.”*

- 2.71 Sobre los principios aludidos en la cita anterior, Marcial Rubio<sup>58</sup> señala que el derecho debe de buscar que sus diferentes normas sean coherentes entre sí. Dos son los elementos que permiten hacer este trabajo:
- ✓ La coherencia normativa, que consiste en trabajar la armonización de las normas entre sí.
  - ✓ La jerarquía de las normas dentro del sistema, porque, como es obvio, una norma superior siempre primará sobre una norma inferior (lo que está expresamente establecido en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú).
- 2.72 Continúa el referido autor señalando que hay que notar que estos dos principios no son excluyentes entre sí y que, antes bien trabajan conjuntamente. Ello quiere decir que, respetando la jerarquía de las normas jurídicas, siempre se deberá buscar la coherencia entre ellas. Esto es exigible cuando las normas tienen la misma jerarquía, pero también cuando esta es distinta.
- 2.73 Considerando lo anterior, queda claro entonces que el Sistema Jurídico Nacional se rige por principios de estricto cumplimiento como el de Coherencia Normativa y Jerarquía Normativa, que otorgan validez a las normas vigentes y por supuesto deben ser considerados en la formulación legislativa del Estado.
- 2.74 En ese sentido, corresponde dar cumplimiento al principio de jerarquía de las normas contenido en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, desarrollando una propuesta legislativa que no colisione con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, de lo contrario la norma adolecería de inconstitucionalidad.

58 MARCIAL RUBIO. La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Fondo Editorial PUCP.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.75 En la misma línea, se debe mencionar que el artículo 27 del proyecto de Ley también contravendría la Constitución Política del Perú, en tanto dispone que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo podrá autorizar la ampliación de las áreas geográficas declaradas como Zona Económica Especial.

*Sobre el artículo 17 del Proyecto de Ley*

- 2.76 El artículo 17 establece que, entre los requisitos que debe cumplir el área para que sea calificada como ZEE, se encuentra contar con un área adecuada para la instalación de las oficinas administrativas donde se instalarán las entidades de control y para el aforo o la inspección aduanera y la vigilancia de las actividades.
- 2.77 En ese contexto, es necesario incluir entre las obligaciones del operador de las ZEE la de proporcionar a la SUNAT, no solo el espacio físico (terreno), sino también la infraestructura física, tecnológica y de comunicaciones para el desarrollo de las acciones de control en ejercicio de la potestad aduanera.
- 2.78 Se debe precisar que la exigencia de proporcionar la referida infraestructura a la SUNAT ya se encuentra prevista en la normativa de las ZED<sup>59</sup>, ZOFRATACNA<sup>60</sup> y la ZEE de Puno<sup>61</sup>.

*Sobre el artículo 24 del Proyecto de Ley*

- 2.79 El artículo 24 del proyecto dispone que, dentro de los seis meses siguientes a la terminación de la operación como usuario o como ZEE, se debe definir la situación jurídica de las mercancías introducidas a las ZEE y, vencido este plazo, se declara el abandono legal de las mercancías que permanecen en las ZEE y se entregan a la SUNAT para que proceda a su disposición, de acuerdo con las normas previstas en la Ley General de Aduanas.
- 2.80 Al respecto, el artículo 176 de la LGA señala que el abandono legal es la institución jurídica aduanera que se produce por el solo mandato de la ley, sin el requisito previo de expedición de una declaración materializada en resolución administrativa, ni de notificación o aviso al dueño o consignatario. Es así que se considera innecesario condicionar la figura del abandono legal a la expedición de un acto administrativo declarativo.

59 Según el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de las Zonas Especiales de Desarrollo - ZED, aprobado con Decreto Supremo N° 005-2019-MINCETUR, publicado el 2.8.2019.

60 Según el artículo 32 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, Ley N° 27688, aprobado con Decreto Supremo N° 002-2006-MINCETUR, publicado el 11.2.2006, y modificatorias.

61 Según el artículo 21 de la Ley N° 28864, publicada el 6.8.2006.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.81 Cabe agregar que la LGA también contempla la figura del abandono voluntario<sup>62</sup>, por lo que se sugiere incluirla en el proyecto a fin de que el usuario u operador puedan poner las mercancías a disposición de la SUNAT dentro del plazo previsto para tal efecto.
- 2.82 En el marco de esta disposición, es necesario incluir entre las obligaciones del operador de las ZEE la de proporcionar a la SUNAT la infraestructura física, tecnológica y de comunicaciones para el desarrollo de las acciones de control en ejercicio de la potestad aduanera, más aún cuando el artículo 43 del proyecto contempla la obligación del operador de habilitar espacios dentro de las ZEE para uso exclusivo del MINCETUR.

*Sobre el artículo 43 del Proyecto de Ley*

- 2.83 El último párrafo del artículo 43 del proyecto señala que el MINCETUR puede aleatoriamente controlar los inventarios, efectuar inspecciones físicas de las mercancías y de las instalaciones, así como revisar los vehículos y personas que ingresen, permanezcan y salgan de las instalaciones de las ZEE, entre otros aspectos.
- 2.84 En ejercicio de la potestad aduanera, contemplada en el artículo 164 de la LGA, corresponde a la SUNAT el control y fiscalización del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas dentro del territorio nacional, lo que comprende tanto a la zona primaria<sup>63</sup> como a la zona secundaria.
- 2.85 Es así como el proyecto dispone en su artículo 51 que las mercancías que ingresan son trasladadas o salen de las ZEE deben ser sometidas a los distintos regímenes aduaneros y que, para tal efecto, se debe contar con la autorización de la SUNAT.
- 2.86 En este contexto, es claro que corresponde a la SUNAT autorizar y controlar el ingreso y salida de mercancías de la dicha zona, independientemente de su origen nacional o extranjero, por lo que se debe evaluar el alcance de las funciones asignadas al MINCETUR, a fin de evitar un conflicto de competencia con la SUNAT.

*Sobre el artículo 50 del Proyecto de Ley*

62 “Artículo 177. Abandono voluntario.

Es la manifestación de voluntad escrita e irrevocable formulada por el dueño o consignatario de la mercancía o por otra persona que tenga el poder de disposición sobre una mercancía que se encuentra bajo potestad aduanera, mediante la cual la abandona a favor del Estado, siempre que la autoridad aduanera la acepte, conforme con las condiciones establecidas en el Reglamento.”

63 La ZEE tiene la condición de zona primaria.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.87 El artículo 50 tipifica que las mercancías resultantes de los procesos productivos de las actividades autorizadas, cuyo destino sea el resto del territorio nacional pagan, en lo que corresponde al ad valorem, la tasa arancelaria más baja que se aplique en el país, según los acuerdos y convenios internacionales. De igual manera, se indica que se exonera de los derechos arancelarios que graven la importación de las mercancías que se obtengan como resultado de los procesos productivos de las actividades autorizadas.
- 2.88 Al respecto, se debe señalar que, de la redacción de la propuesta, no se podría identificar si la intención legislativa es que las mercancías resultantes de los procesos productivos de las actividades autorizadas entren al resto del territorio nacional con la tasa arancelaria más bajo o, en su defecto, que sean exonerados del pago de estos derechos aduaneros. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquiera de dichos casos, se estaría vulnerando la Política Aduanera.
- 2.89 De acuerdo al Arancel de Aduanas 2022, aprobado por el Decreto Supremo N° 404-2021-EF, las mercancías que se importen al Perú para su consumo se encuentran gravadas con aranceles ad valorem de 0%, 6% u 11%, en función a las subpartidas nacionales en la que se clasifiquen dichas mercancías. Asimismo, las Listas de Desgravación contenidas en los acuerdos comerciales internacionales muestran el ritmo de desgravación arancelaria que, anualmente, corresponde aplicar a cada subpartida nacional. De esa manera, se aprecia que las tasas arancelarias que pagarían las mercancías importadas estarían determinadas por el Arancel de Aduanas 2022 o los acuerdos comerciales internacionales, y no necesariamente, en todos los casos, sería el arancel ad valorem más bajo.
- 2.90 Por otro lado, en conformidad con los artículos 74 y 118 de la Constitución Política del Perú, los aranceles se regulan mediante decreto supremo, por lo que su creación, modificación o eliminación es competencia del Poder Ejecutivo y no del Congreso de la República.

*Sobre el objeto del Proyecto Ley y la evidencia sobre el desempeño de las Zonas Económicas Especiales en el Perú*

- 2.91 El artículo 1 establece que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis, es establecer un régimen único para la creación y funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales en el Perú, con la finalidad de atraer y promover la inversión nacional y extranjera, desarrollando la infraestructura, el incremento de la generación de empleo y el aumento y diversificación de la exportación de bienes y servicios.
- 2.92 Al respecto, se debe señalar que la evidencia empírica ha mostrado que los regímenes tributarios especiales, en particular a través de las Zonas Económicas





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

Especiales (ZEE), resultan ser un mecanismo de política ineficiente e inadecuada, pues los niveles de creación de empleo y de desarrollo productivo observados en las regiones donde se han implementado dichas zonas económicas son muy bajos.

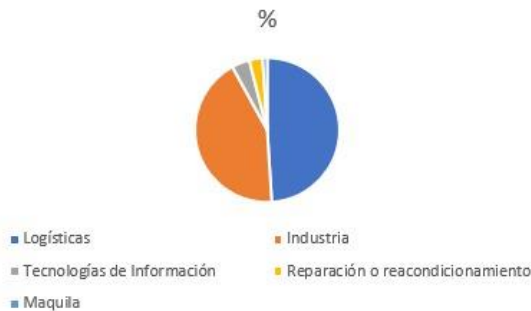
2.93 Para efectos de la comprobación fáctica de lo indicado en los párrafos precedentes, se presentan los resultados obtenidos por las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED) de Paita, Matarani e Ilo, así como por la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA), espacios en los que se otorgaron mecanismos aduaneros simplificados e inclusive beneficios tributarios, respecto de otras zonas del territorio nacional. En adelante se detallan las materias analizadas y los resultados obtenidos.

**a) Sobre la promoción de la inversión privada**

2.94 Con la creación de las ZED y la ZOFRATACNA, se ha buscado incentivar la inversión productiva y de alto valor agregado en dichas zonas. No obstante, a pesar de los beneficios tributarios y simplificaciones aduaneras, no se ha generado la instalación de un gran número de empresas ni el crecimiento de los montos de inversión.

2.95 De acuerdo a la casuística recolectada, las ZEE han registrado 154 empresas usuarias, de las cuales solo 102 se encuentran operativas. Ahora bien, respecto de su giro de negocios, estas principalmente se han concentrado en actividades logísticas (49%) y de industria (43%), seguidas de actividades de tecnologías de la información (4%), reparación o reacondicionamiento (3%) y de maquila (1%).

**Actividades de las empresas Usuarias**



FUENTE: MINCETUR

2.96 El bajo número de usuarios instalados en dichas zonas y el hecho que la mayoría de estos se dediquen a actividades de bajo valor agregado (52%) ha traído consigo limitados flujos de inversión.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.97 Es así que la creación de una ZEE, aún con estas características, no genera inversión, si es que no existe primero interés concreto en la inversión en la zona. De otra manera, los efectos deseados no se generarán. Asimismo, predeterminar la ubicación de la zona, sin tomar en cuenta los requerimientos de las empresas que tendrían que ubicarse ahí, solamente complica las posibilidades de atraer inversionistas.
- 2.98 En consecuencia, las condiciones de inversión deben pre-existir a la norma legal, en caso contrario, las disposiciones que incluya la norma no serán efectivas.

***b) Sobre la Generación de puestos de trabajo.***

- 2.99 Como consecuencia de la instalación de pocos usuarios en las ZEE de estas regiones, los niveles precarios de inversión y el desarrollo de actividades de bajo valor agregado no han generado un nivel aceptable de empleo directo en dichas regiones.
- 2.100 Al 2019, las ZEE han mantenido y creado 2,004 empleos directos, cifra que representa el 0.11% de la población ocupada en los departamentos de Piura, Moquegua, Arequipa y Tacna (1.9 millones de personas).

**Generación de empleo en la región**

	ZED Paita	ZED Ilo	ZED Matarani	Zofra Tacna	TOTAL
<b>Empleo directo</b>	1003	80	131	790	<b>2,004</b>
<b>Población Económicamente Activa Ocupada por departamento</b>	900,300	106,800	708,600	186,200	<b>1,901,900</b>
<b>Empleo % del empleo departamental</b>	0.11%	0.07%	0.02%	0.42%	<b>0.11%</b>

Fuente: MINCETUR, INEI

- 2.101 Además, tomando en cuenta que, por la naturaleza de los negocios ubicados en las ZEE, las empresas utilizan generalmente insumos y bienes importados,





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
 “AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

tampoco ha sido significativa la creación de empleo indirecto<sup>64</sup> en los departamentos de influencia (Piura, Moquegua, Arequipa y Tacna) y en la economía nacional.

**c) Promoción de las exportaciones de productos con valor agregado.**

2.102 Tomando en cuenta el destino de las mercancías de la ZOFRATACNA, entre el 2018-2020, se identifica que la mayoría de dichos productos estuvieron dirigidos hacia el resto del territorio nacional (40.2%) o se quedaron dentro de la zona económica (37%), mientras que solamente el 2% han sido enviadas al exterior.

**Salidas de mercancías a la ZOFRATACNA según CUCI, 2018-2020**

CUCI - SECCIÓN / CAPÍTULO	DESTINO (MILLONES USD)				TOTAL	
	EXTERIOR	PAÍS	REEXPEDICIÓN	ZEE	MILLONES USD	%
PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y ANIMALES VIVOS	0,7	0,2	0,5	4,4	5,8	0,7%
BEBIDAS Y TABACOS	0,0	2,4	22,7	82,2	107,3	13,2%
MATERIALES CRUDOS NO COMESTIBLES, EXCEPTO LOS COMBUSTIBLES	0,2	0,1	0,0	-	0,2	0,0%
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES MINERALES Y PRODUCTOS CONEXOS	-	0,1	0,0	-	0,1	0,0%
ACEITES, GRASAS Y CERAS DE ORIGEN ANIMAL Y VEGETAL	-	0,0	0,6	-	0,6	0,1%
PRODUCTOS QUÍMICOS Y PRODUCTOS CONEXOS, N.E.P.	14,6	30,3	11,0	1,2	57,1	7,0%
ARTÍCULOS MANUFACTURADOS, CLASIFICADOS PRINCIPALMENTE SEGÚN EL MATERIAL	0,8	78,7	5,1	22,6	107,2	13,1%
MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE	-	27,5	16,5	38,3	82,3	10,1%
ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	0,1	188,5	112,7	153,4	454,6	55,8%
85 CALZADO	0,0	140,8	88,5	54,2	283,5	34,8%
84 PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR	0,0	32,7	19,6	67,5	119,8	14,7%
89 ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS, N.E.P.	0,0	7,4	2,2	15,2	24,9	3,0%
OTROS ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	-	7,5	2,5	16,4	26,4	3,2%
MERCANCIAS Y OPERACIONES NO CLASIFICADAS EN OTRO RUBRO DE LA CUCI	-	0,0	-	-	0,0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>16,3</b>	<b>327,9</b>	<b>168,9</b>	<b>302,1</b>	<b>815,3</b>	<b>100,0%</b>

Nota: La información corresponde a los montos acumulados en el período 2018-2020.  
 Fuente: ZOFRATACNA.

2.103 Asimismo, de los productos comercializados, se aprecia que en su mayoría se trata de calzado (34.8), prendas y accesorios de vestir (14.7%) y bebidas y tabaco (13.2%).

2.104 De la información anterior, se desprende que la creación de las ZEE no ha incentivado las exportaciones desde estas zonas, con el agravante que las pocas exportaciones realizadas corresponden a bienes de bajo valor agregado.

**d) Generación de polos de desarrollo en la zona sur y norte del país.**

2.105 Las ZEE han tenido un impacto reducido y acotado en las regiones en las que se encuentran ubicadas y en sus zonas de influencia. Como se pudo apreciar en los párrafos anteriores, las inversiones realizadas en dichas zonas han tenido poco

64 La generación de empleo indirecto es considerado como el empleo creado y mantenido a partir de la demanda de bienes a otros sectores de la economía.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

impacto sobre la producción, la generación de empleo y las exportaciones de los departamentos en los que las ZEE se encuentran ubicadas.

2.106 En vista de lo anterior, se puede concluir que la política de desarrollo regional del país basada en zonas económicas especiales debe ser sustituida para enfocarse en medidas que, efectivamente, eleven los niveles de productividad y mejoren las condiciones de competitividad de la región con una visión de largo plazo. Esto permitirá atraer más inversiones y generar mayor empleo y, por ende, mejorar los niveles de vida de la población.

2.107 Es así que se debe considerar, por un lado, dar mayor importancia a la implementación de medidas que promuevan la generación de conglomerados o *clusters* productivos que permitan aprovechar sinergias y economías de escala; y, por otro lado, eliminar políticas discrecionales que buscan favorecer a solo un pequeño grupo de productores.

2.108 En ese sentido, esta Dirección General considera que no se requiere proponer políticas discrecionales para el desarrollo de una determinada área geográfica o un marco legal para el desarrollo de estas, como es el caso de las ZED y la ZOFRATACNA, sino, más bien, implementar políticas de promoción sectorial y/o regional transversales, las cuales contemplen las condiciones descritas en los párrafos anteriores y que se sustenten en objetivos claros y medibles sobre la base de ventajas comparativas y en la explotación de economías de escala creciente.

### **III. CONCLUSIONES:**

3.1 La DGPIIP emite observaciones, en materia de su competencia, conforme a lo siguiente:

a. Contraviene el artículo 79 de la Constitución Política pues, en estricto, no plantea establecer un tratamiento tributario especial para una determinada zona, sino que, más bien, estaría proponiendo que los inmuebles de propiedad del operador, del Estado o de un tercero sean considerados como ZEE y, además, porque establece que el MINCETUR será la entidad encargada de la aprobación, modificación y pérdida de la calificación de una ZEE, mediante Resolución Ministerial.

b. Dado que los beneficios tributarios propuestos no se conceden a la ZEE sino a los operadores y/o usuarios; y, que las exoneraciones del IR, se computan no a partir de la vigencia de la Ley que crea la ZEE, sino a partir de la fecha de inicio de operaciones; habría tantos beneficios tributarios como operadores y usuarios existan; lo cual dificulta el control y fiscalización por parte de la SUNAT, además de demandar mayores recursos para una óptima administración.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- c. Incluye algunas actividades con “alta movilidad” potencialmente perniciosas, que podrían incumplir con los estándares internacionales en materia de regímenes preferenciales, en particular, en lo referido al criterio de actividad sustancial.
- d. No recoge las recomendaciones del Foro sobre requisitos de sustancia. Se deriva al Reglamento la fijación de los montos mínimos de inversión y creación de empleo por tipo de actividad exigibles a las personas jurídicas que pretenden ser calificadas como usuarios, sin establecer en la Ley parámetros limitativos expresos y claros para efectuar tal determinación. En consecuencia, se trataría de una remisión normativa en blanco al Reglamento. Tampoco se incluyen requisitos básicos de transparencia fiscal. De este modo, coloca al país en riesgo de no cumplir con los requisitos y condiciones que establece el Foro. La clasificación del régimen tributario como pernicioso tiene potenciales efectos nocivos sobre el comercio internacional y la inversión extranjera por su posible inclusión en las listas de territorios considerados lesivos a nivel fiscal.
- e. No establece mayores requisitos para que una empresa se convierta en una ZEE y no garantiza la generación de mayor actividad económica, tampoco establece requisitos de domicilio fiscal.
- f. Se otorgan beneficios tributarios *ad infinitum*, sin plazo de caducidad, contraviniendo los lineamientos de política tributaria establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, así como la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.
- g. Se crean condiciones que favorecen la informalidad, así como la elusión y no pago de tributos. Asimismo, se crean condiciones de arbitraje fiscal entre tasas del IR.
- h. La propuesta de inafectación legal del ITAN resultaría anti-técnica, considerando que se plantea una tasa reducida y no una inafectación del IR.
- i. No corresponde que las propuestas de arrastre de pérdidas y depreciación acelerada formen parte del bloque de beneficios para los operadores o usuarios de las ZEE, toda vez que constituyen beneficios tributarios dictados en el contexto de la pandemia y sujetos a un plazo de vigencia.
- j. No excluye otros beneficios tributarios. Así, un contribuyente podría acumular múltiples beneficios, situación que complejiza la labor de la administración tributaria, desviando recursos para fiscalizar a las empresas beneficiarias, y genera condiciones para el fraude fiscal y el abuso de beneficios.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- k. Las ZEE tienen como objetivo abordar fallas de mercado que dificultan la inversión y superar barreras que impiden su desarrollo en una economía más amplia (p. ej., existencia de políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad).
  - l. El consenso de los analistas es que las ZEE no han tenido éxito en el país, representando una fracción muy pequeña de la actividad económica.
  - m. No hay una correlación entre los incentivos fiscales ofrecidos a los inversionistas y el crecimiento de las ZEE en términos de empleo y exportaciones.
  - n. Las ZEE pueden servir de conducto para el contrabando. Se genera el riesgo de contrabando y comercialización de bienes que no pagan impuestos. Es una fuente importante de competencia desleal para los productores y comercializadores nacionales que sí pagan impuestos.
  - o. Las ZEE generan distorsiones en el sistema tributario, pues suponen ventajas competitivas artificiales para las empresas ubicadas en las zonas, en detrimento de la competitividad de las firmas que operan en el resto del país, configurándose en una fuente de competencia desleal y potenciales efectos perversos sobre la formalidad.
  - p. No es acorde con los lineamientos de política tributaria establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, que buscan fortalecer los ingresos fiscales permanentes, la racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales y la transparencia respecto a los beneficiarios.
- 3.2 Esta Dirección General emite observaciones, en materia de su competencia, conforme a lo siguiente:
- a. Al permitirse mediante el numeral 3.6 del artículo 3, el ingreso a las ZEE de la mercancía restringida que no cumple con los requisitos y restricciones establecidos por la normativa nacional, se desconoce la normativa internacional y nacional que cautela derechos básicos de protección a la seguridad pública, defensa nacional y medio ambiente.
  - b. El artículo 8, al señalar un procedimiento para la calificación (creación) de Zonas Económicas Especiales, contraviene el procedimiento constitucional para el establecimiento de zonas en el país con un tratamiento tributario especial, conforme se verifica de la lectura del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA**  
**INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- c. Es necesario incluir entre las obligaciones del operador de las ZEE la de proporcionar a la SUNAT, no solo el espacio físico (terreno), como lo estipula el artículo 17, sino también la infraestructura física, tecnológica y de comunicaciones para el desarrollo de las acciones de control en ejercicio de la potestad aduanera.
- d. El artículo 24 al disponer una declaración de abandono, desnaturaliza la institución jurídica aduanera del abandono legal contenida en el artículo 176 de la LGA, la cual señala que el abandono se produce por el solo mandato de la ley, sin el requisito previo de expedición de una declaración materializada en resolución administrativa.
- e. Se debe evaluar el alcance de las funciones asignadas al MINCETUR en el artículo 43, a fin de evitar un conflicto de competencia con la SUNAT, toda vez que esta es la competente para autorizar y controlar el ingreso y salida de mercancías de las ZEE, independientemente de su origen nacional o extranjero.
- f. En conformidad con los artículos 74 y 118 de la Constitución Política del Perú, los aranceles se regulan mediante decreto supremo, por lo que su creación, modificación o eliminación es competencia del Poder Ejecutivo y no del Congreso de la República, por lo que no podría buscar modificar la Política Arancelaria, por medio de una Ley, como lo pretende el artículo 50.
- g. Las ZEE resultan inefectivas para cumplir con el objetivo de generar polos de desarrollo en el país.
- h. Los niveles precarios de inversión en las ZEE y el desarrollo de actividades de bajo valor agregado en estas no generan un nivel aceptable de empleo directo en dichas regiones donde se instalan.
- i. La creación de otras ZEE no ha incentivado las exportaciones desde las zonas donde se instalan, con el agravante que las pocas exportaciones realizadas corresponden a bienes de bajo valor agregado.

Es todo cuanto se tiene por informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**JOSÉ LA ROSA BASURCO**  
Director de la  
Dirección General de Asuntos de Economía  
Internacional, Competencia y Productividad

