PL 5928/2023-CR

— ECONOMÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
22 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:10pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 161 **-2024 –PR** Lima, 22 de julio de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote, a fin de incorporar exoneraciones tributarias. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de ley propone la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Incorporación del artículo 4 a la Ley 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote***
> *Se incorpora el artículo 4 a la Ley 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote, con el siguiente texto:*
>
> *"**Artículo 4. Exoneraciones***
> *Los usuarios que realicen las actividades contempladas en el artículo 1 estarán exonerados del impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, impuesto de promoción municipal, así como de todo tributo, tanto del gobierno central, regional y municipal creado a la fecha de la aprobación de la presente norma, inclusive de aquellos que requieran de norma exonerativa expresa, con excepción de las aportaciones a derechos pensionarios, ESSALUD y sus tasas. Las operaciones que se efectúen entre los usuarios dentro de la Zona Franca de Chimbote estarán exoneradas del impuesto general a las ventas y del impuesto de promoción municipal"."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Recomendaciones de la OCDE sobre requisitos de sustancia y transparencia

Desde el 2017, Perú forma parte del Marco Inclusivo de BEPS[2] (Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios), en adelante, el "Plan BEPS", promovido por la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, por tanto, se encuentra obligado a observar los estándares mínimos y las recomendaciones internacionales, así como adoptar las buenas prácticas que impulsen la lucha contra la evasión y elusión fiscal.

Entre los estándares mínimos que el Perú está obligado a observar se encuentra la Acción 5 del Plan BEPS que exige que los regímenes fiscales preferenciales no resulten siendo considerados potencialmente perniciosos a nivel global, mediante la

1 Sobre la base del Informe N° 00000713-PRODUCE/OGAJ, Informe N° 0040-2024-EF/46.01 e Informe N° 082-2024-MINCETUR/SG/AJ - GPT.
2 BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), por sus siglas en inglés.

erosión de base imponible y traslado de beneficios de manera artificial a una jurisdicción diferente a aquella en la cual se lleva a cabo la actividad; para lo cual exige el cumplimiento de requisitos de sustancia, implementación de mecanismos de transparencia en lo que respecta a ciertas decisiones administrativas con relación a contribuyentes específicos (*tax rulings*), e imposición de medidas (sanciones) en caso se determine incumplimiento de requisitos para el goce del régimen preferencial. En este sentido, el Foro de Prácticas Fiscales Perniciosas (FPFP) realiza la revisión y monitoreo constante de dichos regímenes preferenciales.

Conforme a la Acción 5 del Plan BEPS, el requisito de sustancia se evalúa a partir de lo siguiente:

- Generación de ingresos provenientes de las actividades principales generadoras de ingresos llevadas a cabo en la jurisdicción donde se aplica el régimen tributario preferencial.

- Correlación entre costos y gastos que sean indispensables y adecuados para realizar las actividades principales generadoras de ingresos.

- 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.

- Trabajadores: debe contratarse un número adecuado de trabajadores calificados y a tiempo completo que realicen su labor en las actividades principales generadoras de ingresos (*core business*).

La exigencia del estándar de "actividad sustancial" tiene por finalidad: (i) restringir el otorgamiento de beneficios tributarios a aquellos contribuyentes que real y efectivamente lleven a cabo las actividades económicas que dan lugar al otorgamiento del beneficio; y, (ii) que los ingresos obtenidos por dichos contribuyentes se deriven de la realización de dichas actividades en la zona geográfica.

En caso se constate que el contribuyente no realiza las actividades permitidas o no cumple con los requisitos de sustancia, debe preverse en la legislación como sanción la pérdida de beneficios tributarios por goce indebido y exigírsele el pago de los tributos no pagados con los respectivos intereses, sin perjuicio de las sanciones correspondientes.

Del mismo modo, la Acción 5 prevé que debe regularse los mecanismos de transparencia que permitan a la SUNAT verificar en línea el cumplimiento de los requisitos para gozar de los beneficios tributarios, así como poder permitir que otras jurisdicciones conozcan a través del intercambio de información, los pronunciamientos de la Administración Tributaria en torno al régimen respecto de los sujetos beneficiarios del tratamiento preferencial.

Igualmente, en el marco de los esfuerzos internacionales de la OCDE para mitigar la elusión de impuestos, mediante la Acción 5 del Plan BEPS, se ha limitado la aplicación de beneficios para actividades de alta movilidad, que puedan utilizar esquemas o vehículos para perjudicar la recaudación de otros países. Así el FPFP considera a las actividades con "alta movilidad", tales como actividades financieras y otras de servicios, incluyendo la provisión de intangibles, como potencialmente

perniciosas; pues, por sus características, son más propensas a incumplir con el requisito de "actividad sustancial". Se encuentran en esta categoría: sedes centrales, centros de distribución, centros de servicios, leasing, financiamiento, administración de fondos, banca, seguros, transporte, empresas de holding y 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.

Bajo las recomendaciones y estándares arriba mencionados, luego de la revisión de pares del Marco Inclusivo, actualizada a noviembre de 2020[3], la Secretaría ha señalado que se necesita una modificación de la Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna que asegure que en la zona se realicen actividades sustanciales; en caso contrario, dicho régimen sería calificado como pernicioso y, el no cumplimiento del estándar podría-ser motivo para que se tenga en cuenta, entre otros, para incluir al Perú en la lista gris o negra que elabora la Unión Europea[4].

Atendiendo a lo expuesto, se advierte que la Autógrafa de Ley no recoge las recomendaciones del FPFP sobre requisitos de sustancia, ni incluye requisitos básicos de transparencia fiscal ni sanciones ante el incumplimiento de requisitos para el goce de beneficios que plantea.

De este modo, coloca al país en riesgo de no cumplir con los requisitos y condiciones que establece el FPFP. Incumplimiento que, devendría en la clasificación del régimen tributario como pernicioso que tiene potenciales efectos nocivos en el Perú, sobre el comercio internacional y la inversión extranjera por su posible inclusión en las listas de territorios considerados lesivos a nivel fiscal o no cooperantes, que conlleva a que otros países puedan adoptar medidas restrictivas en materia de política exterior, cooperación para el desarrollo, relaciones económicas; limitar o eliminar el financiamiento de organismos internacionales y desconocer la deducción de gastos por operaciones realizadas con empresas ubicadas en el país; supervisión forzada de transacción; aumento de auditorías; además de ser perjudicial para la reputación internacional[5].

Consecuentemente, la calificación de una ZEE como perniciosa tendría consecuencias negativas no solo sobre la ZEE, sino también sobre las empresas ubicadas en el resto del país.

La Autógrafa de Ley otorga exoneraciones a los usuarios que realicen las actividades señaladas en el artículo 1 de la Ley N° 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote. Dicho artículo incluye algunas actividades de forma tan general que podrían terminar comprendiendo actividades objeto de revisión por parte del el FPFP; por ejemplo, cuando hace referencia a "actividades de servicios", que podría incluir la provisión de intangibles relacionados a la ciencia y tecnología, que por sus características son más propensas a incumplir con el criterio de "actividad sustancial" y la aplicación de las consecuencias expuestas en el párrafo anterior.

---

3 Harmful Tax Practices – Peer Review Results. INCLUSIVE FRAMEWORK ON BEPS: ACTION 5. Update (as of November 2020). OECD.

4 Lo cual conlleva serias consecuencias para el Perú como las descritas en el punto 2.4 de este Informe.

5 La lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales forma parte de la labor emprendida por la UE para luchar contra la evasión y la elusión fiscales. La forman aquellos países que no han cumplido los compromisos adquiridos en materia de buena gobernanza en el ámbito fiscal dentro de un calendario específico, así como aquellos otros que se hayan negado a ello.
https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/

La dación de beneficios tributarios a actividades relacionadas con el desarrollo de intangibles, que no se estructuren sobre la base de la realización exclusiva, real y efectiva de dichas actividades en la zona del beneficio y el desembolso de "gastos calificados" podría significar la calificación de la Zona Franca de Chimbote como un régimen pernicioso y que el Perú sea incluido en el listado de jurisdicciones no cooperantes.

Asimismo, la Autógrafa de Ley podría dar lugar al otorgamiento de beneficios tributarios independientemente de que quién accede a ellos haya incurrido en "gastos calificados" para el desarrollo del activo intangible que genera el ingreso objeto del beneficio. Tampoco existe en la Autógrafa de Ley una disposición que impida que un usuario pueda acceder a beneficios tributarios por la explotación de un intangible adquirido (comprado de un tercero y no desarrollado en la zona), lo cual no es aceptado por el FPFP. A título ilustrativo, cabe indicar que, a sugerencia de la OCDE, países como Costa Rica[6] han incorporado en su legislación interna párrafos de exclusión de los beneficios tributarios que ofrecen los regímenes fiscales preferenciales relacionados, entre otros, con propiedad intelectual.

Ninguno de los requisitos de sustancia arriba detallados se desarrolla en la Autógrafa 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.

Compromisos asumidos por el Perú sobre el Pilar 2

En octubre de 2021, 137 países miembros del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE/G207, entre ellos Perú, alcanzaron un acuerdo internacional histórico de dos pilares para abordar el doble desafío de la globalización y la digitalización de la economía[8]. En tal sentido, queda claro el compromiso internacional que ha asumido el Perú frente a la OCDE.

El Pilar 1 reasigna ingresos tributarios al país del consumidor. El Pilar 2 introduce un impuesto mínimo global (IMG) con una tasa efectiva mínima del 15% para las rentas de las empresas multinacionales. (Banco Mundial 2022: 3)[9]. Las normas del IMG garantizan que las grandes empresas multinacionales paguen un nivel impositivo mínimo sobre sus ingresos en cada jurisdicción donde operen, reduciendo así el incentivo al traslado de beneficios y estableciendo un piso mínimo de competencia fiscal.

El IMG está basado en modelo de reglas globales contra la erosión de las bases imponibles (Reglas Globe) que una jurisdicción pueda introducir para imponer a los

6 CTPA-CFA-FHP-NOE2(2022)2-ADD1 - Secretariat preliminary assessments of regimes –Addendum.pdf

7 El Perú suscribió en julio de 2021, la "Declaración sobre una solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía". Asimismo, el 8 de octubre de 2021, 136 países, entre estos el Perú ratificaron la actualización de dicha Declaración. https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-july-2021.pdf y https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf

8 https://www.oecd.org/tax/beps/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.pdf

9 En: Banco Mundial. 2022. "El impuesto mínimo global: del acuerdo a la implementación". Folleto resumen. Información y comunicaciones para el desarrollo. Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons Attribution CCBY 3.0 IGO.
https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099300001182333525/p1699760e343e10cf0bc45008e025792757
http://documents.worldbank.org/curated/en/099300001182333525/P1699760e343e10cf0bc45008e025792757

contribuyentes en el ámbito de aplicación subjetivo de estas reglas, un impuesto complementario sobre las utilidades que hayan sido gravadas con una tasa efectiva inferior del 15% y así alcanzar dicho umbral.[10]

Las reglas Globe requieren que los grandes grupos de empresas multinacionales sujetos al IMG calculen sus utilidades, así como los impuestos que las gravan, de forma agregada en cada jurisdicción. Cuando este cálculo da una tasa impositiva efectiva menor al 15%, las reglas exigen que el grupo multinacional pague un impuesto complementario que elevará el importe total del impuesto sobre "beneficios excedentes" del grupo en esa jurisdicción de baja imposición hasta alcanzar la tasa del 15%.

Ahora bien, en el supuesto que dicha jurisdicción de baja imposición o nula imposición no pretendiera aplicar el IR con una tasa efectiva del 15%, entonces, lo que disponen las Reglas Globe es que, en primer término, el impuesto complementario sea aplicado a la matriz (Regla de Inclusión de Rentas11) y en defecto de esto, se aplique una regla que conlleve la negación de la deducción de gastos o se exija un ajuste equivalente en la jurisdicción donde se encuentre una entidad subsidiaria del grupo, que produzca un incremento equivalente en los impuestos pagados por el grupo multinacional.

Como puede verse, de una u otra forma, las Reglas Globe permiten asegurar la tributación con una tasa efectiva mínima del 15% de cargo de las empresas que conforman grupos multinacionales.

En atención a lo indicado, según el Banco Mundial (2022: 44), es probable que las reglas del impuesto mínimo efectivo global para las empresas multinacionales, tengan implicancias para la viabilidad de determinados incentivos fiscales; por lo que, consideran prudente que los países evalúen sus regímenes de incentivos, sobre todo en los casos en los que la disposición tributaria pueda dar lugar a una tasa efectiva del IR inferior al 15%.

En específico, con relación a las zonas libres de impuestos, sostienen que, es improbable que estas zonas sean compatibles con las reglas del impuesto mínimo global en lo que respecta al IR sobre sociedades. Por ello, una posible medida de reforma que un país podría considerar consistiría en eliminar la exoneración del IR a las sociedades ubicadas en las ZEE e introducir un régimen transitorio adecuado y a corto plazo.

De acuerdo con lo anterior, la exoneración del IR, que propone la Autógrafa de Ley, implicaría que el Perú contravenga este compromiso internacional asumido ante la OCDE[12], más aún cuando el Perú viene recibiendo asistencia técnica de dicho organismo, como país que ha sido incorporado en el Plan Piloto para la implementación el IMG.

La exoneración del IR que regula la Autógrafa de Ley no toma en cuenta lo contemplado en el Pilar 2, sobre que las empresas multinacionales paguen por sus

10 OECD/BID (2024), Manual de Implementación del Impuesto Mínimo (Segundo Pilar): Marco Inclusivo sobre BEPS, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, OECD, Paris, https://www.oecd.org/tax/beps/manual-de-implementacion-del-impuesto-minimo-segundo-pilar.pdf.

11 IIR por sus siglas de Income Inclusion Rule en inglés.

12 Las reglas del impuesto mínimo global tendrán implicaciones en el diseño de los incentivos dentro de los sistemas tributarios. Se espera que la exención temporal de impuestos, los tipos muy reducidos y las zonas de libre comercio con nula tributación queden sujetos a tales reglas. (Banco Mundial 2022: 37)

rentas una tasa efectiva mínima de 15%; por lo tanto, la Autógrafa de Ley al plantear una exoneración del IR no permitiría cumplir con dicho estándar.
Una tasa por debajo de la tasa efectiva del impuesto mínimo global conllevaría a que la recaudación del IR que se deje de percibir en el Perú sea cobrado en otra jurisdicción (de la matriz o de cualquier subsidiaria del grupo), renunciando así el Perú a un IR que ya los grupos multinacionales lo han asumido como un costo y que será pagado en definitiva.

En tal sentido, queda claro que la empresa multinacional que se instale en la ZEE de Chimbote al gozar de una exoneración del IR dejará de pagar el IR en el Perú, pero la jurisdicción de la matriz o de otra filial reclamará la recaudación. De esta manera, solo el Perú se verá perjudicado al no recaudar dicho IR, el otro país se beneficiará y para la empresa no significará un ahorro de impuestos, por lo que ello no abonará en su decisión de instalarse en la ZEE de Chimbote o en otro país. En conclusión, con el IMG instalado a nivel mundial una ZEE con exoneración del IR no genera ningún incentivo para las empresas multinacionales para instalarse en dicha ZEE.

De otra parte, es de resaltar que varios países ya han acordado la implementación del IMG. Los países que han incorporado estas reglas a sus legislaciones han sido los que conforman la Unión Europea, Corea del Sur, Australia, Canadá, India, Japón, entre otros.

En la Región, se advierte que varios países han ido modificando su régimen de Zonas Económicas Especiales. Así tenemos por ejemplo que en México y Honduras[13] se optó por abolir los regímenes.

Por su parte, Colombia[14] en 2021 de una exención total del IR pasó a incorporar en su Régimen de Zonas Francas los requisitos de sustancia y además, unas tasa del 20% de IR. Igualmente, Costa Rica15 incorporó en su Régimen de Zonas Francas los requisitos de sustancia y excluyó como actividades a realizar en la zona relacionadas a propiedad intelectual y, optar por ir reduciendo progresivamente en el tiempo la exención del IR. Lo mismo ha sucedido en Uruguay16 donde también se ha incorporado los requisitos de sustancia (Reporte del FPFP del 2017).

Las Zonas Económicas Especiales en la China se aplican a la industria. De las 21 ZEE existentes, 12 tienen la tasa general del impuesto a la renta de 25%, y solo 9 tienen tasa reducida (entre 15% y 9%) en alguna de sus áreas geográficas. Ninguna ZEE en China aplica 0% de impuesto a la renta. Se adjunta anexo.

---

13 Honduras. El régimen de zonas francas está en proceso de ser enmendada o abolida. Cabe indicar que la Zona de Desarrollo económico y empleo fue abolida, luego de las recomendaciones del FHTP. https://www.oecd.org/tax/beps/harmful-tax-practices-consolidated-peer-review-results-on-preferential-regimes.pdf

14 Colombia: Régimen de Zonas Francas regulado por la Ley 1004 (2005) y Decreto 390/2016 fue modificado por el artículo 8 del Decreto 278/2021 previendo una tarifa del IR para usuarios del 20% calculado sobre su renta liquida gravable

15 Costa Rica: Ley del Régimen de Zonas Francas (Ley 7210 de 1990) fue modificada modificando el régimen tributario, estableciendo que la exención sería solo de 50% por un plazo de 4 años y de 8 años, según sea el tamaño y ubicación de las empresas. Sin posibilidad de exceder dichos plazos. Adicionalmente, cumplieron con los requisitos de sustancia y excluyeron beneficios para ingresos provenientes de propiedad intelectual. https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/oecd-s-forum-on-harmful-tax-practices-concludes-that-costa-rican-free-trade-zone-regime-is-not-harmful

16 Uruguay: Su régimen de zonas francas fue calificado como perjudicial por el FHTP (Reporte 2017) pero ya ha sido enmendado su régimen, incorporando requisitos de sustancia (criterio de nexo) y excluyendo cualquier provisión sobre un periodo para retiro (derechos adquiridos de usuarios) de tal manera que cuando deje de existir no habrá ningún plazo de adecuación o régimen de salida. https://www.oecd.org/tax/beps/harmful-tax-practices-consolidated-peer-review-results-on-preferential-regimes.pdf

Entre las principales políticas aplicadas en las ZEE chinas están:

- IR: Tasa general (25%) y tasa reducida temporal (entre 9% y 15%) en sectores y áreas geográficas específicas.
- Exención de impuestos de importación.
- Despacho aduanero ágil.
- Centro de proveedores de servicios logísticos cercano.
- Rembolso de IVA agilizado.

Inexistencia de factores que inciden en el éxito de una zona económica especial

La creación de una ZEE per sé, no es suficiente para impulsar su desarrollo. La evidencia muestra que el establecimiento de una ZEE no es suficiente para impulsar su desarrollo, y su fracaso suele asociarse a cuestiones como pobre localización que requiere de grandes gastos de capital, poca 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.

Los modelos exitosos de ZEE en la región, tienen factores de coincidencia: la ubicación geográfica, cercanía a países que constituyen grandes mercados, y otro factor a considerar es el desarrollo de las cuidades donde se instalen las ZEE.

Según la UNCTAD[17], las zonas económicas especiales[18] pueden definirse de manera general 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.

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 con sus principios organizacionales (especialización y diseño y gobernanza en las zonas) de la siguiente manera:

17 UNCTAD (2019). World Investment Report 2019. Pag. 133. United Nations Conference on Trade and Development.
18 En adelante, las "ZEE".

Clasificación de las ZEE

Principio organizador	Tipo	Descripción
Especialización	Hubs logísticos (FTZ)	• Servicios comerciales, de almacenamiento y logísticos. • Servicios de facilitación comercial para transbordos y reexportaciones, en aeropuertos, puertos marítimos y fronteras. • Se pueden ubicar al lado o dentro de centros industriales más grandes.
	SEZ Multi actividades	• Desarrollo industrial en general, no especializado.
	SEZ Especializadas	• Focalizadas en sectores (servicios, recursos o basados en el agro). • Focalizadas en industrias (automotriz, electrónica, vestido). • Focalizadas en actividades GVC (Outsourcing de procesos de negocios, centros de llamadas, centros de I+D).
	SEZ Impulsadoras de la innovación	• Focalizadas en la mejora industrial y nuevas industrias (zonas de alta tecnología, zonas de biotecnología, ecozonas).
Diseño y gobernanza	Zonas de área amplia	• Zonas grandes e integradas, que suelen coincidir con una región administrativa subnacional o construidas como municipios con áreas residenciales y comodidades. • Su propósito original fue pilotar reformas económicas.
	Zonas impulsadoras de OFDI/ODA	• Establecidas bajo asociación entre economías exportadoras de capital y de bajos ingresos.
	Zonas de desarrollo regional o transfronterizo	• Establecidas para fomentar la cooperación económica regional y explotar economías de escala asociadas con los mercados regionales.

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).

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)[19]. En esa línea, Zhihua (2016)[20] 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.

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).

19 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.
20 Zhihua, D. (2016). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. PEDL Synthesis Paper Series.

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.

- **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. Estudios muestran que, no hay correlación entre los incentivos fiscales y el crecimiento de la zona en términos de empleo y exportaciones (Farole, 2011[21]; Frick et al., 2019[22]; citado en UNCTAD, 2019, pág. 194).

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[23]). De acuerdo con 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.

21 Farole, T. (2011). "Special Economic Zones: What Have We Learned?". World Bank Economic Premise, No. 1-5.
22 Frick, S., A. Rodríguez-Pose and M. Wong (2019). "Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries". Economic Geography, 95(1): 30–64.
23 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.

Desafíos clave para las ZEE según las ANPI
% de encuestados

Fuente: UNCTAD (2019).

Por otro lado, los incentivos tributarios no son un instrumento adecuado para lograr el desarrollo de una ZEE.

Respecto a los incentivos fiscales como propuesta de valor de una ZEE, la evidencia empírica muestra que no hay correlación entre los incentivos fiscales y el crecimiento de la zona en términos de empleo y exportaciones (Farole, 2011[24]; Frick et al., 2019[25]; citado en UNCTAD, 2019[26], pág. 194).

Según el Banco Mundial[27] los incentivos tributarios generalmente ocupan un lugar bajo en las encuestas de clima de inversión en países en desarrollo, indicando que estos son redundantes ya que la inversión se habría podido realizar incluso sin la existencia de estos, por lo que debería analizarse si la política tributaria sería necesariamente el instrumento adecuado para obtener el objetivo propuesto.

Los incentivos sobre la renta no son efectivos. Conforme a OECD (2022)[28], la evidencia empírica respalda el mejor desempeño de los incentivos fiscales basados en el gasto en comparación con incentivos fiscales basados en la renta. En este caso, se están proponiendo incentivos que no suelen ser efectivos de acuerdo con la evidencia empírica. Existe amplia literatura internacional de que los "tax hollidays" o exoneraciones de impuesto a la renta son instrumentos poco efectivos para atraer inversiones[29]. En el caso peruano se evidencia que la exoneración del IR promueve

24 Farole, T. (2011). "Special Economic Zones: What Have We Learned?". World Bank Economic Premise, No. 1-5.
25 Frick, S., A. Rodríguez-Pose and M. Wong (2019). "Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries". Economic Geography, 95(1): 30–64
26 UNCTAD (2019). pp. 133.
27 World Bank (2015): "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. A REPORT TO THE G-20 DE VELOPMENT WORKING GROUP BY THE IMF, OECD, UN AND WORLD BANK". Publicado el 26.12.2016.
28 OECD (2022), Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/25d30b96-en.
29 A título de ejemplo, veáse: "Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo. Informe del FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial para el Grupo de Trabajo sobre desarrollo del G-20". En: https://www.imf.org/external/spanish/np/g20/pdf/101515s.pdf

la informalidad, particularmente la laboral, pues se reducen los incentivos para solicitar comprobantes de pago a proveedores y declarar a los trabajadores a fin de reducir la base imponible del IR.

Por otro lado, en Informe reciente sobre los beneficios tributarios en Colombia[30] se señala que, el régimen de zonas francas (ZF) de ese país no ha sido exitoso como mecanismo para estimular las exportaciones, donde gran parte de la inversión realizada en las 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.

Además, de acuerdo a un análisis realizado por CEPAL/OXFAM (2020)[31] 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 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)[32] 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 llevados a cabo incluso sin los incentivos, es decir, los 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.

De otro lado, 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 cumplimento 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)[33].

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)[34], 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

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

31 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.

32 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).

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

34 Naciones Unidas / CIAT (2018).

coherente y estable; estabilidad política; infraestructura física, financiera, jurídica e institucional adecuada; administración pública eficaz, transparente y responsable; fuerza laboral calificada y legislación laboral flexible que regule las relaciones entre el empleador y el trabajador; 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.

La Exposición de Motivos no evalúa la Zona Franca de Chimbote con relación a las determinantes que favorecen el éxito de una Zona Económica Especial (ZEE).

La evidencia empírica ha mostrado que el modelo de las ZEE que operan en el Perú no ha funcionado en materia de atracción de inversión, en generación de empleo, ni en promoción de las exportaciones, frente al costo tributario que representan.

La propuesta ni la norma que se modifica contienen ninguno de los elementos necesarios para regular el ingreso y salida de mercancías, la administración de la zona, derechos y deberes de los inversionistas, entre varios otros.

No está alineado a ningún estándar o buena práctica de casos de éxito a nivel internacional.

Se considera que no se requiere proponer políticas discrecionales para el desarrollo de una determinada área geográfica a través de beneficios de índole tributario, sino más bien, se requieren políticas de promoción sectorial y/o regional transversales que se sustenten en objetivos claros y medibles sobre la base de ventajas comparativas y en la explotación de economías de escala creciente, así como en las experiencias exitosas implementadas en otros países.

Para mayor detalle, se tiene que, el desempeño de las ZEE nacionales respecto a las situadas en la región muestra que no han sido instrumentos eficaces para promover polos exportadores e impulsar el desarrollo económico y el empleo en las regiones, siendo el Perú uno de los países con peor desempeño. El consenso de los analistas es que las ZEE no han tenido éxito en el país, representado una fracción muy pequeña de la actividad económica.

De acuerdo con el MINCETUR[35], las ZEE en el país tienen como fin promover el desarrollo de las regiones donde se encuentran, el crecimiento de la economía, la generación de empleo, la expansión de las exportaciones, el desarrollo de infraestructura y de nueva tecnología, con un enfoque de promoción de negocios orientados hacia el exterior. Desde esa perspectiva se hace notar el desempeño de las ZEE en el país en los últimos años:

- A setiembre de 2023 se registraron 162 empresas usuarias en las ZEE del país, las cuales se dedicaron a la realización de actividades industriales, servicios logísticos, maquila, desarrollo de software y tecnologías de la información. Respecto a los rubros de los usuarios de las ZEE, si bien dichas empresas desarrollaron en gran parte actividades industriales (46%), se observó una participación importante de actividades de almacenamiento y logística (45% de los usuarios). Asimismo, se puede apreciar una baja tasa de ocupación de las

35 Véase en: https://www.gob.pe/7868-ministerio-de-comercio-exterior-y-turismo-zonas-economicas-especiales-zee, consultado el 20.03.2023.

áreas de las ZEE del país, evidenciando en suma que el instrumento de política no ha sido eficaz para atraer inversiones y promover el desarrollo de los departamentos donde se encuentran ubicadas.

Ocupación de empresas en las ZEE, 2023

ZEE	N° de empresas instaladas	Área ocupada (m2)	Tasa de ocupación
Zofratacna	91	613 036	23%
ZED Paita	38	273 980	3%
ZED Matarani	20	306 704	9%
ZED Ilo	13	195 105	6%
Total	**162**	**1 388 825**	**7%**

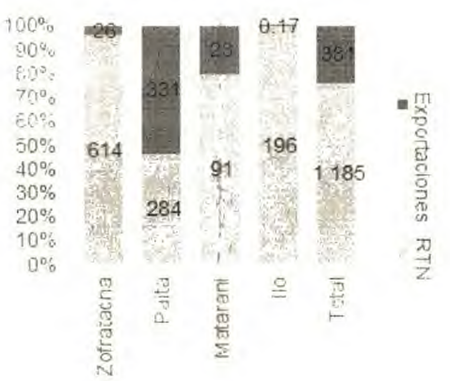
Fuente: MINCETUR.

- Referente a su efectividad como mecanismo para el desarrollo de polos exportadores a nivel departamental, se observa que las ZEE vienen registrando en los últimos años una balanza comercial fuertemente negativa, con déficits de entre USD 121 millones y USD 164 millones en el periodo 2017-2022.

Ventas de las ZEE

Balanza comercial, 2017-2022
(Millones USD)

Salidas de mercancías según destino[1/], 2017-2022
(Millones USD y %)



1/ No incluye reexpediciones.

Fuente: MINCETUR

De hecho, las cifras del nivel comercial de las ZEE del país muestran que, en general, los productos de las ZEE tienen como principal destino el resto del territorio nacional (RTN), observándose que en el periodo 2017-2022 alrededor de USD 1 185 millones de las ventas de las ZEE (76% del total) fueron destinadas hacia el resto del país.

Las estadísticas evidencian que las ZEE en el país, lejos de promover polos de desarrollo orientados hacia el comercio exterior, resultan siendo fuente de competencia desleal y desigualdad, ya que los usuarios de las ZEE compiten con el resto de las empresas del territorio nacional con ventajas artificiales asociadas

a los mecanismos de liberación tributaria y flexibilización aduanera de los cuales no gozan el resto de contribuyentes situados fuera de las ZEE. Además, en línea con lo anterior, se aprecia que la contribución de las ZEE a las exportaciones del país es casi imperceptible, representando entre el 0,06% y 0,15% del valor de las exportaciones totales en el periodo 2012-2022.

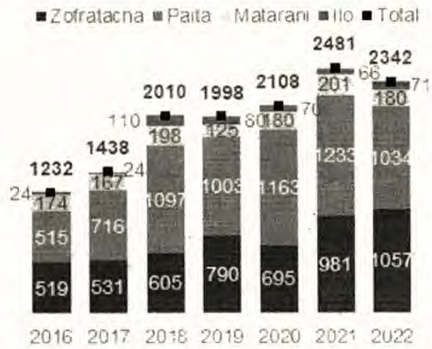
Exportaciones de las ZEE y del país
(Millones de USD y %)

Fuente: MINCETUR.

- Por el lado del empleo, las ZEE generaron 2 342 empleos directos en 2022, mostrando una contracción del 5,6% respecto al nivel observado en 2021. En ese sentido, se aprecia que la generación de empleos por parte de las ZEE no ha sido significativa; siendo su contribución al empleo a nivel nacional ínfima.

Empleo directo generado en las ZEE

Empleo directo, 2016-2022
(Cantidad)



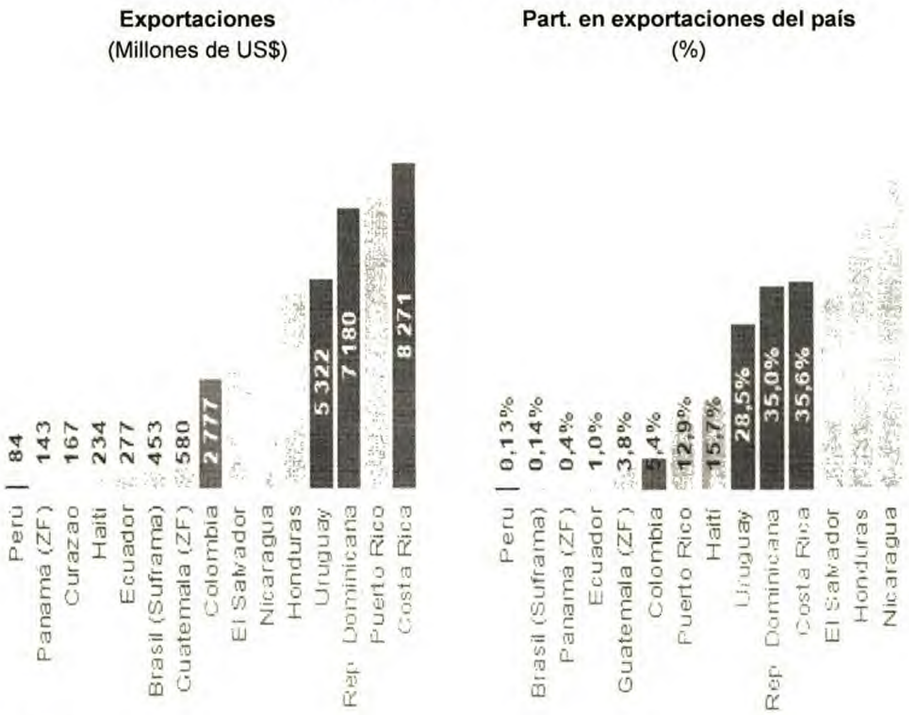
Empleo de las ZEE por departamentos[1/], 2022
(Porcentajes)

1/ Empleos directos como porcentaje del empleo total según departamento y el país.
Fuente: MINCETUR, INEI.

Las estadísticas sugieren que las ZEE operativas no han sido efectivas como instrumentos de política orientados a desarrollar el potencial exportador y contribuir a la generación de empleo en los departamentos donde se localizan ni para el país.

De hecho, las ZEE del país muestran un desempeño a nivel internacional inferior al observado en ZEE de países comparables en la región o con experiencias favorables. En efecto, de acuerdo con información de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA)36, las exportaciones de las ZEE del Perú muestran un bajo desempeño, siendo las que registran el menor nivel de exportaciones en la región, muy por debajo del observado en países como Colombia, Uruguay, República Dominicana y Costa Rica, donde mantienen una participación considerable en las exportaciones de su país.

Exportaciones desde zonas francas según país, 2021

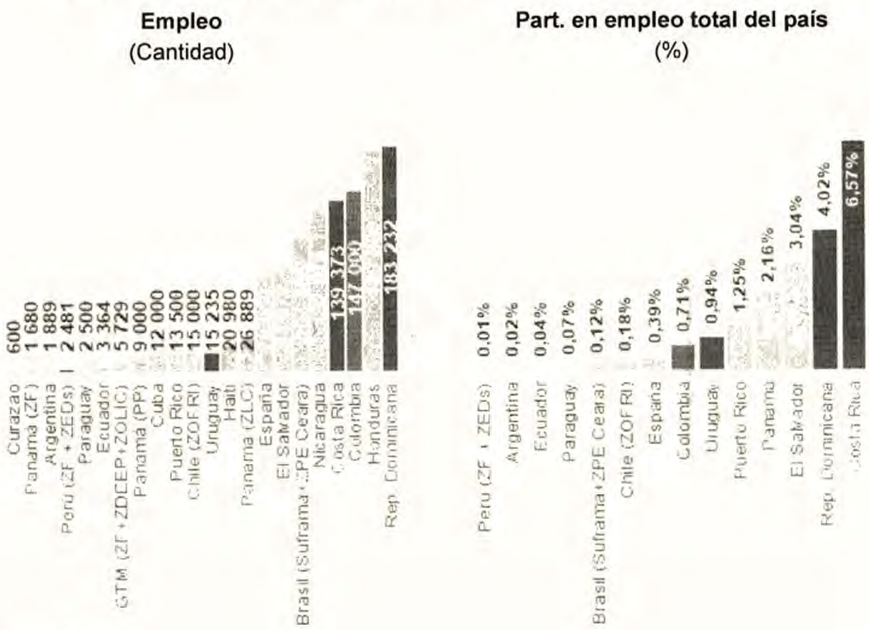


Fuente: AZFA.

A su vez, respecto al desempeño de las ZEE del Perú como generadoras de empleo, las cifras muestran que su contribución al empleo nacional ha sido muy pequeña en comparación con el registrado en otras ZEE de la región, sugiriendo que no resulta un instrumento eficaz para promover la generación de empleo.

36 Véase en: Book Estadístico Zonas Francas de LATAM 2022, Asociación de Zonas Francas de las Américas.

Generación de empleo en zonas francas de Latinoamérica, 2021



Fuente: AZFA.

Aunado a lo señalado en el numeral anterior, del análisis realizado por el Fondo Monetario Internacional[37] en el 2019 respecto de las ZEE del país, se puede observar, entre otros, lo siguiente:

- En el diseño de las ZEE no hay una intención de política industrial selectiva.
- No hay un requisito mínimo de inversión para acceder a los beneficios de la ZEE. Tampoco hay la exigencia de la contratación de un mínimo de personal como sucede, por ejemplo, en las ZEE de Colombia38 y Costa Rica.
- La exención total del IR es especialmente generosa y no se ofrece en otros países con ZEE desarrolladas. Se trata de una ventaja difícil de justificar respecto de empresas nacionales fuera de la ZEE que atienden igualmente al mercado doméstico.[39]

37 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.

38 Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de las Zonas Económicas Especiales en Colombia, son: (i) demostrar aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el período de vigencia de aplicación del régimen tributario; (ii) desarrollar la actividad económica dentro del territorio de la Zona; (iii) demostrar que la mayor cantidad de sus ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

39 Así, por ejemplo, en Colombia no se exenta del IR, sino que se otorga una reducción de tasa. De acuerdo a la Ley 2277 (13.12.2022) la tasa reducida es del 20%, mientras que la tasa del régimen general es del 35%. Además, deben contar con un plan de internacionalización aprobado al 1° de enero del año gravable, y que cumpla con un umbral mínimo de exportaciones determinado por el gobierno nacional, caso contrario se aplicará la tasa del 35%. Asimismo, es necesario verificar la compatibilidad de esta tarifa especial vinculada a las exportaciones con las normas del Acuerdo General sobre

- El consenso de los analistas es que las ZEE no han tenido éxito en el país, en el año 2018, generaron solo USD 47 millones en exportaciones y algo más de 1 400 empleos directos, una fracción muy pequeña de la actividad económica del país en dicho año. Si bien no hay consenso respecto de las causas de dicho resultado, algunas de las razones señaladas van desde una mala gestión tributaria, o una falla de 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 lejana conexión respecto de los grandes mercados extranjeros.

A su vez, la UNCTAD[40] 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).

En esa línea, se hace notar 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 el 1,5 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), 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. Es decir, 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 alguna jurisdicción de baja tributación también). Así, las utilidades declaradas, base para medir el gasto tributario, podrían estar artificialmente muy disminuidas.

Por lo anterior, no existe evidencia de que ampliar el uso de las ZEE como están diseñadas actualmente 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.

Así pues, las recomendaciones y 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 que dio mérito a la emisión de la Autógrafa de Ley bajo comentario.

Efectos no deseados

Primero, existe riesgo potencial de contrabando. De acuerdo con un estudio de la OECD[41], las ZEE pueden servir de conducto para el contrabando, indicando que 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.

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con los Tratados de Libre Comercio y con los Tratados de Protección a la Inversión Extranjera.

40 UNCTAD (2019). pp. 183.

41 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

Un problema asociado 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, 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.

El contrabando está asociado con el comercio ilícito de bienes de procedencia ilegal y que no pagan impuestos, constituyendo una fuente de competencia desleal para las unidades económicas productoras y comercializadoras nacionales que cumplen con sus obligaciones tributarias, quebrantando así la neutralidad del sistema tributario.

La SUNAT[42] 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 y vía aérea por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Según estimaciones de la administración tributaria, el contrabando en el país para el 2022 ascendería a USD 594 millones, con una pérdida en la recaudación de USD 112 millones, siendo Puno y la ZOFRATACNA (una ZEE) dos de las fuentes más importantes de ingreso de mercancías ilegales en el país.

Estimación del contrabando en el Perú según origen geográfico

(En millones de USD)

Fuentes	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
TOTAL (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	**548**	**557**	**565**	**566**	**573**	**586**	**596**	**601**	**565**	**591**	**594**
I. Frontera	**300**	**309**	**311**	**311**	**313**	**311**	**306**	**303**	**286**	**291**	**293**
Puno	236	241	245	245	251	247	243	241	232	234	236
Norte(Tumbes y Piura)	64	68	66	65	62	64	63	62	55	57	58
II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial	**123**	**117**	**111**	**108**	**108**	**111**	**115**	**115**	**105**	**112**	**114**
Tacna	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	114
III. Zona geográfica con tratamiento especial	**10**	**11**	**12**	**9**	**7**	**9**	**10**	**8**	**7**	**8**	**7**
PECO	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	7
IV. Provincia Constitucional del Callao	**115**	**121**	**131**	**138**	**145**	**155**	**166**	**175**	**167**	**180**	**180**
Marítima	65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	94
Postal	50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	86

Fuente: SUNAT.

De acuerdo a la SUNAT, una razón fundamental para la existencia de contrabando es que el precio oficial[43] 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

42 Informe N° 000025-2023-SUNAT/1V3000.

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

comerciantes formales.

Según estadísticas de ingresos y salidas de mercancías de la ZOFRATACNA, los ingresos de mercancías de la ZEE en 2021 correspondieron principalmente a productos de consumo, de los cuales destaca, además de otros bienes de consumo no duradero (principalmente calzado), vestuario y otras confecciones textiles, así como bebidas (principalmente alcohólicas).

Ingresos de mercancías a la ZOFRATACNA según CUODE, 2021

CUODE	PROCEDENCIA (MILLONES USD)		TOTAL	
	EXTERIOR	PAÍS	MILLONES USD	%
BIENES DE CONSUMO	**208,1**	**12,2**	**220,3**	**73,5%**
1. BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	**185,4**	**11,9**	**197,3**	**65,9%**
11 PRODUCTOS ALIMENTICIOS	1,7	0,5	2,2	0,7%
12 BEBIDAS	56,4	0,5	56,9	19,0%
14 PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y DE TOCADOR	6,4	0,0	6,4	2,1%
15 VESTUARIOS Y OTRAS CONFECCIONES TEXTILES	38,5	8,8	47,3	15,8%
19 OTROS BIENES DE CONSUMO NO DURARERO	82,5	2,1	84,5	28,2%
2. BIENES DE CONSUMO DURADERO	**22,7**	**0,3**	**23,0**	**7,7%**
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	**29,9**	**15,4**	**45,3**	**15,1%**
BIENES DE CAPITAL Y MATERIALES DE CONSTRUCCION	**25,2**	**8,8**	**34,0**	**11,3%**
DIVERSOS	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0%**
TOTAL	**263,2**	**36,4**	**299,6**	**100,0%**

Fuente: ZOFRATACNA.

Por el lado de las salidas de mercancías de la ZOFRATACNA en 2021, las cifras muestran que el flujo comercial de la ZOFRATACNA en dicho año tuvo como destino principal el mercado nacional, comprendiendo de manera similar principalmente productos como calzado, prendas y accesorios de vestir, bebidas (principalmente alcohólicas) y tabaco, 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.

Salidas de mercancías de la ZOFRATACNA según CUCI, 2021

CUCI - SECCIÓN / CAPÍTULO	DESTINO (MILLONES USD)				TOTAL	
	EXTERIOR	PAÍS	REEXPEDICIÓN	ZEE	MILLONES USD	%
ACEITES, GRASAS Y CERAS DE ORIGEN ANIMAL Y VEGETAL	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,2%
ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	0,0	56,0	36,5	1,4	93,9	47,7%
82 MUEBLES Y SUS PARTES; CAMAS, COLCHONES, SOMIERES, COJINES Y ARTICULOS RELLENOS SIMILARES	0,0	0,7	0,2	0,2	1,0	0,5%
83 ARTICULOS DE VIAJE, BOLSOS DE MANO Y OTROS ARTICULOS ANALOGOS PARA CONTENER OBJETOS	0,0	1,4	0,5	0,0	1,9	1,0%
84 PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR	0,0	10,8	6,9	0,0	17,7	9,0%
85 CALZADO	0,0	40,0	28,3	0,1	68,5	34,8%
88 APARATOS, EQUIPOS Y MATERIALES FOTOGRAFICOS Y ARTICULOS DE ÓPTICA, N.E.P., RELOJES	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1%
89 ARTICULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS, N.E.P.	0,0	2,7	0,5	1,1	4,3	2,2%
OTROS ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	0,0	2,4	0,8	0,2	3,4	2%
ARTICULOS MANUFACTURADOS, CLASIFICADOS PRINCIPALMENTE SEGÚN EL MATERIAL	0,5	31,9	1,8	9,5	43,7	22,2%
BEBIDAS Y TABACOS	0,0	2,8	7,6	0,1	10,5	5,3%
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES MINERALES Y PRODUCTOS CONEXOS	0,0	0,1	0,0	0,3	0,4	0,2%
MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE	0,0	9,8	3,2	0,4	13,5	6,8%
MATERIALES CRUDOS NO COMESTIBLES, EXCEPTO LOS COMBUSTIBLES	0,1	0,1	0,0	1,6	1,8	0,9%
PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y ANIMALES VIVOS	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2%
PRODUCTOS QUÍMICOS Y PRODUCTOS CONEXOS, N.E.P.	3,4	11,7	3,7	13,5	32,4	16,5%
MERCANCIAS Y OPERACIONES NO CLASIFICADOS EN OTRO RUBRO DE LA CUCI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
TOTAL	4,1	112,4	53,4	27,1	196,9	100,0%

Fuente: ZOFRATACNA.

Segundo, existe riesgo potencial de incremento de la informalidad. El régimen tributario preferencial del que gozan las ZEE puede tener efectos no deseados, como la generación de incentivos perversos sobre la formalidad. Así, 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. La exoneración del pago del IR reduce dichos incentivos, afectando la formalidad de la cadena de valor e incluso puede afectar la formalidad laboral.

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.

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 inequidad entre

contribuyentes y, por otro lado, favorece a aquellos con capacidades para sacarle provecho, ya sea de forma licita 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[44].

Adicionalmente, estos debilitan la cultura tributaria, ya que refuerzan la conducta de no pago de impuestos, incidiendo de manera negativa sobre la moral tributaria[45]. Según la OCDE (2018)[46], 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.

Los lineamientos de responsabilidad fiscal

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)[47].

Cuentas fiscales con una posición prudente y sostenible promueven el crecimiento económico, ya que dadas las menores necesidades de financiamiento del gasto público[48] 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)[49].

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)[50]. 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.

---

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/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

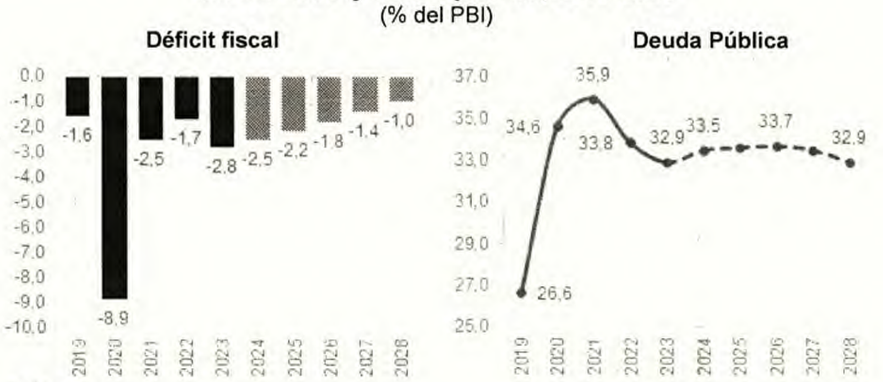
48 A través de la creación de dinero.

49 International Monetary Fund. (2002). "Fiscal Policy and Growth". In Fiscal Dimensions of Sustainable Development. USA: INTERNATIONAL MONETARY FUND. doi:

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

En esa línea, cabe resaltar que los ingresos tributarios del gobierno central registraron una contracción importante en el 2023 (de 12,3% en términos reales respecto al 2022), explicado por factores como la contracción del PBI y la demanda interna, el menor valor de las importaciones y las menores cotizaciones de productos exportados como el gas natural, el petróleo, y el cobre, entre otros; observándose un incremento del déficit fiscal de 1,7% en 2022 a 2,8% del PBI en 2023 así como de la deuda pública en los próximos años.

Déficit fiscal y deuda pública, 2019-2028
(% del PBI)



Fuente: BCRP, MEF.

Finalmente, la coyuntura actual refleja la importancia de no promover iniciativas que reduzcan los ingresos del Estado y debiliten las finanzas públicas, ya 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 más vulnerable.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 5928/2023-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **julio** de **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31407, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA ZONA FRANCA DE CHIMBOTE, A FIN DE INCORPORAR EXONERACIONES TRIBUTARIAS

Artículo único. Incorporación del artículo 4 a la Ley 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote

Se incorpora el artículo 4 a la Ley 31407, Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la Zona Franca de Chimbote, con el siguiente texto:

> *"**Artículo 4. Exoneraciones***
>
> *Los usuarios que realicen las actividades contempladas en el artículo 1 estarán exonerados del impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, impuesto de promoción municipal, así como de todo tributo, tanto del gobierno central, regional y municipal creado a la fecha de la aprobación de la presente norma, inclusive de aquellos que requieran de norma exonerativa expresa, con excepción de las aportaciones a derechos pensionarios, ESSALUD y sus tasas. Las operaciones que se efectúen entre los usuarios dentro de la Zona Franca de Chimbote estarán exoneradas del impuesto general a las ventas y del impuesto de promoción municipal".*

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, al primer día del mes de julio de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA