

26 de mayo de 2021

Señora

Silvia Monteza Facho

Presidenta de la Comisión de Economía, Finanzas e Inteligencia Financiera Congreso de la República del Perú

Referencia:

- a) Proyecto de Ley N° 293/2021-CR “Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el Comercio Exterior”
- b) Oficio N° 181-2022-EF/10.01

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre del Consejo Directivo de la Asociación de Zonas Francas de las Américas y de la World Free Organization (WFZO), que me honro en presidir y en atención a los documentos de la referencia, hacerles conocer nuestra opinión sobre la posibilidad de mejorar la legislación de las Zonas Económicas Especiales en vuestro país.

Previo a entrar en materia, consideramos imperativo hacer énfasis en la importancia de las Zonas Económicas Especiales como instrumento de dinamización de la economía, de estimulación a las exportaciones y de generación de empleo y desarrollo social. Lo anterior sin mencionar los grandes aportes que hace éste instrumento de comercio exterior en los distintos países del mundo en materia de desarrollo de la vocación exportadora de la industria y la atracción de inversión internacional.

Actualmente, la República del Perú tiene un per cápita exportador¹² de \$1,383 USD mientras que este indicador a nivel mundial esta ubicado en \$2,444 dólares. Esto permite observar que Perú tiene una diferencia respecto al mundo \$1,061 dólares per cápita. Igualmente, según estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)³, Perú no ha logrado incrustarse en las Cadenas Globales de Valor del mundo y ha desaprovechado numerosas oportunidades para hacerle frente a la globalización y la reconfiguración del comercio mundial.

Con base en lo anterior, se reitera la oportunidad que representan las Zonas Económicas Especiales para aprovechar coyunturas como la referente al Nearshoring y Friendshoring

¹ Cálculos propios

² El per cápita exportador hace referencia a las exportaciones por ciudadanos de un país.

³ CEPAL. Perspectivas del comercio internacional 2019. Tomado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44918/7/S1900748_es.pdf

derivada de la Guerra Comercial de China y Estados Unidos y más específicamente, de la Orden Ejecutiva del Presidente Biden, acerca de la importancia de relocalizar las cadenas de suministro americanas⁴ en regiones cercanas y/o amigas. Sobre esto, el BID estima que esta nueva tendencia de comercio mundial atraería un monto de inversión total de 70 mil millones de USD a la región de América Latina. Esto representa para el Perú una oportunidad única en su especie y en la historia para la atracción de empresas multinacionales e inversión extranjera directa para el desarrollo económico del país.

Finalmente, según lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) junto con la World Free Zone Organization (WFZO), el 21 de octubre de 2021 se creó la Global Alliance of Special Economic Zones y se declararon a las Zonas Francas como la mejor herramienta para la reactivación económica en un escenario post pandemia. Igualmente, otros organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) han expresado la importancia de las zonas francas en el desarrollo del comercio exterior y sus principios de funcionamiento como el relativo a la extraterritorialidad a través de documentos internacionales como el Convenio de Kyoto y su anexo D2⁵.

Con esto establecido, a continuación se presentarán los comentarios remitidos por el señor José La Rosa Basurco, Director General de Asuntos de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú con sus respectivas contestaciones por parte de la Organización Mundial de Zonas Francas (En inglés World Free Zone Organization).

Comentarios Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

2.7 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 - , 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 beneficien de los regímenes preferenciales efectivamente realicen dichas actividades (criterio de actividad sustancial).

⁴ The White House. Executive Order on America’s supply chain. Tomado de: <https://whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>

⁵ UNCTAD. Steps to establish a global alliance of special economic zones taken at UNCTAD Investment Forum. Tomado de: <https://unctad.org/es/node/35434>

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

Respuesta:

En primer lugar, es pertinente aclarar que alrededor del 74% de los países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen regímenes francos y con ello han desarrollado distintos tipos de zonas francas. Son 26 países que utilizan las zonas francas como mecanismo para la generación de empleo, desarrollo y atracción de inversión internacional. Esto de igual manera, ha sido reconocido por la Organización Mundial del Trabajo (OIT) quienes ha establecido de la mano de la Organización Mundial de Zonas Francas (WFZO) la capacidad de las Zonas Francas de duplicar el número de empleos a nivel mundial en un escenario de reactivación económica.

A continuación se presentan dos tablas en donde se especifica el número de compañías instaladas en zona franca por país OCDE (Top 10) y además, número de empleos generados por zona franca por país.

Número de compañías instaladas en zona franca por país		Número de empleos directos generados en zona franca por país	
País	Compañías	País	Empleos directos
Corea del sur	3,681	Estados Unidos	450,000
Estados Unidos	3,200	Polonia	300,000
Polonia	2,100	Irlanda	95,000
Alemania	2,062	España	78,000
Chile	2,027	Colombia	56,676
Colombia	984	Turquía	34,180
Turquía	902	Alemania	24,000
España	630	Chile	19,100
Irlanda	600	Corea	12,800
Lituania	52	Portugal	8,371

Latvia	19	Lituania	5,000
--------	----	----------	-------

Como se puede observar, las zonas francas son instrumentos utilizados por países OCDE de atracción de inversión y desarrollo empresarial pero a su vez, son mecanismos de desarrollo económico y social al ser grandes generadoras de empleo.

Igualmente, de acuerdo al Convenio de Kyoto referente al control aduanero, las zonas francas gozan del principio de extraterritorialidad que las exime de distintas obligaciones aduaneras y tributarias.

"Free zones, a part of the territory of a Contracting Party in which the goods introduced there are generally considered as not being within the customs territory, as far as import duties and taxes are concerned".

Por otra parte, la OCDE ha publicado numerosos estudios en donde se acepta que las Zonas Francas son instrumentos de desarrollo y que con una apropiada regulación y supervisión no constituirían incentivos para la evasión fiscal. De esta manera existen incluso documentos de ésta organización como *Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*⁶ donde se establecen una serie de recomendaciones y buenas prácticas alrededor de las Zonas Francas. Por tanto, es posible afirmar que la posición de organizaciones internacionales como la OCDE y sus países miembros es positiva ante mecanismos de comercio exterior como las zonas francas mientras tengan una regulación apropiada que evite la evasión de impuestos y el contrabando.

Comentarios Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

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 Jurídica⁷, 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

⁶ OECD. Recommendation of the Council Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones. Tomado de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>

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.

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.

Comentarios Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

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.

2.12 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.

Respuesta World Free Zone Organization:

Si bien es claro que el marco regulatorio inicial de las ZEE debe ser aprobado por el Congreso, la ley no es la única medida que regularmente utilizan países exitosos en el mundo y más específicamente en América Latina para la reglamentación del uso y operación de las zonas francas.

Si se toma por ejemplo, el caso de Colombia, uno de los regímenes francos más antiguos de América Latina, su marco regulatorio inicia con la **Ley 1004 de 2005** reglamentada por el **Decreto 278 de 2021**. En este decreto se establecen los principios de presencia y actividad sustancial relativos al número de empleos a generar y los montos de inversión debida. Esto tiene una razón de ser y es que si bien la norma inicial debe ser una ley precisamente por la naturaleza tributaria y las facultades y competencias del Congreso de la República de crear regímenes especiales tributarios, éste no cuenta con el conocimiento y la capacidad técnica de establecer detalladamente las reglas de operación y mínimos de inversión.

Por esta misma razón, en casos como el colombiano, el régimen franco ha sido desarrollado y detallado técnicamente por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MINCIT) a través de decretos como el ya mencionado Decreto 278 de 2021. Este Ministerio es el encargado de regular lo relativo a las operaciones de comercio interno y comercio exterior desde un punto de vista técnico en Colombia. Con base en esto, la experiencia internacional sugiere que el proyecto de ley otorga capacidad al ministerio encargado, que en el caso de Perú MINCETUR de reglamentar las especificidades en cuanto a presencia y actividad sustancial dada su capacidad técnica y conocimiento en cuanto al potencial de atracción de

inversión de Perú, la cantidad de empleos potenciales y los sectores a desarrollar de la economía.

Igualmente, a continuación se presentan tres casos de América Latina en los cuales el régimen franco funciona de la misma manera:

País	Norma	Órgano supervisor de Zona Franca
República Dominicana	Ley 8-90	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
Costa Rica	Ley No. 7210	Agencia Promotora de Comercio Exterior (ProComer)
Guatemala	Decreto No. 65 - 89	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Colombia	Decreto 278 de 2021	Comité Técnico de Zonas Francas

Comentarios Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

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 deberían 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.

Respuesta World Free Zone Organization

Las nuevas tendencias del comercio exterior requieren la implementación de telecomunicaciones y tecnologías de la información en la operación de las Zonas Francas. Como se mencionó anteriormente, las Zonas Francas son el instrumento ideal

para la promoción del comercio exterior, el dinamismo económico y la atracción de inversión extranjera. Al ser un área donde se aplica el principio de extraterritorialidad donde según el régimen están exentos de impuestos y obligaciones arancelarias al comercio exterior, representa un papel de gran importancia para la inserción de un mercado al comercio internacional.

Gracias a las Zonas Francas fue posible la creación de cadenas globales de valor, permitiendo escenarios libres de trámites e impuestos que permiten e invitan a la acumulación de valor agregado de materias primas e insumos, productos finales y logística.

Con base en lo anterior, es evidente que las Zonas Francas así como el comercio exterior requieren de tecnología de punta para su óptimo funcionamiento y además, se van adaptando a las últimas tendencias del mercado. Por esto, es importante mencionar que a partir de la aceleración que provocó el COVID-19, se han gestado diferentes modelos de zona franca.

El primer modelo innovador de zona franca que se ha desarrollado en el mundo son aquellas que tienen la misión de aprovechar el crecimiento del comercio electrónico transfronterizo (*e-zones*). Las *e-zones* desarrollan funciones como la conversión de contenedores en paquetes, almacenamiento de datos y establecimiento de call centers para seguimiento de pedidos, además de desarrollo logístico para redistribución de paquetes a nivel internacional. En ese sentido, para el funcionamiento óptimo de , se requiere la implementación de tecnologías de la información y demás servicios tecnológicos.

Igualmente, el caso de las *cloud free zones* es ilustrativo para demostrar la importancia del uso de tecnologías de la información en zona franca para el procesamiento, administración y gestión internacional de datos. En esta materia compañías como Google han tomado la delantera generando inversiones de miles de dólares en países como Uruguay⁸.

Finalmente, es importante tener en cuenta y como ejemplo el caso colombiano, uno de los países con mayor desarrollo normativo de zonas francas. En el Decreto 278 de 2021, las Zonas Francas están autorizadas para desarrollar operaciones de comercio electrónico a través de acciones como la autorización para tráfico postal, la aprobación para transformar contenedores en paquetes y la redistribución internacional.

Comentarios Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

⁸ La diaria cotidiana. Google adquirió 30 hectareas en el parque de las ciencias. Tomado de: <https://ladiaria.com.uy/cotidiana/articulo/2021/5/google-adquirio-30-hectareas-en-el-parque-de-las-ciencias/>

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 ; Frick et al., 2019 , citado en UNCTAD, 2019, pág. 194).

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)⁹. En esa línea, Zhihua (2016)¹⁰ 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).

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.

⁹ 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.

¹⁰ Zhihua, D. (2016). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. PEDL Synthesis Paper Series.

- 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 ; Frick et al., 2019, 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). 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.

2.37 Sumado a lo señalado por el FMI, la UNCTAD 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 , 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 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.

2.49 Un análisis reciente sobre los beneficios tributarios en Colombia 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) 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) 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.

2.51 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) .

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) 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 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.

Respuesta World Free Zone Organization:

En noviembre de 2021, la UNCTAD declaró a las Zonas Francas como el mejor instrumento de atracción de inversión y generación de empleo en el contexto de la recuperación económica mundial post COVID 19.

Igualmente, no es posible demostrar que no existe correlación entre incentivos fiscales ofrecidos a los inversionistas y el crecimiento de una zona en términos de empleo y exportaciones considerando que la existencia de una causa la otra. Es decir, la aprobación de las zonas francas y el ingreso de sus usuarios y operadores están limitados a cumplir requerimientos de inversión y empleo establecidos previamente por el la autoridad competente que las supervisa y administra.

A continuación, se presenta el comercio exterior generado en zona franca en países OCDE según el estudio realizado por la Organización Mundial de Zonas Francas en donde se demuestra la capacidad de éstas de estimar las importaciones y exportaciones por país.

#	País	Comercio Exterior Generado en Zona Franca
1	EEUU	Exports \$87,000 Import: \$231,000
2	Alemania	Import: \$10,272 Export: \$12,286
3	Chile	Import: \$4,043 Export: \$3,521
4	Irlanda	Export: \$3,800
5	Colombia	Export: \$2,812 Import: \$1,783
6	Lituania	Export: \$1,240
	Total	Import: \$247.098 Export: \$139.659

De acuerdo a esta evidencia es imposible afirmar que las zonas francas y sus incentivos fiscales no tienen un efecto directo en el comercio exterior de cada país. Esto considerando las generosas sumas en materia de exportaciones e importaciones.

También es imperativo mencionar que en países como Costa Rica, de acuerdo a un estudio realizado por la agencia de promoción de inversión y exportaciones del país PROCOMER, las Zonas Francas representan el 8% del PIB¹¹. Igualmente, para República Dominicana según un estudio realizado por LA Asociación Dominicana de Zonas Francas en 2017, las zonas francas representan el 3.2% del Producto Interno Bruto (PIB), pero si se toma en cuenta el impacto indirecto de la actividad, esta participación se ubica en 5.3% del PIB. Es decir, uno de cada 19 pesos de valor agregado es generado por Zonas Francas.¹²

Ahora bien, concerniente al caso de Colombia, un estudio realizado por la firma de consultoría Araújo Ibarra Consultores Internacionales en compañía de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI)¹³, sugiere que

“Las Zonas Francas han sido cuestionadas, entre otras, por su supuesto impacto negativo en las finanzas públicas. No obstante, son un valioso instrumento de

¹¹ ProComer. Estudio de comercio exterior, aportes de zonas francas impulsan el desarrollo del país. Tomado de: <https://www.procomer.com/noticia/segun-estudio-del-sector-comercio-externo-aportes-de-zonas-francas-impulsan-desarrollo-del-pais/>

¹² Adozona. Zonas Francas: Éxito de una alianza público privada. Tomado de: <https://adozona.org/wp-content/uploads/2017/01/zonas-francas-1.pdf>

política pública, que permiten la aceleración de procesos deseables como la generación de empleo de calidad, la sofisticación del aparato productivo, el impulso a la vocación exportadora, la transferencia de tecnología, la integración en cadenas globales de valor, la generación de economías de aglomeración y la atracción y facilitación de inversión extranjera directa, ente otros.

Si bien la apretada coyuntura fiscal colombiana ha exacerbado las dudas sobre la rentabilidad del régimen, esta lectura está basada en la comparación del tratamiento tributario preferencial que se les otorga a las zonas francas vis a vis el territorio aduanero nacional, situación en la que, con un enfoque puramente contable y no económico, es fácil concluir erróneamente que los beneficios son onerosos, pero desconoce que el verdadero estándar de comparación debería ser entre el régimen franco colombiano y los referentes internacionales. Adicionalmente, las críticas a los beneficios del régimen franco se sustentan en mediciones tradicionales simplistas que no tienen en cuenta la racionalidad detrás de la toma de decisiones de inversión empresariales.

Una vez incorporada la racionalidad de las decisiones de inversión para hacer una medición del impacto fiscal adecuada se encuentra que la inversión pública asociada al régimen de zonas francas es un buen negocio. En concreto, bajo un escenario ácido (WACC 12%), existe un impacto fiscal positivo neto de las Zonas Francas durante el periodo 2014-2017 de 2.3 billones de pesos (0.25% de PIB).

Esta cifra es aún mayor en escenarios de WACC menos exigentes, compatibles con inversiones en sectores de menor riesgo como los que caracterizan a gran parte de la actividad económica colombiana. Así, otros escenarios (WACC 14% y 16%) revelan un impacto fiscal positivo neto aún mayor (0.27% y 0.31% del PIB).

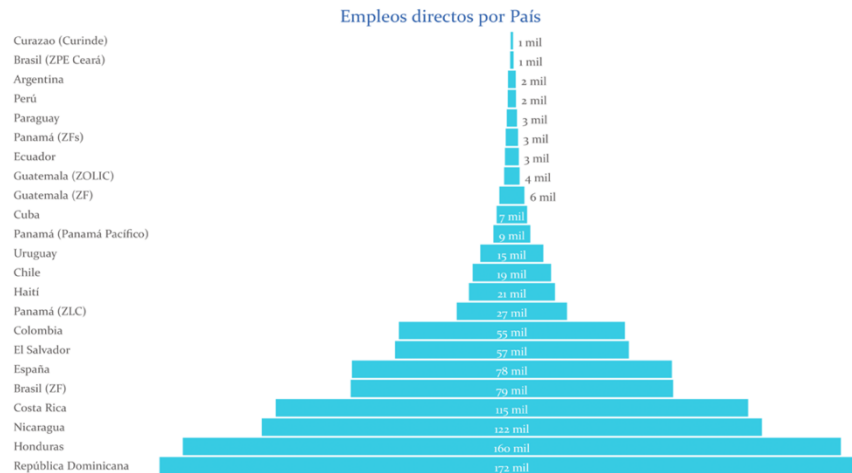
De hecho, el análisis arroja un efecto fiscal positivo aún bajo supuestos mucho más exigentes en comparación con los observados en el mercado financiero colombiano, teniendo en cuenta que el régimen es rentable para el fisco para niveles de WACC superiores al 6.5% en el 2017.”¹⁴

Por otro lado, para el caso latinoamericano, a continuación se presenta una gráfica que demuestra la cantidad de empleos directos por país generados en zona franca. En total hay

¹⁴ Cámara de Usuarios de Zonas Francas (ANDI). Estudio de impacto jurídico, económico y fiscal de las Zonas Francas en Colombia (2019). Tomado de:
<http://www.andi.com.co/Uploads/ESTUDIO%20DE%20IMPACTO%20JURÍDICO%20ECONÓMICO%20Y%20FISCAL%20DE%20LAS%20ZONAS%20FRANCAS%20-%20Consortio%20Araújo%20Ibarra%20Ibarra%20Abogados%20HJ%20Gómez.pdf>

961.182 empleos francos en la región según la Asociación de Zonas Francas de las Américas¹⁵

Con base en lo anterior, es preciso concluir la efectividad de las zonas francas como mecanismos de desarrollo económico, generación de empleo y fomento del desarrollo industrial y de exportaciones.



Finalmente, reiteramos la importancia y el papel que juegan las Zonas Francas en el desarrollo económico, la generación de empleo y la estimulación de la vocación exportadora en cada país. La reconfiguración del comercio mundial y con esto, la relocalización de las cadenas de suministro de empresas multinacionales debido a la guerra comercial entre China y Estados Unidos representan una oportunidad de oro en la que Perú deberá ser un jugador estratégico.

Esperamos los documentos y comentarios proveídos sean de utilidad para comprender la importancia y el potencial que tienen las Zonas Económicas Especiales como mecanismos de dinamización económica.

Cordial saludo,



Dr. Samir Hamrouni
Chief Executive Officer
World Free Zones Organization



¹⁵ AZFA. Freezone yearbook 2020. Tomado de:
https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/publications/files/Proyecto_Book_Estad%C3%ADstico_1.pdf