

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

“TITULO DE LA TESIS

El Sistema de Zonas Económicas Especiales en el Perú:

¿Mito o realidad?”

**Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con
mención en Gestión Empresarial**

AUTOR

Marco Antonio del Castillo Condor

ASESOR

Augusto Fernandini Capurro

JURADO

César Molleda Solís

Eduardo Cueva Vieira

Augusto Fernadini Capurro

LIMA – PERÚ

2017



RESUMEN

En el Perú, conviven tres regímenes de Zonas Económicas Especiales: la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA); las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED) y la Zona Económica Especial de Puno (ZEEDEPUNO); cada una regulada por su marco normativo especial. No obstante, las calidades y cualidades de éstas tres, revisten similitud en su ejercicio, generándose problemas de interpretación e inseguridad jurídica para las empresas que desean posicionarse en las mismas.

He aquí la problemática que abre el telón para la presente investigación, debido a que en el Perú existen tres regímenes que conviven en igualdad de condiciones pero con normativas distintas, lo que acarrea no sólo confusión, sino que además la regulación no ha sido actualizada hace varios años, quedando en la obsolescencia muchos de los incentivos aduaneros y tributarios que estas otorgan, no resultando atractivos para las empresas extranjeras, lo que evidencia que en la actualidad el sistema de ZEE peruanas no está generando el crecimiento económico para el que fue concebido desde un inicio. Por ello, en la presente investigación se plantea la siguiente interrogante: ¿las ZEE peruanas son un mito o realidad?

Para responder dicha interrogante, inicialmente se abalizará la situación actual de las ZEE peruanas, identificando sus ventajas y desventajas como herramientas de comercio exterior. Adicionalmente a ello, a partir de la información de cada ZEE se identifican los problemas de las ZEE peruanas. Con este insumo, se afirma que efectivamente, tal como se encuentran actualmente reguladas las ZEE peruanas, son un mito.

No obstante, con la finalidad de que dejen de ser un mito y se posicionen como una real herramienta de descentralización que potencie el desarrollo económico regional, se identifica en el presente estudio las mejores prácticas en ZEE exitosas a nivel mundial (México, Estados Unidos y Corea), recomendándose una reestructuración del sistema basado en enfoques normativos, de facilitación del comercio y de gestión eficiente, proponiéndose que sean administradas por operadores privados.



Dedicatoria

A mis padres, por su incondicional apoyo en toda mi educación personal y académica a través del tiempo.

A Milagros, por ser el pilar fundamental de mi vida y motivarme diariamente a ser una mejor persona.

INDICE

Carátula	
Dedicatoria	
Introducción	07
I. MARCO CONCEPTUAL	09
II. CONTEXTO ECONÓMICO PERUANO	10
III. EJEMPLOS DE ÉXITO DE ZEE EN EL MUNDO	
3.1. ZONAS DE COMERCIO EXTERIOR EN EE.UU.	13
3.1.1. Impacto económico	14
3.1.2. Políticas	16
3.1.3. Otras Zonas en EE.UU.	22
3.1.4. Zonas Públicas vs zonas privadas	23
3.2. ZONAS FRANCAS DE COREA DEL SUR	23
3.2.1. Impacto económico	24
3.2.2. Políticas	25
3.2.3. Otras Zonas en Corea del Sur	29
3.2.4. Zonas Públicas vs zonas privadas	29
3.3. MAQUILADORAS MEXICANAS	30
3.3.1. Impacto económico	31
3.3.2. Políticas	34
3.3.3. Zonas Públicas vs zonas privadas	40
3.3.4. Otras Zonas en México	40
IV. ANÁLISIS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ZEE EN EL PERÚ	41
4.1. CLIMA DE INVERSIONES EN LAS ZEE	42
4.2. ZONA FRANCA DE TACNA	44
4.2.1. Ventajas	45
4.2.2. Debilidades y limitaciones	45
4.3. ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO DE ILO	46
4.3.1. Ventajas	47
4.3.2. Debilidades y limitaciones	47
4.4. ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO DE PAITA	47
4.4.1. Ventajas	48

4.4.2. Debilidades y limitaciones	48
4.5. ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO DE MATARANI	49
4.5.1. Ventajas	50
4.5.2. Debilidades y limitaciones	50
V. DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS DE LAS ZEE	
5.1. FALTA DE CRITERIOS DE UBICACIÓN DE LAS ZEE	51
5.2. MÚLTIPLES PROGRAMAS DE ZEE	52
5.3. GOBERNANZA COMPARTIDA DE LAS ZEE	55
5.4. INSUFICIENTE SIMPLIFICACION DE LA REGULACION	58
5.5. SEPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES	60
5.6. INSUFICIENTE FACILITACION COMERCIAL DE ADUANAS	52
5.7. DEFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA	63
5.8. AUSENCIA DE REFORMAS LABORALES	66
5.9. INCENTIVOS FISCALES INDEBIDAMENTE CALIBRADOS	68
5.10. EL RETO DE CONVERTIR A LAS ZEE EN UNA INSTITUCION INCLUSIVA	77
VI. RECOMENDACIONES DE REFORMAS A LAS ZEE PERUANAS	79
6.1. Reformas normativas	79
6.2. Reformas de facilitación de comercio exterior	86
6.3. Reformas de gestión de las ZEE peruanas	90
6.4. Hacia una nueva visión de los beneficios en las ZEE	91
VII. PROPUESTA DE LEY MARCO QUE UNIFIQUE LAS ZEE DEL PERÚ	94
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	100
IX. REFERENCIAS DE INFORMACIÓN	102

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1: Crecimiento económico de ZLC de EE.UU. entre 2010 al 2014	14
Cuadro 2: Principales resultados de empresas en ZLC de EE.UU. del 2014	16
Cuadro 3: Objetivos de política mediante incentivos fiscales, según tipo de IED	70
Cuadro 4: Políticas no tributarias para atraer inversión en América Latina	92
Gráfico 1: Suspensión de pago de impuestos al ingresar a una ZLC	17
Gráfico 2: Análisis FODA de las ZEE peruanas	51



I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, conviven tres regímenes de Zonas Económicas Especiales-ZEE; la Zona Franca de Tacna – ZOFRATACNA; las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED) y la Zona Económica Especial de Puno – ZEEDEPUNO; cada una regulada por su marco normativo especial. No obstante, las calidades y cualidades de de las mismas revisten similitud en su ejercicio, por ello se generan problemas de interpretación e inseguridad jurídica para las empresas que desean posicionarse en las mismas.

La ZOFRATACNA es la que tienen un mayor desarrollo de infraestructura, aunque su operatividad no es al 100%, las ZED por otro lado, fueron creadas para seguir la línea precursora de las exenciones y beneficios para atraer inversiones y redundar en la generación de nuevos empleos y desarrollo de las zonas donde se posicionen, no obstante, de las cinco (5) ZED creadas sólo tres están operativas (Ilo, Matarani y Paita) y, finalmente la ZEEDEPUNO tiene marco normativo establecido pero tampoco está operativa.

He aquí la problemática que abre el telón para la presente investigación, debido a que en el Perú existen tres regímenes que conviven en igualdad de condiciones pero con normativas distintas, lo que acarrea no sólo confusión, sino que además la regulación no ha sido actualizada hace varios años, quedando en la obsolescencia muchos de los incentivos aduaneros y tributos que estas otorgan, no resultando atractivos para las empresas extranjeras.

Por ello, en la presente investigación se afirma que, tal como actualmente están diseñadas e implementadas las Zonas Económicas Especiales en el Perú, son un “mito” que no ha generado los resultados de desarrollo económico esperados desde su creación.

No obstante, luego de identificar mejores prácticas en Zonas Económicas Especiales exitosas a nivel mundial, y con la finalidad de que las Zonas Económicas Especiales peruanas dejen de ser un “mito” y establezcan como una “real”

herramienta de descentralización que potencie el desarrollo económico regional, se recomienda una reestructuración del sistema basado en enfoques normativos, de vocación productiva y visión política.

En atención a ello, en el primer capítulo desarrollaremos brevemente el marco conceptual de las Zonas Económicas Especiales, es decir, la naturaleza de creación de las mismas como herramientas que potencian el desarrollo económico en las regiones en donde se encuentran ubicadas.

Posteriormente, en el segundo capítulo abordaremos brevemente el desarrollo económico del Perú en los últimos 20 años, y cómo las ZEE pueden ser potencialmente importantes para repotenciar dicho crecimiento. Para ello, previamente en el tercer capítulo analizaremos tres (3) ejemplos de éxitos de ZEE en el mundo, así como la importancia de dichos sistemas en el desarrollo económico de sus países: Estados Unidos, Corea del Sur y México, y con ello, identificaremos buenas prácticas internacionales que serán recomendadas al caso peruano.

Luego, en el cuarto capítulo se realiza un análisis de la situación actual de las ZEE peruanas, identificando sus ventajas y desventajas como herramientas de comercio exterior. Adicionalmente a ello, a partir de la información de cada ZEE se identifican en el capítulo cinco (5) los problemas de las ZEE peruanas, y se proponen recomendaciones a partir de las buenas prácticas identificadas en los ejemplos de éxito desarrollados en el capítulo tres (3). Al respecto, se identifica uno de los principales problemas a la dispersión normativa, por lo que en el capítulo seis (6) se propone la unificación del marco legal a través de una Ley Marco que regule todos los regímenes de ZEE como uno solo. Cabe señalar que la importancia de esta investigación radica en que las ZEE alrededor del mundo han sido mecanismos de desarrollo y atracción de inversión extranjera para los países, pues son una suerte de ensayo económico sobre políticas y regulación que puede redundar en el sistema económico de todo un Estado.

II. MARCO CONCEPTUAL

Las Zonas Económicas Especiales constituyen áreas geográficas ubicadas dentro de las fronteras de un país, en donde esencialmente las reglas de los negocios son especiales o revisten mayores libertades que aquellas que prevalecen en el territorio nacional.

En ese sentido, las ZEE son diseñadas como una herramienta de comercio, inversión y de política industrial espacial, cuyo objetivo principal es superar las barreras que obstaculizan el desarrollo de la inversión, incluyendo a las políticas restrictivas o limitativas, la ausencia de algunos poderes de gobernanza, infraestructura inadecuada y los problemas de acceso a la propiedad.

En otras palabras, son áreas geográficas ubicadas en lugares donde existe potencial económico, logístico y productivo, sin embargo no deben ser tratadas como espacios aislados, sino como lugares que cuentan con un amplio potencial económico, propio de su naturaleza, y que pueden redundar en la adopción de nuevas políticas para el resto del país.

Asimismo, éstas se caracterizan por brindar un marco legal especial, con medidas que garantizan un ambiente propicio para el desarrollo de inversiones nacionales e internacionales otorgando seguridad jurídica, además que permiten fortalecer los recursos humanos y promueven la innovación permanente, principalmente porque ofrecen ventajas orientadas a la exportación, entre otras, una regulación aduanera diferenciada, fácil acceso a la infraestructura en relación al resto del país e incentivos fiscales que incluyen desde reducciones hasta exenciones tributarias.

En el mundo, las ZEE tienen una vasta trayectoria en el comercio internacional, habiendo sido creadas hace más de medio siglo. Pese a que fue China quien apostó por este modelo, la primera ZEE fue creada en el aeropuerto Shannon de Dublín – Irlanda en 1959; y se le han atribuido distintas denominaciones, entre otras, zonas de libre comercio, zona franca industrial, maquiladoras, zonas francas, parques

industriales, zonas de empresas libres, etc. Esto ha permitido que a partir de los años ochenta (1980), los países empiecen a tomar a las ZEE como nuevos paradigmas económicos y cuyos casos de éxito hayan proliferado en todo el mundo, motivo por el cual han crecido exponencialmente.

El 1986 la Organización Internacional de Trabajo (OIT) señaló en un reporte¹ que existían alrededor de 176 ZEE en 47 países. En 2006, esta cifra aumentó a 3,500 en 130 países. Actualmente, hay de 4,300 ZEE en todo el mundo y que generan aproximadamente 600,000 millones de dólares en exportaciones y más de 100 millones de empleos directos.

No obstante el incremento de ZEE en el mundo, el reporte de éxito es variable y recoge diversos resultados. Por ejemplo en la década de 1980, Deng Xiaoping (Presidente de China) utilizó las ZEE como catalizador en los procesos de crecimiento económico, de esta forma consolidó la política de modernización que actualmente le permite alcanzar tasas de crecimiento económico superiores al 7% promedio anual, habiéndose multiplicado el PBI per cápita por 150 en 30 años.

Esta reforma en la política económica china, incluyó la creación de cuatro zonas económicas especiales en la región sureste del país asiático: Shenzhen², Zhuhai y Shantao y Fujian; las tres primeras en la provincia de Guandong y la última en Xiamen. Sin embargo, no todos los casos son alentadores, debido a que algunas ZEE han significado fracasos económicos enormes, estimándose que de las más de 4000 ZEE, son sólo 50 las que han tenido éxito.

III. CONTEXTO PERUANO

El Perú ha experimentado un crecimiento económico importante en la última década. Su ingreso per cápita se duplicó durante este período, y su PBI creció a una

¹ Boyenge, J.P.S. (2007). Base de datos de la OIT sobre las Zonas Francas de Exportación, Revisada. Ginebra: Organización Internacional de Trabajo

² Shenzhen en 1970 era una aldea de 3000 pescadores, actualmente es la ciudad donde se produce el 90% de los dispositivos tecnológicos que se consumen en el mundo

tasa promedio de 6,4% por año. En contraste, el ingreso per cápita de América Latina y el Caribe (ALC) sólo aumentó la mitad de ello durante el mismo periodo.³

La población peruana de bajos ingresos se benefició especialmente con este crecimiento. El ingreso per cápita del 40% de los hogares con ingresos más bajos creció un 6,8% por año, comparado con un promedio de crecimiento del 4.4% en toda la población durante esta década. La desigualdad disminuyó en un 12,6% durante este periodo, comparada con un promedio de 5,3% en ALC. La reducción de pobreza se dio a través de incrementos salariales; no obstante, las políticas de redistribución sólo afectaron el 15% de reducción de la pobreza⁴.

El progreso ha sido impulsado por reformas políticas y factores externos. Durante los últimos 20 años, el gobierno ha adoptado una agenda de reformas, incluyendo esfuerzos para la estabilización macroeconómica y reformas estructurales. En ese contexto, es pertinente señalar que el Perú es un importante exportador de materias primas, por lo tanto se ha beneficiado del auge de los productos básicos del 2004 al 2013⁵.

En ese sentido, la manera más rápida para que el Perú escape de la "trampa de ingresos medios" es mediante un mejor crecimiento en la productividad. De este modo, el Perú puede pasar de ser un país de ingresos medios-altos a uno de ingresos altos, como lo señala un informe del Banco Mundial (2015) el cual indica que la productividad es relativamente baja en el Perú, especialmente la productividad laboral.

Al respecto, cabe señalar que la productividad por trabajador es sólo el 25% de la de EE.UU. La productividad peruana es menor que la de Chile y México. Un incremento en la productividad haría que los dividendos del Perú sean mayores que el promedio de América Latina. Asimismo, Perú podría triplicar el PBI por trabajador si alcanza los niveles de eficiencia de EE.UU, mientras que en caso América Latina

³ World Bank, 2015, *Peru, Building on Success: Boosting Productivity for Faster Growth*, Report No. 99400-PE, p.4.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

alcanzara los niveles de productividad de EE.UU., solo duplicaría el PBI por trabajador.

No obstante, la principal limitación para aumentar la productividad en el Perú es la mala distribución de los factores de producción, como el capital, la mano de obra, etc. Dicho aspecto está representado por la informalidad en el mercado⁶. Mediante un análisis a las empresas, el Banco Mundial (2015)⁷ identificó las causas de la mala distribución y cómo éstas influyen en el crecimiento productivo, entre las cuales se identificaron a las siguientes:

- la informalidad de los trabajadores es consecuencia de la lenta creación de empleo formal,
- el estancamiento de las pequeñas empresas que no logran evolucionar en el mercado debido a los altos costos para hacer negocios,
- las exigencias burocráticas y los costos salariales previstos por el ordenamiento jurídico.

En tal razón, muchas de las recomendaciones señaladas en los párrafos precedentes se pueden iniciar a través de las ZEE. Estas Zonas han demostrado a nivel mundial ser una herramienta eficaz para superar la inercia burocrática y la resistencia a emprender reformas políticas a nivel nacional.

Así, las ZEE se pueden usar para pilotear o testear nuevas reformas en áreas limitadas, lo cual podría ayudar posteriormente a implementar las reformas en el resto de la economía, especialmente el caso de reformas regulatorias. La presente investigación presenta varias recomendaciones de reformas necesarias a la economía peruana que podrían ser introducidas en las ZEE del Perú.

No obstante, antes de analizar el estado actual de las ZEE peruanas, considero relevante estudiar algunos casos de éxito de zonas económicas especiales en el mundo, las ZEE de Estados Unidos, de Corea del Sur y de México. Ello, con la finalidad de identificar buenas prácticas que puedan ser adaptadas al caso nacional.

⁶ Aproximadamente 70% de los trabajadores son informales.

⁷ World Bank, 2015, *Peru, Building on Success: Boosting Productivity for Faster Growth*, Report No. 99400-PE.

IV. EJEMPLOS DE ÉXITO DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN EL MUNDO

1. Zonas de Comercio Exterior en los EEUU

Las Zonas de Libre Comercio en los Estados Unidos (ZLC) fueron creadas mediante la Ley de ZLC de 1934 para aliviar la presión de altos aranceles sobre los importadores estadounidenses. Después de aprobar la Ley Smoot-Hawley en la noche de la Gran Depresión en 1930, las tasas promedio de los impuestos de importación estaban alrededor de 47%. Los distribuidores y las fábricas estadounidenses estaban pagando altos precios por productos que reducían la productividad y creación de trabajos. La Ley de ZLC fue una de muchas medidas adoptadas por el Congreso liderado por los Demócratas a mediados de 1930 para liberalizar el comercio y con ello aliviar las restricciones al crecimiento económico.

La Ley de ZLC creó áreas fuera del territorio aduanero de los EE.UU. administradas por la directiva de ZLC (una entidad dentro del Departamento de Comercio de Estados Unidos). Al estar fuera del territorio aduanero, los importadores ingresan mercancía del extranjero a las ZLC sin pagar impuestos. Una vez en la ZLC, la mercancía es almacenada o usada en manufactura. La mercancía es sujeta al pago de impuestos si es vendida al territorio nacional, pero si es exportada no cancela ningún impuesto.

Las ZLC se ubican normalmente a 95 km (60 millas) de un puerto de entrada (principalmente de intercambio internacional). El gobierno ha permitido que las ZLC se encuentren a una mayor distancia gracias a la tecnología que facilita el monitoreo de inventario. El programa de ZLC tiene un “propósito general” y uno de “sub-zonas”. El “propósito general” se refiere a múltiples empresas dentro de un área designada y el de “sub-zonas” implica que una sola empresa está en una ZLC. Aproximadamente el 90% de las actividades ocurren en las sub-zonas.

1.1. Impacto Económico

Las ZLC estadounidense han experimentado un gran crecimiento económico en los últimos años como se puede observar en la siguiente tabla. En el 2014, existían 179 ZLC activas en los 50 estados incluyendo el territorio de Puerto Rico. De las más de 3.000 empresas que mantenían la condición de ZLC; aproximadamente 311 de ellas estaban en producción activa.

Cuadro 1: Crecimiento económico de ZLC de EE.UU. entre 2010 al 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Mercancía Recibida:	534.3	640.9	732.2	838.8	798.1
Almacén/Distribución		106.2	181.8	264.5	234.5
Producción		534.6	550.4	571.3	563.6
% Producción		83%	75%	68%	71%
Productos Extranjeros	223.1	277.0	303.8	290.3	288.3
Almacén/Distribución		52.1	91.9	100.8	112.4
Producción		224.9	211.8	189.5	175.9
Productos Domésticos:⁸	311.2	363.8	428.5	545.5	509.7
Almacén/Distribución		54.1	89.9	163.7	122.0
Producción		309.7	338.6	381.8	387.7
Relación de Productos Domésticos	58%	57%	58%	65%	64%
Almacén/Distribución		51%	49%	62%	52%
Producción		58%	61%	67%	69%
Exportaciones:⁹	34.8	54.3	69.9	79.9	99.2
Almacén/Distribución		12.5	16.7	18.6	32.6

⁸ Mercancía con estado domestico incluye productos de origen doméstico como productos extranjeros que entraron para ser consumidos antes de entrar a la ZLC.

⁹ Los números de exportación están basados en los insumos materiales, y no incluyen el valor agregado.

Producción		41.8	53.2	60.9	66.6
Número de ZLC Aprobadas ¹⁰	254	257	256	257	258
ZLC Activas ¹¹	168	171	174	177	179

Como se puede apreciar, las ZLC han tenido un rol importante en el comercio de los Estados Unidos, en la medida que han ayudado con la recuperación de las exportaciones de dicho país después de la crisis financiera del 2008. Así, las exportaciones incrementaron de alrededor de \$ 29.7 millones en el 2009 a \$ 99.2 billones en el 2014. Además, las importaciones a través de ZLC se triplicaron en las dos últimas décadas llegando a un 12.1%. El 69.9 % del total de actividades manufactureras fueron domésticas, demostrando que las operaciones en las ZLC añaden valor al combinar producción doméstica con importaciones extranjeras.

Las actividades de manufactura y producción representan alrededor del 71% de la actividad en las ZLC, además de las otras actividades de almanecamiento y distribución. Las importaciones de petróleo se redujeron en el 2014 debido al crecimiento de la producción nacional de petróleo y gas natural, no obstante, las importaciones de petróleo ocuparon en dicho año alrededor de 51% las importaciones en las ZLC (este es el porcentaje mínimo registrado desde 1996).

La siguiente tabla muestra los principales sectores de la industria en términos de almacén/distribución y producción/ manufactura.

¹⁰ El número de ZLC aprobadas es la suma de todas las ZLC aprobadas por la directiva menos las que están fuera de funcionamiento.

¹¹ ZLC activas tienen al menos una sub-zona en funcionamiento

**Cuadro 2: Principales resultados de empresas en ZLC
de EE.UU. del 2014** (en millones de dólares americanos)

Operaciones de almacén / distribución		Operaciones de producción	
Vehículos	30,410	Aceite/ Petróleo	128,228
Aceite/ Petróleo	19,578	Partes de vehículos	12,359
Electrodomésticos	18,988	Maquinaria/ equipo	6416
Textiles/ Calzados	8903	Productos de Consumo	6040
Productos de Consumo	4972	Farmacéuticos	5637

Las ZLC también han tenido un papel importante en la creación de trabajos. En el 2014, 420.000 personas fueron empleadas por las ZLC, el número aumentó comparado con 390.000 trabajos del año anterior. Aproximadamente, 3% de la fuerza manufacturera estadounidense se encuentra en las ZLC.

La mayor actividad en las ZLC, en términos de las exportaciones y mercancía recibida, ocurre en el estado de Texas, en particular en El Paso, el Fort Worth Aeropuerto Internacional de Dallas y el Puerto de Houston. Las tres operaciones de producción más grande del país son realizadas por Exxon Mobil, Marathon Petroleum, y Mercedes-Benz Internacional de Estados Unidos.

1.2. Políticas

Comparadas con otros programas internacionales de ZEE, las políticas de las ZLC estadounidenses son limitadas. El programa se enfoca casi exclusivamente en los beneficios comerciales y no influye mucho en el entorno empresarial de otras áreas en los EE.UU.

Políticas para facilitar el Comercio

La mayor ventaja de las ZLC, desde una perspectiva política, es su capacidad de retrasar el pago de impuestos de importación sobre la mercancía hasta que esta llega al territorio aduanero nacional. Los importadores en las ZLC no tienen que pagar impuestos cuando la mercancía entra a las ZLC. Los impuestos son cobrados una vez que la mercancía ha sido vendida en el territorio aduanero nacional, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Suspensión de pago de impuestos al ingresar a una ZLC



Suspensión del pago de impuestos y distribución de actividades en las ZLC:

Para los importadores que realizan operaciones de almacenamiento y distribución en las ZLC, la suspensión de los impuestos de importación reducen su necesidad de flujo de efectivo de corto plazo que los importadores que no están en la ZLC, los cuales recién recuperan el costo del impuesto cuando venden la mercancía. Por el contrario, dentro de las ZLC las empresas pueden almacenar sus mercancías sin pagar impuestos, sólo pagarán impuestos al momento de la venta final en el territorio nacional. De esta manera las empresas ubicadas en las ZLC pueden recuperar sus costos inmediatamente.

Otra ventaja de las ZLC es que las restricciones de cupos no se aplican a mercancías traídas desde el extranjero. Si la mercancía está sujeta a cupos, los importadores deben esperar que los cupos se abran antes de despachar la mercancía a zonas aduaneras domésticas.

Suspensión de impuestos para actividades manufactureras:

Las empresas manufactureras en las ZLC no sólo se benefician de tener mayor flujo de efectivo a corto plazo, como fue descrito anteriormente, sino también acceden al pago de impuestos más bajos. Esto sucede de dos maneras:

- i. Empresas manufactureras que exportan sus productos terminados (o los llevan a otras ZLC) están exentos de impuestos sobre los insumos importados que se utilizan para elaborar los productos terminados.
- ii. Empresas manufactureras que venden sus productos terminados en el territorio nacional pueden elegir entre dos tasas más bajas:
 - Una tasa basada en el valor de cada una de las importaciones extranjeras utilizadas como insumos para el producto terminado.
 - Una tasa basada en el valor del producto terminado.

Debido a que EE.UU. en muchos casos ha establecido aranceles más bajos para los productos terminados que para las materias primas y componentes, las empresas manufactureras de las ZLC generalmente tienen costos más bajos cuando eligen pagar los derechos basados en el valor del producto terminado. Las empresas manufactureras ubicadas fuera de las ZLC no tienen este beneficio ya que deben pagar los derechos sobre los productos que vienen del extranjero.

Por ejemplo, dentro de las ZLC, una compañía importadora involucrada en el ensamblaje de vehículos puede importar motores del extranjero y otras partes del mercado doméstico. En ese caso, los autos (es decir, el producto

terminado) que se venderán en el extranjero no estarán afectos a los impuestos. En los otros casos donde los autos sean vendidos en los EE.UU. la compañía puede decidir entre pagar el impuesto aplicable a los motores que importa del extranjero o el tipo de impuesto aplicable en los autos, lo cual es una tasa más baja.

Cabe señalar que si una empresa de ZLC, vende el producto a México o Canadá y el producto está sujeto al acuerdo comercial entre dichos países, la empresa debe pagar un impuesto menor al cambio cobrado por los EE.UU. u otro país miembro. Esto reemplaza el tipo de impuesto que normalmente el importador debería pagar al país receptor.

Por lo tanto, el programa de ZLC ofrece beneficios similares a los que las empresas recibirían si se encontrarían en el exterior. Al igual que para empresas en otros territorios, las empresas de las ZLC no deben pagar impuesto en los EE.UU. por productos no vendidos en el mercado estadounidense. Tampoco deben pagar impuestos por productos terminados vendidos en los EE.UU., si estos fueron producidos fuera de los EE.UU. Esta política ayuda con la retención de trabajos de manufactura en los EE.UU. en lugar de tener que "relocalizarlos" a lugares en donde la mano de obra es menos costosa.

Suspensión de impuesto en artículos importados usados para producir dos o más productos finales

En algunos casos, las materias primas importadas se utilizan en la elaboración de más de un producto terminado. Un ejemplo es el petróleo crudo, el cual podría ser utilizado por una empresa de la ZLC para producir combustible para aviones como gasolina. En este caso, los impuestos sobre el material importado se imponen en el momento de la separación basada en el sistema de control de inventario. Por ejemplo, una compañía de petróleo de la ZLC tiene que registrar por separado la cantidad de petróleo crudo convertido en gasolina y la cantidad convertida en

combustible para aviones. Los impuestos deben ser distribuidos entre la gasolina y el combustible de aviones en función del valor relativo de la cantidad convertida.

Otros aranceles y políticas comerciales libres de impuestos

Las ZLC son administradas por operadores privados, conocidos como "concesionarios", quienes son responsables de facilitar el régimen aduanero en la ZLC. Los concesionarios deben mantener un control de inventario y un sistema de registro de todas las mercancías que circulen dentro y fuera de las ZLC.

El Servicio de Aduanas y Patrulla Fronteriza de los EE.UU. (CBP) es responsable de supervisar las actividades y mantener los registros de los concesionarios. Todos los artículos importados que son transportados hacia y desde una ZLC deben ser trasladados en lotes. La documentación debe ser presentada a la CBP en un puerto de entrada, o también puede ser presentada electrónicamente. El CBP puede agilizar y minimizar el proceso aduanero para cierta mercancía sujeta a restricciones o cuotas.

Los operadores de las ZLC ("concesionarios") brindan los siguientes beneficios sin ser sujetos al pago de impuestos:

- Carga y descarga, incluidos los muelles y resbalones en las ZLC con puertos marítimos.
- Conexiones de transporte con los alrededores para facilitar el acceso a la ZLC y permitir que aduanas tenga acceso a vigilar e inspeccionar las mercancías
- Instalaciones para combustibles, electricidad e iluminación en la zona.
- Red de agua y desagüe en toda la zona.
- Instalaciones para aduanas y empleados de otras entidades gubernamentales cuyas funciones y presencia es requerida en la zona.

- Recintos para separar la ZLC del territorio aduanero, además de protección de ingresos, con disposiciones adecuadas para la entrada y salida de mercancías y personas.

Políticas Fiscales / Incentivos

En las ZLC no existen incentivos fiscales a nivel federal, solamente existen los incentivos relacionados con impuestos. Sin embargo, algunos gobiernos estatales y locales ofrecen incentivos fiscales a nivel estatales, esto ocurre mediante el establecimiento de "zonas de empresas" estatales / municipales en el mismo lugar que una ZLC. Las empresas de las ZLC normalmente están exentas de impuestos estatales y locales sobre mercancías extranjeras.

Optimización del proceso burocrático

El programa de ZLC no se enfoca en optimizar el proceso burocrático. En muchos casos, las empresas de las ZLC deben lidiar con más trámites administrativos que empresas fuera del régimen de ZLC.

Un usuario de la ZLC debe esperar entre 10 y 12 meses para obtener aprobación. Las solicitudes deben ser publicadas en el Registro Federal y en la página web de la directiva de las ZLC, este proceso está sujeto a un período de comentarios públicos de 40 días. En lugar de revisar las actividades propuestas y compararlas con una lista negativa (es decir, una lista de actividades prohibidas, que es un método recomendado para mejorar la eficacia de regulaciones), la directiva de las ZLC evalúa por separado cada actividad propuesta para determinar si entran en conflicto con la política comercial de Estados Unidos o si dañan la producción nacional fuera de las ZLC.

Los factores incluyen: condiciones de mercado, sensibilidad de precio, grado y naturaleza de la competencia extranjera, comercio entre industrias

y firmas, efectos sobre las importaciones y exportaciones, capacidad para llevar a cabo la actividad fuera de los EE.UU. con el mismo impacto del impuesto estadounidense, efecto neto sobre el empleo y la economía de EE.UU. Asimismo, la directiva de ZLC analiza los potenciales resultados del beneficio económico neto positivo sobre el empleo, las exportaciones, la creación o mantenimiento de las actividades de valor añadido, y la transferencia de tecnología.

El costo de aplicación a una ZLC es determinado por el tiempo que se toma en aprobar la solicitud. El costo de aplicación varía entre US\$ 4.000 a US\$ 6.500. La dificultad y el costo de aplicación hacen que las pequeñas y medianas empresas no participen en la ZLC, no obstante, en los últimos años han existido esfuerzos para reducir estos obstáculos.

Políticas de Promoción de Inversiones

Debido a que las ZLC ofrecen una mejor infraestructura, beneficios fiscales u otros servicios que son disponibles en otras áreas de inversión en los EE.UU., las ZLC se enfocan en sus políticas comerciales y de marketing para atraer inversores y competir estratégicamente con otras ZLC. Algunos gobiernos estatales y locales trabajan con los operadores de las ZLC para generar estrategias de marketing para cada zona. Existe una competencia entre las ZLC ya que cada una de ellas intenta atraer a los inversores de otros estados.

1.3. Otras Zonas

En EE.UU. existe una variedad de tipos de zonas con condiciones especiales que son administradas a nivel estatal y local. Las "zonas empresariales" son un claro ejemplo de otro tipo de zonas. Los estados y municipios ofrecen incentivos fiscales, e incluso invierten en infraestructura, para que las empresas se instalen en "zonas empresariales". Muchas de éstas se encuentran en la misma ubicación que las ZLC federales. Las

zonas empresariales son utilizadas para estimular el desarrollo en zonas menos desarrolladas.

1.4. Zonas Públicas vs. Zonas Privadas

Las ZLC pueden ser operadas por corporaciones públicos o privados, aunque la directiva de las ZLC da preferencia a las empresas públicas. Corporaciones públicas (las cuales son propiedad y están administrados por el estado o un gobierno local) tienden a tener mayor preferencia, ya que la ZLC es similar a los servicios públicos, es decir deben ofrecer precios "justos" y un servicio uniforme a todos los usuarios de las ZLC. Para convertirse en un concesionario, la legislatura estatal debe emitir una ley especial para apoyar la aplicación.

La preferencia por una administración pública, se diferencia con la nueva visión internacional que prefiere tener al sector privado controlando las ZEE. A nivel internacional, las zonas administradas por el sector privado tienen mejores resultados que las zonas administradas por el sector público.

2. Zonas Francas de Comercio Exterior de Corea del Sur

La República de Corea del Sur (Corea del Sur) lanzó su programa de Zonas Francas de Exportación (ZFE) como parte de un nuevo programa nacional de industrialización, diseñado para potenciar el ingreso de inversión extranjera a su economía nacional y buscar exportaciones orientadas a la industrialización. Bajo la Ley de Zona Libre de Exportación de 1970, el país designa ZFE diseñadas a atraer inversores de capital extranjero, promover las exportaciones, aumentar el empleo y el desarrollo de la economía regional. Para lograr con este objetivo, las ZFE ofrecen incentivos fiscales e importaciones libre de impuestos. Las importaciones incluyen maquinarias, materias primas y componentes para empresas ubicadas en la ZFE.

Masan es la primera y más exitosa de las ZFE. Comenzó a funcionar en 1971 y generó un rápido crecimiento en la inversión, el empleo y el volumen de

exportación durante los años 1970 y 1980, impulsando además el crecimiento de las industrias nacionales fuera de la ZFE. Desde su fundación, Masan pasó de ser un área con industrias de mano de obra poco calificada (como la industria textil) a ser un área con industrias de alto valor añadido en tecnología y servicios que dependen de buenas instalaciones portuarias, acceso fácil al Japón, y una mano de obra joven y calificada.

En los últimos años, Corea del Sur ha creado nuevas zonas llamadas “Zonas Económicas Libres de Corea” (KFEZ), las cuales tienen un concepto más amplio que las ZFE. Las KFEZ se centran en la creación de un ambiente atractivo para los negocios, además son más similares a otras ZEE internacionales. La primera KFEZ (actualmente en desarrollo) se encuentra en Incheon, la cual está destinada a convertirse en una importante ciudad internacional que tendrá una variedad de sectores empresariales.

2.1. Impacto Económico

El programa de ZFE en Corea de Sur, es considerado como uno de los programas más eficientes económicamente de todos los programas de ZEE a nivel mundial. Las ZFE han generado ganancias por encima de los costos de oportunidad estimados por el país y ha tenido un papel decisivo en la transformación estructural de la economía nacional, especialmente desde la década de 1970 hasta la década de 1990.

Esta sección se centra en los impactos económicos experimentados durante este período, dado que este fue el periodo con el crecimiento más dinámico para el programa ZFE. Desde la década de 1990 en adelante, Corea del Sur alcanzó un alto nivel de industrialización, por lo tanto el programa ZFE tuvo un papel menos importante en el proceso de industrialización.

2.2. Políticas

El Gobierno tuvo un papel activo dentro del programa de ZFE, promoviendo el fortalecimiento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera en sectores claves. Las políticas fueron desarrolladas cuidadosamente para asegurar que el capital extranjero fuera destinado a la manufactura, transferencia de tecnología y mejora de las capacidades. Como resultado, las ZFE no sólo experimentaron un fuerte crecimiento interno, sino también ayudaron a favorecer el crecimiento fuera de las zonas.

Políticas para Facilitar el Comercio

Las ZFE son en Corea del Sur la principal herramienta para promoción de exportaciones, esto significa que los ajustes arancelarios juegan un papel importante. Como la mayoría de ZEE, las ZFE están fuera del territorio aduanero de este país. En ese sentido, las empresas instaladas en una ZFE pueden ingresar mercancías, servicios y equipos del extranjero sin pagar impuestos o IVA. Inicialmente, el gobierno coreano restringió la venta de productos en el mercado interno, ocasionado que todos los productos sean exportados para así ser exentos de impuestos. Luego se eliminó esta prohibición y las empresas de las ZFE comenzaron a vender al mercado interno pagando impuestos por los insumos extranjeros utilizados en los productos terminados.

El gobierno coreano también impulsó el intercambio comercial entre las empresas instaladas en las ZFE y las empresas nacionales que no pertenecían a dichas zonas a través de una variedad de políticas que incluyen:

- La consideración de productos nacionales vendidos a empresas de las ZFE como exportaciones, permitiendo que los proveedores

locales puedan comprar productos libre de impuestos y puedan recibir créditos fiscales además de rebajas en los impuestos pagados.

- Permitir que los proveedores locales importen componentes en base al crédito recibido por las empresas de las ZFE.
- Establecimiento de un Fondo de Adquisición de Maquinaria, que financie la adquisición de máquinas de uso doméstico para las empresas de las ZFE
- Promoción de intercambio de personal, esfuerzos de capacitación, proporción de asistencia técnica a los potenciales proveedores de las ZFE.

Como resultado, las empresas de las ZFE empezaron a establecer fuertes vínculos comerciales con el mercado local. Bajo este tipo de acuerdo en resultó necesario que las empresas de las ZFE proporcionen a las empresas locales materiales, asistencia técnica y financiación para satisfacer las necesidades de las primeras.

La ZFE de Masan se enfoca en las exportaciones y la inversión extranjera. Se requiere que al menos el 50% de la venta total de una empresa provenga de exportaciones, que las fábricas privadas inviertan más de 50 millones de Won, y que la proporción de la inversión extranjera sea superior al 10%.

Los KFEZ se centran más en otros beneficios que en incentivos tributarios. Sin embargo, los KFEZ ofrecen a los inversionistas exoneraciones de impuestos aduaneros por los primeros 5 años de operación.

Políticas fiscales / Incentivos

Para atraer a los inversionistas extranjeros, Corea del Sur ofreció inicialmente generosos incentivos fiscales a una variedad de empresas bajo la Ley de Inducción de Capital Extranjero. El gobierno modificó la Ley de incentivos cuando la mano de obra calificada y tecnología aumentaron. La

Ley ahora apunta específicamente a industrias de alto valor agregado. Las industrias de alta tecnología y de servicio invierten US\$ 10 millones o más, y las empresas de logística invierten un mínimo de US\$ 5 millones, recibiendo por ello los siguientes beneficios:

- Cinco años de exoneración de impuestos nacionales
- Reducción del 50% para los siguientes dos años
- 15 años de exoneración de adquisición, registro, e impuesto sobre la renta agregada.

En las KFEZ, cuentan con exoneración y reducciones de impuestos de cinco y siete años respectivamente, dependiendo del sector (por ejemplo las industrias de alta tecnología), la naturaleza de las actividades (por ejemplo inversión mas desarrollo), y el nivel de inversión. El rango de exoneraciones de impuestos es más extenso en las ZFE, debido a que incluye exoneraciones de impuestos locales y nacionales para los trabajadores extranjeros.

Optimización del proceso burocrático

El gobierno ha simplificado los procesos regulatorios de ZFE a través de la creación de una sola agencia gubernamental responsable de los asuntos administrativos. Esta agencia de encarga de las licencias, procesos aduaneros, inmigración, empleo, servicios postales, prevención de incendios, y los servicios de seguridad. La ZFE de Masan tiene una oficina de Zona de Libre Comercio que garantiza en un tiempo preestablecido la aprobación de licencias de inversión extranjeras, permisos de construcción, aprobaciones de importación y exportación, y reducciones de impuestos.

Por su parte, los KFEZ han optimizado el proceso burocrático a través de la formación de la Autoridad de Zonas Económicas. La autorización y el requerimiento de permisos son requeridos bajo 36 leyes que satisfacen una solo aprobación de los planes de ejecución de una empresa.

Políticas de Promoción de Inversiones

En Masan, el Gobierno Central ofrece a los inversores extranjeros que crean nuevas fábricas o instalaciones de Investigación y desarrollo (en adelante, **I + D**) incentivos económicos para cubrir los costos del terreno, construcción, maquinaria, materiales, y el establecimiento de negocios. El gobierno también ha simplificado las regulaciones relacionadas con el empleo, la sindicación, y el transporte de los empleados en las ZFE.

A su vez, los KFEZ ofrecen una amplia variedad de beneficios, con el objetivo de mejorar el entorno empresarial, condiciones de vida y la regulación. Estos beneficios incluyen:

- Exoneración de la obligación de cubrir puestos de trabajo vacantes con "personas de mérito nacional", con discapacidad o de edad avanzada.
- Exoneración de la obligación de pagar vacaciones remuneradas mensuales para los empleados y vacaciones especiales remuneradas para empleadas.
- Regulaciones más flexibles para trabajadores con contrato de trabajo.
- Posibilidad de arrendamiento de 50 años de propiedad estatal y opción de construir instalaciones permanentes en la propiedad arrendada
- Eliminación de restricciones para la adquisición de acciones de una empresa de la ZFE
- Gobierno central y/o local cubre parte o todos los costos de la construcción de carreteras, aeropuertos, puertos, parques y otros tipos de infraestructura.

Estas políticas se han visto reforzadas por las fuertes inversiones del sector público en educación, infraestructura, e I+D. Los esfuerzos para mejorar el

entorno empresarial han sido un factor importante para influenciar la inversión en las zonas coreanas.

2.3. Otras Zonas

Sin bien las ZFE y las KFEZ de Corea del Sur son los ejemplos más destacados, no son los únicos. Por ejemplo, el país ha denominado a la isla de Cheju como una "Ciudad Libre Internacional", en donde se ofrecen a los inversionistas beneficios especiales. Asimismo, Corea también cuenta con aproximadamente 900 parques industriales y aproximadamente 70 "zonas de inversión extranjera", los cuales están diseñados para atraer inversores extranjeros, aunque éstas no proporcionan beneficios fiscales tan potentes como en las ZFE y las KFEZ.

Adicionalmente a ello, Corea del Sur se ha asociado con la República Democrática Popular de Corea ("Corea del Norte") para establecer el Complejo Industrial de Kaesong. El complejo se encuentra en Corea del Norte, cerca de una zona desmilitarizada. El complejo fue creado, desarrollado, financiado en su mayoría por Corea del Sur, además es administrado por la misma. En el complejo los inversores reciben exención de impuestos durante los primeros cinco años después de haber generado ganancias, también hay una reducción de impuestos del 50% para los siguientes tres años. A partir de entonces, la tasa de impuesto varía entre el 10% y el 14%. En el 2009, aproximadamente 120 empresas de Corea del Sur estuvieron activas en la zona y produjeron US\$ 323 millones de dólares, además crearon 47.000 puestos de trabajo para la población local.

2.4. Zonas Públicas vs. Zonas privadas y Precios de la tierra

Las ZFE de Corea del Sur son administradas y operadas por el gobierno. Las tasas de terrenos y edificios se encuentran muy por debajo de los niveles de recuperación de costo, por eso no se espera que la venta o alquiler cubra los costos de operación, o desarrollo.

En la ZFE de Masan, las empresas con inversión extranjera (empresas con inversión de capital extranjero de al menos el 30%) reciben alquiler gratuito durante al menos 10 años si:

- Utilizan un alto nivel de tecnología;
- Proporcionan servicios de apoyo con una inversión de más de US \$ 1 millón;
- Invierten más de US\$ 5 millones

Las exoneraciones de alquiler son más limitada en las KFES, pero se aplican a compañías que:

- Construyen o amplían una fábrica con una inversión de más de US\$ 10 millones, o un centro de I + D con más de 10 investigadores;
- Invierten más de US\$ 500.000 en alta tecnología o industrias de apoyo

3. Maquiladoras Mexicanas

El “Programa de Maquiladoras” o INMA, fue uno de los programas de ZEE más exitosos del mundo. El programa nació a mediados de 1960 cuando EE.UU. concluyó con su programa “Bracero”, el cual permitió a trabajadores mexicanos trabajar en temporadas de agricultura en los EE.UU. La conclusión del programa “Bracero” generó desempleo, especialmente en los estados del norte de México a lo largo de la frontera con los EE.UU. Para hacer frente a este problema, el gobierno propuso el Programa de Industrialización de la Frontera, el cual incluía el programa de Maquiladoras.

El programa de maquiladoras impulsó a empresas estadounidenses a subcontratar manufactura en México a través de incentivos arancelarios y fiscales. Bajo este programa, las empresas individuales (por lo general las empresas que importaban artículos de los EE.UU. y exportaban productos

terminados de vuelta a los EE.UU.) podían solicitar la condición de maquiladoras y beneficiarse con incentivos y mano de obra barata.

Inicialmente, el programa fue limitado a la política general del país de industrialización a través de sustitución de importaciones, una política que pretendía proteger a las industrias nacionales a través de altos impuestos en importaciones. A medida que la economía mexicana se liberalizaba en la década de 1980, las normas del programa de las maquiladoras evolucionaron y se ampliaron las inversiones, sobre todo tras la entrada del país al GATT en 1986 y su correspondiente reducción de restricciones a la inversión extranjera directa (en adelante, **IED**).

El Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (en adelante, **TLCAN**) de 1994 aceleró el crecimiento de las maquiladoras. El TLC redujo los impuestos sobre los bienes y servicios comercializados entre México, los EE.UU. y Canadá. Estas reducciones ofrecieron a los inversionistas de todo el mundo, incluyendo Europa y Asia, aranceles más bajos para vender al mercado estadounidense. Así, los inversores estadounidenses también se beneficiaron del programa, al identificar que las inversiones en México eran más rentables y brindaban una mejor ubicación para tener accesos a los mercados de Norteamérica.

En la década del 2000 la inversión en las maquiladoras se redujo a raíz de algunos requisitos del TLCAN, además de otros factores económicos globales como la creciente competencia de los fabricantes en China, América Central y el Caribe. Sin embargo, el programa de maquiladoras ha mantenido como un fuerte impulsor del crecimiento económico en México.

3.1. Impacto Económico

En las dos primeras décadas de su existencia, las maquiladoras ocuparon una parte considerable de la economía de México, representando aproximadamente el 50% de las actividades de ensamblaje de las exportaciones, y posteriormente se convirtió en el segundo mayor

generador de divisas después de la industria del petróleo. Sin embargo, debido a que México aún no estaba completamente accesible a la inversión extranjera, su economía y programa de maquiladoras eran relativamente pequeños en comparación a lo que se convertirían. Durante este período, más o menos entre 250 y 400 empresas se beneficiaron del programa, empleando entre 100.000 y 150.000 trabajadores. Casi toda la IED se originó en los EE.UU.

El primer incremento en las inversiones de las maquiladoras llegó a mediados de la década de 1980. De 1984 a 1994, el empleo casi se triplicó de alrededor de 200.000 trabajadores a casi 600.000 y el número de empresas aumentó de 500 a más de 1500. Después de la entrada al GATT en 1986 la IED comenzó a diversificarse y a alejarse de los EE.UU., a pesar de que dicho país seguía siendo la principal fuente de inversión, especialmente en las exportaciones.

El mayor crecimiento de produjo en el período posterior a 1994 cuando México entró en el TLCAN, se devaluó el peso, y la demanda de los Estados Unidos aumentó. Los siguientes indicadores proporcionan información sobre el crecimiento durante este periodo:

- En los cinco años antes del TLCAN, se abrieron 564 nuevas plantas y el empleo en las maquiladoras creció en un 47%. En los cinco años siguientes, se abrieron 1460 nuevas plantas y el empleo creció en un 86%.
- La producción total aumentó en un 197% y la producción industrial aumentó en un 58% desde enero de 1993 hasta su punto máximo en octubre de 2000.
- Las entradas de IED aumentaron de US\$ 895 millones en 1994 a US\$ 2.983 millones en el 2000.
- La IED anual en las maquiladoras como proporción del total de la IED aumentó del 6% en 1994 al 23% en el 2000.
- El empleo en las maquiladoras se triplicó entre los años 1993 y 2000.

- El porcentaje de las maquiladoras comparado con la creación de empleo nacional aumentó de 1,52% a 2,38% en 1997.

La inversión en las maquiladoras alcanzó su punto máximo en el 2000. En ese momento, las maquiladoras significaban aproximadamente 3.700 empresas y 1.300.000 trabajadores. Las maquiladoras aumentaron alrededor del 4% del empleo total y el 20% del empleo manufacturero en México. Las mujeres y los hombres que trabajaban en las maquiladoras ganaban un 38% y un 31% más que sus contrapartes en la industria manufacturera no maquiladora.

A partir de entonces, el empleo se redujo. Aproximadamente 600 empresas cerraron y las inversiones disminuyeron en un 8.2% en los dos años. Las exportaciones de las ZLC (como parte del porcentaje total de las exportaciones) cayeron de 83% en 2000 a un 47% en 2006.

A pesar de las fluctuaciones algunos indicadores se mantuvieron relativamente constantes:

- Tasa neta de exportación de las maquiladoras se mantuvo relativamente estable alrededor del 30%
- Las exportaciones representaron alrededor del 40 al 50% de las exportaciones totales de México
- A pesar de la intención original de emplear más hombres y ex trabajadores agrícolas, la mayoría de los trabajadores de las maquiladoras han sido mujeres.
- Los principales sectores de las maquiladoras incluyen: electrónica, electrodomésticos y componentes de autos.
- El valor añadido local no ha cambiado mucho, casi en su totalidad consistió en la mano de obra.

La ubicación de las maquiladoras es importante para entender el último punto. Se encuentran ubicadas cerca de centros urbanos con gran

producción doméstica. Por ejemplo, en la década de los 90, las maquiladoras de la Ciudad de México adquirieron el 31% de sus insumos en el mercado doméstico, las de Guadalajara adquirieron el 16%, y las de Monterrey adquirieron el 10,5%. Esto sugiere que las ZFE ubicadas cerca de centros urbanos tienen mejor acceso a empresas locales, capital y mano de obra especializada. Este tipo de vínculo tiene un efecto indirecto en la economía nacional.

3.2. Políticas

La inversión en las maquiladoras ha sido impulsada por las políticas nacionales e internacionales, y las condiciones económicas globales. El programa ha sido diseñado para que fabricantes estadounidenses que venden en el mercado estadounidense puedan tener compañías subsidiarias en México. Los equipos, materias primas, y componentes son dados a la subsidiarias bajo contrato y normalmente estos artículos son propiedad de la empresa matriz. La subsidiaria mexicana procesa los insumos y materiales en productos terminados y los vende a la empresa matriz estadounidense, y ésta los distribuye en los EE.UU.

Las maquiladoras siguieron los mismos principios desde un comienzo, a pesar de que los cambios en la política económica y comercial de México han obligado a las maquiladoras a hacer algunos cambios en el programa. Inicialmente, todas las empresas tuvieron que estar ubicadas a 20 kilómetros de la frontera entre EE.UU. y México. No obstante, esta política fue modificada en década de 1970, ya que las maquiladoras podrían estar situadas en cualquier parte del país, excepto en algunas áreas industrializadas. Sin embargo, la mayoría de las maquiladoras todavía se encuentra cerca de la frontera, con la finalidad de operar fácilmente con los EE.UU.

Antes del TLCAN

Al igual que en otros programas de ZEE, las maquiladoras de México pueden importar productos libres de impuestos. Los impuestos son aplicados cuando las importaciones son exportadas como productos terminados. También se aplican impuestos si los insumos importados son vendidos en el mercado interno.

Hasta mediados de la década de 1980, el programa de maquiladoras fue diseñado para evitar que las empresas compitan en contra de la industria nacional, ya que esto habría interferido con la estrategia de industrialización a través de sustitución a las importaciones. Inicialmente, al menos el 51% de los fondos de las maquiladoras necesitaban ser suministrados por el mercado nacional, sin embargo, esto cambió en la década de 1970 para permitir la propiedad extranjera. Las maquiladoras sólo podían vender hasta el 20% de su producción dentro el país hasta la década de 1980.

Estas políticas cambiaron en los 80 cuando el país empezó a usar una estrategia de desarrollo impulsado por exportaciones. En 1984, se creó el Programa de Importación Temporal (en adelante, **PITEX**), este dio acceso temporal y libre de impuestos a la importación de maquinaria, equipo, materias primas y productos intermedios a los exportadores. Junto con la creación de PITEX, se eliminaron requisitos de permisos de importación de 908 artículos de un total de 8.000.

En 1986, México se unió al GATT, esto hizo que el país minimizara las restricciones de las IED. El GATT dio a inversores fuera de EE.UU la posibilidad de establecer maquiladoras en México para poder vender en el mercado estadounidense. En 1989, se autorizó que las maquiladoras puedan vender hasta el 50% de sus productos en el mercado interno mexicano, generando mayor competencia dentro de las industrias mexicanas.

Efecto del TLCAN

En 1994, México aprobó el TLCAN, que gradualmente fue disminuyendo los impuestos de productos comercializados entre México, los EE.UU. y Canadá. En los siguientes siete años (hasta 2001), el TLCAN generó que las empresas globales sean atraídas por la posibilidad de entrar en el mercado estadounidense: la capacidad de importar artículos libres de impuestos en una maquiladora mexicana, procesarlo y luego exportarlos como productos terminados a lo Estados Unidos estaba sujeta a los impuestos del TLCAN.

Por ejemplo, una empresa asiática normalmente debería pagar impuestos de importación si exportaba directamente al mercado estadounidense. Sin embargo, bajo el TLCAN, la misma empresa podía tener maquiladoras subsidiarias y vender productos a los EE.UU. pagando impuestos reducidos.

Después de siete años, el artículo 303 del TLCAN eliminó esta posibilidad. Productos importados de México que fueran utilizados para la fabricación de exportaciones a otro país del TLCAN deberían ser tratados como si fueran a ser vendidos en México. Por lo tanto estaban sujetos a los mismos impuestos aplicables en México.

Este cambio generó serios problemas para algunas maquiladoras en su momento. Muchas dependían de componentes procedentes de países que eran parte del TLCAN y el 90% exportaban sus productos terminados a los EE.UU. De acuerdo con los impuestos mexicanos, estos componentes deberían estar sujetos a impuestos entre el 20% y el 25%, lo cual redujo la ventaja de las maquiladoras.

Ante la amenaza de perder estas empresas, el gobierno mexicano inició consultas con las empresas afectadas y basándose en sus comentarios, creó el Programa de Promoción Sectorial (PROSEC), que existe hasta la

fecha. PROSEC permite a empresas de 22 sectores (que van desde la electrónica, inmueble, productos químicos y automóviles) importar más de 5.000 tipos de artículos utilizados en la producción con los impuestos entre el 0% y el 7%.

Políticas fiscales / Incentivos

Impuesto sobre la renta

Durante las primeras décadas del programa de maquiladoras, los participantes no estaban exentos de ningún impuesto especial. Sin embargo, las ganancias podían ser desviadas lejos de las maquiladoras a través de precios de transferencia, ya que en su mayoría las maquiladoras pertenecían a compañías estadounidenses (las cuales vendían productos a las maquiladoras y compraban productos terminados de las mismas). Bajo los precios de transferencia, la empresa matriz estadounidense teóricamente podía comprar la producción de una maquiladora por más o menos el mismo precio de sus costos, dejando a la maquiladora con poca o ninguna ganancia para que el gobierno aplique impuestos. El gobierno mexicano limitó los precios de transferencia en estos primeros años y exigió que las empresas matrices dejen a las maquiladoras con un margen de ganancia del 2% al 5%. Con esta nueva norma, el gobierno mexicano no creía que estaba generando un nivel adecuado de ingresos procedentes de las maquiladoras.

Por eso, en 1994 el código fiscal fue reformado. La reforma hizo que las empresas matrices estadounidense sean convirtieran en "establecimientos permanentes" en México, de esta manera las empresas tenían que ser sometidas al impuesto sobre la renta de México. Sin embargo, en 1997, el código fiscal fue nuevamente reformado para eximir a las empresas de la norma de "establecimiento permanente." La exoneración era procedente en tanto las empresas cumplan con ciertas normas de precios de transferencia.

En 2003, se autorizó una exoneración parcial del impuesto a las empresas maquiladoras. En muchos casos la exoneración redujo la deuda tributaria de las empresas en un 55%, dependiendo de su patrimonio y gastos. Posteriormente, en 2007, el gobierno introdujo un impuesto fijo y un crédito de impuesto de tasa única, lo que generó una tasa efectiva del 17,5% para las empresas maquiladoras. La exoneración parcial de impuestos, el impuesto de tasa única, y el crédito fiscal fijo fueron eliminados en 2013 para evitar dañar a las empresas nacionales.

Hoy en día, las maquiladoras son sujetas a impuestos sobre la renta igual que otras empresas mexicanas (30%). No obstante, firmas extranjeras pueden evitar la condición de establecimiento permanente si:

- Aseguran un acuerdo de fijación de precios por adelantado con las autoridades fiscales mexicanas; o
- Adoptan las reglas de puerto seguro, que requieren que las maquiladoras reporten sus ingresos imponibles entre (i) el 6,9% del valor de sus activos, o (ii) el 6,5% de sus costos y gastos.

Las maquiladoras pueden recibir deducciones de impuestos igual al 47% de ciertos beneficios sociales que son brindados a los empleados. Estos beneficios incluyen contribuciones a los fondos de pensiones y de jubilación, pago por horas extra, exención de reparto de utilidades, aguinaldos, vacaciones, bonos de alimentos, fondo de ahorro y otros.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Hasta 2013, las maquiladoras estaban exentas del IVA y del impuesto especial sobre la importación temporal de materiales y maquinaria, pero desde 2014 las maquiladoras deben pagar un IVA del 16%. Cabe señalar que las maquiladoras pueden evitar pagar el IVA mediante la obtención de un certificado de las autoridades fiscales mexicanas. Si el certificado es

otorgado, la empresa recibe un crédito fiscal correspondiente a la cuota del IVA. Si el certificado no es concedido, la empresa puede cubrir su responsabilidad a través de un bono emitido por una entidad autorizada.

Optimización de procesos burocrático

El Decreto 1989 de Maquiladoras intentó simplificar los requisitos de autorización y registro de empresas a través de un "proceso único". En 2006, el gobierno simplifico el proceso de adquisiciones para muchas empresas, como parte de una reducción de los aranceles sobre varios artículos importados. Dentro de este programa, las maquiladoras y el PITEX se fusionaron en un solo programa: el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de la Industria de Exportación (Decreto IMMEX), reduciendo los costos de transacción para las empresas comerciales.

Las empresas primero deben obtener un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para poder incorporarse, y luego deben solicitar su participación al programa. Para esto deben presentar información detallada sobre sus actividades, equipos y materiales a la Secretaría de Economía. La Secretaría de Economía a continuación obtiene los registros de seis entidades diferentes en nombre de la empresa. Una vez aprobada, la empresa puede necesitar para obtener permisos especiales, tales como permisos ambientales si se están descargando los desechos o que emiten contaminantes del aire, permisos de salud de si están operando registros cafeterías, importación / exportación, registros del departamento de estadísticas, las autorizaciones de la secretaría de trabajo, la aprobación de los sistemas de telecomunicaciones, así como numerosos registros y permisos de las autoridades estatales y locales.

Según el gobierno mexicano el proceso de incorporación toma aproximadamente 3 semanas una vez el permiso ha sido obtenido. Se

estima que aproximadamente se tarda 30 días en obtener otros permisos y registros.

3.3. Zonas Públicas vs. Zonas Privadas & Costos de Terreno

Las maquiladoras mexicanas son en su mayoría privadas. Muchas veces, una maquiladora está formada por una sola empresa, haciendo que la "zona" sea privada por defecto. Por otra parte, algunas maquiladoras se encuentran en áreas con múltiples empresas. Las maquiladoras originalmente fueron administradas por el gobierno, pero desde la década de 1980 la mayoría han sido propiedades privadas.

3.4. Otras Zonas

Desde el 2015, México ha considerado la adopción de una ley de ZEE, la cual crearía un nuevo régimen de zonas en el país. Las ZEE están destinadas a impulsar el crecimiento en las áreas menos desarrolladas del país, principalmente en áreas ubicadas al del sur.

En la reciente regulación de ZEE, no reciben ningún arancel especial. Sin embargo, los incentivos fiscales de ocho años podrán concederse caso por caso en cada ZEE. La nueva regulación tiene la intención de simplificar el proceso burocrático a través de una comisión interministerial. Esta comisión actúa como enlace para coordinar las funciones de diferente entidades gubernamentales, pero no proporciona una consolidación o simplificación de los distintos permisos y registros que una empresa necesita obtener.

De acuerdo con la posición actual de la Ley de ZEE, no parece que las ZEE vayan a tener mayores ventajas comparadas con las maquiladoras. Tal vez lo más importante, es que son susceptibles de ser ubicadas en lugares menos óptimos en términos de acceso a insumos materiales, mano de obra especializada, o de mercados de exportación, el cual fue un factor crucial para el éxito de las maquiladoras.

V. ANÁLISIS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ZEE DEL PERÚ

En el Perú, existen varios puntos de vista en cuanto a lo que debe hacerse con el programa de ZEE. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Lima considera que el gobierno nunca definió adecuadamente los objetivos de las ZEE, y qué tipo de actividad económica se debería realizar. Por su parte, la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX) considera que las zonas no deben actuar como un sistema de incentivos en regiones desfavorecidas. Según ADEX, el objetivo de las zonas debería ser el de proporcionar plataformas nacionales de inversión orientadas a la exportación. No está claro que las zonas estén diseñadas con este propósito, dado que sólo el 40% de la producción de las zonas se exporta y el 60% se vende a nivel nacional. Además, ninguna zona, a excepción de Paita, se encuentra cerca a un puerto con capacidad de recibir grandes cantidades de carga.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), considera que los incentivos fiscales de las ZEE crean ventajas artificiales insostenibles y paraísos fiscales, resultando en una distribución ineficiente de recursos económicos y una pérdida de ingresos fiscales. Sin embargo, los principales impuestos nacionales en el Perú son relativamente altos. Por ejemplo, el impuesto de renta es actualmente del 29.5%,¹² y el IGV (IVA) es del 18%. Y adicionalmente, el Ministerio de la Producción – PRODUCE- continúa pensando que una "política industrial" impulsada por los impuestos es la correcta para las ZEE del Perú.

Existe apoyo indirecto para mejorar el clima de inversiones en las ZEE peruanas, el MEF ha expresado apoyo a las propuestas de flexibilización de normas laborales, así como de un crédito fiscal cuando se contrata empleados jóvenes por primera vez¹³. En la ZOFRATACNA los inversores saben que las empresas, los Procesos de Externalización de Negocios y los sectores de la agroindustria luchan para competir con las normas laborales más liberales de Chile respecto a las horas extra de trabajo.

¹² A pesar de que está previsto reducir gradualmente al rango de 27% a 26% (Año Fiscal 2019). Solo representa 0.15% del sector agricultor.

¹³ Estas propuestas han sido observadas, y contradichas por las universidades y por el Congreso

En septiembre de 2015, en el contexto de la presentación del *Plan Estratégico Nacional Exportador-PENX 2025*, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) creó la Dirección de ZEE dentro de la Dirección General de Facilitación de Comercio Exterior¹⁴.

1. Clima de Inversiones en las ZEE peruanas

Inicialmente, debo precisar que a efectos de recabar información sobre los lineamientos de cada institución pública respecto a las ZEE peruanas, he realizado entrevistas con representantes del MINCETUR, MEF, PRODUCE, así como los Gerentes de cada ZEE.

Asimismo, he realizado visitas de campo a cada ZEE peruana con la finalidad de conocer su problemática social, operativa, logística y administrativa, por lo que dicho Trabajo de Campo ha permitido identificar las ventajas y desventajas de cada una de ellas, en su condición de herramientas de de potencien en incremento de la oferta exportable regional.

En atención a lo antes indicado, podemos afirmar que los costos de agua, energía, gas, y mano de obra en el Perú son más bajos que en los países vecinos de Chile y Ecuador. De acuerdo con el MINCETUR, el costo de tierra en la ZOFRATACNA es más accesible que en Chile, mientras que el costo de la energía eléctrica¹⁵ es aproximadamente un tercio que la de Chile. El precio de tierras con servicios básicos en la ZED Matarani va desde US \$ 0.2 a US \$ 0.4 por metro cuadrado. El costo de mano obra es 30% menos en Tacna que en Santiago de Chile y tiene menores niveles de rotación. Los costos administrativos también se consideran bajos en relación con los de la Zona Franca de Iquique, en Chile. El costo de tierra en el Perú es competitivo a nivel regional.

¹⁴ Anteriormente sólo 2 funcionarios del Ministerio trabajaron en este tema.

¹⁵ La ciudad de Tacna tiene estación central de electricidad de 50 MW, pero existen problemas de transmisión.

No obstante, considero que en el Perú no ha habido una política clara y definida que promueva el clima de inversiones dentro de sus diferentes ZEE. El estado peruano no ha mirado a las ZEE como "laboratorios de reformas" tal como sucede en los mejores regímenes de ZEE. La Cámara de Comercio e Industria, Price Waterhouse Cooper (PwC), PRODUCE y Proinversión indican que las regulaciones de negocios en las ZEE siguen siendo un problema. Además han citado los siguientes desafíos relacionados con este problema:

- Un marco jurídico difícil de implementar porque carece de reglamentaciones, mecanismos de control, o capacidad de apoyo del gobierno local;
- Una prohibición constitucional sobre propiedades extranjeras o concesiones de tierra a 50 km de las fronteras del Perú. La ZOFRATACNA y ZED Tumbes están situadas en zonas fronterizas porque están destinadas a atraer inversión extranjera;
- Las ZEE generalmente no se encuentran cerca de buenos puertos¹⁶;
- Las reglas de operación y administración pública no son óptimas, además son responsabilidad de los gobiernos regionales¹⁷;
- Existen casos donde los incentivos no son aplicados. Por ejemplo, existe una exención del IGV (IVA) sobre el consumo de energía¹⁸;
- Procedimientos aduaneros ineficientes y retrasados (diseñados en 1995), como se explica más adelante¹⁹;
- Condiciones y salarios de los funcionarios públicos. El personal de las ZEE recibe un salario equivalente al 40% de un empleado del sector privado de Lima²⁰;
- Incapacidad para vender o arrendar tierras fuera de una subasta;
- En base al actual marco legal, sólo se puede privatizar la ZOFRATACNA y ZEEDEPUNO;

¹⁶ Con excepción de Paita y Matarani.

¹⁷ Ambos SIN y PRODUCE creen que las zonas del Perú deben ser privatizadas.

¹⁸ Esta observación fue recogida de las empresas Vitaline en ZED Paita y Thyssen-Krupp en ZED Matarani.

¹⁹ Komatsu de Japón reportó que optó por no invertir US\$ 2 millones en Matarani debido a su evaluación desfavorable de la eficiencia de las aduanas del Perú.

²⁰ A pesar de que el personal es contratado de forma competitiva.

- La ausencia de ventanillas únicas para la coordinación interministerial de inversiones (o de cualquier otro enfoque interministerial tradicional);
- Las empresas deben pagar precios altos para cubrir las obligaciones laborales y bonos, al igual que el mínimo número de horas de trabajo;
- Problemas en la obtención de Certificados de Origen en las zonas.

PRODUCE también cree que los parques industriales y las ZEE²¹ del país deberían incluir los siguientes componentes de “valor añadido” para beneficiar a los inversores:

- Programas para vincular las ZEE y las universidades, con el fin de mejorar la investigación y desarrollo industrial;
- Presencia de centros SENATI²² de formación de mano de obra;
- Plantas Comunes de Tratamiento de Efluentes

2. ZOFRATACNA

La Zona Franca de Tacna o ZOFRATACNA está situada en el sur del país, a 31 km de la frontera con Chile (al lado de un aeropuerto acreditado internacionalmente) a sólo 5 km de las afueras de la ciudad de Tacna que tiene una población de 300.000 personas. Con 265 hectáreas, es la segunda zona más grande de Perú. Cuenta con 51 inversionistas de Perú, Colombia y China.

La ZOFRATACNA se estableció originalmente en 1990, como "ZOTAC", en una época de altos aranceles e impuestos de importación. La zona pretendía controlar el contrabando proveniente, particularmente, de Chile a través de bajos impuestos y bajos aranceles comerciales. Posteriormente, Tacna se convirtió en CETICOS en 1996 y en el 2002 recibió su propio régimen y fue renombrada ZOFRATACNA, bajo los alcances de la Ley N° 27688. La zona fue fortalecida en

²¹ Comenzó en Ancón, y se pretende extender a las ZEE.

²² <http://www.senati.edu.pe/web/>

el año 2011, bajo el amparo de la Ley N° 29739 y sus beneficios tributarios y aduaneros fueron recientemente ampliados hasta el año 2041.

Por otro lado, las empresas ubicadas en ZOFRATACNA pueden destinar mercancía a la "Zona Comercial de Tacna" con un impuesto único del 6% (en lugar de pagar los derechos arancelarios e IGV). Asimismo, los consumidores en la Zona Comercial de Tacna, ya sean ciudadanos nacionales o extranjeros, pueden comprar mercancías libres de impuestos /IGV-libre. Los turistas chilenos, bajo la Ley chilena, pueden importar US\$ 1.000 por viaje de Zona Comercial de Tacna.

2.1. Ventajas

Dentro de las ventajas del programa de la ZOFRATACNA, se encuentran:

- Bienes de logística e instalaciones en la zona y región, incluyendo la presencia de Aduanas del Perú en el puerto chileno de Arica. Además de una oficina de aduanas dentro de la ZOFRATACNA, controles físicos en las fábricas y almacenes de los inversores.
- Áreas de servicio de 675 m² o más grandes, disponibles tanto para venta y alquiler (con un 50% de descuento en el alquiler durante el 1er año) al sector industrial;
- Servicios de "valor agregado" en la zona y alrededores.
- Cercanía a insumos agrícolas locales para actividades relacionadas.

2.2. Debilidades y limitaciones

- ZOFRATACNA tiene problemas de infraestructura, especialmente respecto a líneas de electricidad, espacios de carga, agua potable y alumbrado público.
- Los informes no reportan claramente si las carreteras que conectan Tacna con los mercados de Chile y Bolivia están en buen estado

como las carreteras nacionales (si las carreteras están en mal estado no se pueden justificar las exportaciones a estos mercados).

- El Puerto de Arica en Chile, ubicado a 47 km de distancia, es el puerto principal por donde ingresa y sale mercancía hacia y desde la ZOFRATACNA.

Además de las restricciones a los puertos de entrada, desafíos relacionados con las aduanas (detalles más adelante), y las restricciones a la inversión, la ZOFRATACNA tiene los siguientes problemas:

- Escasez de mano de obra calificada.
- Desafíos de logística de importación/exportación de la Zona.
- Ausencia de servicios básicos de calidad e infraestructura dentro de Tacna y la Zona Franca.
- La ZOFRATACNA compite con la Zona Franca de Iquique en Chile y la Zona Franca de Tarija en Bolivia.

3. ZED ILO

Se encuentra ubicado al sur de la ciudad de Ilo, provincia y distrito del mismo nombre. Se conecta al puerto de Ilo por una vía asfaltada de 8.0 km y tiene una distancia de 1100 metros al borde costero. Asimismo, se encuentra a una distancia de 178 km de la frontera con Chile. Cuenta con un área total de 327 hectáreas de las cuales 17 se encuentran habilitadas con servicios básicos. Las tarifas por cesión en uso mensual de los terrenos varían entre 0.04 a 0.52 dólares americanos por metro cuadrado.

No obstante, al contar con un puerto que tiene un calado de 10 metros, el cual proporciona una limitada ruta de acceso al Pacífico, los EE.UU. y las líneas marítimas de la Unión Europea, se genera poco tráfico y poca carga, lo cual hace que los costos sean elevados. Con la reciente salida de Maersk y la ausencia de un servicio de contenedores o logístico, el Puerto de Ilo es usado como puerto de minerales del grupo Mexicano "Southern" el cual tiene su propia terminal portuario.

3.1. Ventajas

Dentro de las ventajas de la ZED ILO, se encuentran:

- Mayor capacidad relativa a los saturados puertos del norte de Chile (que sólo permite 15 días de almacenamiento, con altas tasas de demora, y dan prioridad a las mercancías destinadas al mercado chileno); y
- Proximidad a concesiones de extracción de cobre, oro y plata (P.ej. en Puno, Cusco, Arequipa) y de minerales (carga suelta). Además de instalaciones de embarque en el puerto, y estructuras de costos más bajos para operar.

3.2. Debilidades y limitaciones

- Limitada infraestructura para el ingreso y salida de mercancías por vía portuaria y aeroportuaria, lo que genera altos costos de distribución; y
- Poca capacidad para atraer nuevas empresas para instalarse en ZED Ilo..

4. ZED PAITA

ZED Paita está ubicado en la provincia de Paita, km 3 de la carretera Paita Sullana-Paita-Piura, se encuentra a 1 km del Puerto de Paita, a 57 km de la ciudad de Piura y a 306 km de la frontera con Ecuador. ZED Paita tiene un área total de 940 hectáreas de terreno, de las cuales 20 se encuentran habilitadas con servicios básicos y lagunas de oxidación. Las tarifas por cesión en uso mensual de los lotes o terrenos varían entre 0.5 a 0.8 dólares americanos por metro cuadrado. La ZED tiene una actividad industrial y de exportación agrícola que incluye productos como mangos, café, cacao, aguacates, uvas, plátanos,

pimientos y quinua, los cuales se exportan principalmente a la Unión Europea, Estados Unidos y el mercado asiático.

ZED Paita se concentra en atraer inversiones extranjeras orientadas a la exportación. Algunos de los inversores utilizan la zona como plataforma para la exportación de sus productos a Brasil, Bolivia y Costa Rica, asimismo como plataforma para alimentos procesados que son exportados a México.

No obstante, sólo 1 de sus 19 inversores es de capital extranjero. En el pasado la ZED tenía inversiones de Corea del Sur. Sin embargo, a pesar de tener una actividad de exportación sustancial, la ZED es utilizada para la entrada, almacenaje de mercancías con aranceles suspendidos, cuya meta es la gestión de cash-flows y la entrega “just-in-time” al mercado peruano. También se reporta que los incentivos fiscales son una razón clave para la inversión en Paita.

4.1. Ventajas

Dentro de las ventajas del programa ZED Paita, entre otras, se encuentran:

- ZED Paita se encuentra cerca de un puerto moderno, bien administrado y de alta capacidad con servicios de Maersk, APL, Inter-Mediterranean Shipping, Dole, entre otros. Tiene servicios semanales al Canal de Panamá. El Puerto ha sido concesionado a la empresa portuguesa "Terminales Portuarios Euroandinos" (TPE), bajo un contrato de 30 años.
- Paita es el segundo puerto más importante de Perú, después de Callao, con un calado de 14 metros y una capacidad de 200.000 TEU. El puerto sirve como conducto nacional de exportación, es usado para carga refrigerada y sin procesar lo que incluye exportaciones de pesca y frutas a los EE.UU., Europa y Asia.
- Disponibilidad de tierras dentro de la zona.
- La región de Piura (donde está ubicada la zona) posee bastante agroindustria (plátanos, mangos, aguacates, uvas, pescado

congelado y mariscos), minerales y productos del mar. Por esta razón Paita está bien posicionada para servir como un centro de exportación;

- Por otra parte, el norte de Perú es el segundo centro industrial del país después de la región central (alrededor de Lima). PRODUCE reporta que existe oportunidad en región de Paita sobretodo en el sector de autos, sector agroindustrial, el textil, y
- El presupuesto de la Junta de Administración es financiado principalmente por los ingresos de alquiler (80%) y por otros cargos por servicios. Esto demuestra que la zona es financieramente sostenible.

4.2. Debilidades y limitaciones

Las principales debilidades de ZED Paita para atraer inversión son:

- Sólo 20 hectáreas han sido desarrolladas y mantenidas con agua, alumbrado público, telefonía, Internet, y electricidad (de 10MW);
- Escasez de agua potable (especialmente en el verano);
- Limitado desarrollo de infraestructura al interior del Complejo de ZED Paita (instalaciones, áreas comunes)

5. ZED MATARANI

ZED Matarani está ubicado en el km 1 de la carretera Matarani-Mollendo, provincia de Islay, región Arequipa. Colinda con el Puerto de Matarani, el cual se encuentra concesionado a la empresa TISUR y se encuentra a 326 km de la frontera con Chile. Cuenta con un área total de 354 hectáreas de terreno, de las cuales 29 se encuentran habilitadas con servicios básicos. Las tarifas de cesión de uso mensual de los terrenos varían entre 0.2 a 0.4 dólares americanos por metro cuadrado.

ZED Matarani cuenta con 17 usuarios (13 empresas peruanas), en una amplia variedad de sectores. No obstante los niveles de inversión bajos, tiene una gran proyección para su crecimiento, en tanto la zona pasó de tener 3 nuevos inversores en 2013 a 8 en el 2014-2015. Gran parte de la actual inversión de Matarani proviene de la suspensión de impuestos disponible, el servicio de aduana y el puerto. La principal fortaleza económica de la región, fuera de los minerales, la agricultura y la pesca, se encuentra en sectores muy específicos, por ejemplo la fabricación de prendas de vestir es un sector con potencial de inversión.

5.1. Ventajas

Las ventajas de las ZED Matarani son:

- Bajo costo del terreno industrial comparado con Arequipa;
- Buenas carreteras para conectarse con Arequipa e Ilo;
- Proximidad al mercado de Arequipa, el cual tiene abundante mano de obra calificada;
- Mercado de terceros, servicios que incluyen a profesionales, escuelas, y proveedores de alimentos internacionales, cerca de Arequipa;
- Personal joven que puede ser contratado a tasas competitivaS;
- Capacidad para obtener insumos y maquinaria importada directamente a través del Puerto de Matarani, el cual tiene un calado de 12 metros y capacidad de 1.700 TEU. Los inversores de Matarani utilizan las conexiones marítimas semanales a los puertos del Callao y Balboa en Panamá; y
- Autosostenibilidad financiera de la Zona.

5.2. Debilidades y limitaciones

Las limitaciones para la optimización de las ZED Matarani son:

- Ausencia de una visión económica o estudios de mercado, que ayuden a dirigir la inversión;
- Ausencia de un plan maestro para la zona;
- Disposición limitada de terrenos de construcción en tan sólo 150 hectáreas;
- Insuficiente presencia de Aduanas en el lugar además de alta rotación del personal de aduanas. Las oficinas de aduanas deberían ser permanentes, pero en la realidad no tienen personal. Por esta razón las empresas a veces tienen que visitar las oficinas hasta 3 veces al día.

El diagnóstico antes desarrollado puede verse reflejado en el siguiente Análisis FODA:

Gráfico 2: Análisis FODA de las ZEE peruanas



VI. DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS DE LAS ZEE PERUANAS

1. Falta de criterios de ubicación de las ZEE en el Perú

Un error común es designar las ZEE en áreas rezagadas con el objetivo de revitalizarlas. Si bien estos objetivos son ciertamente entendibles, la experiencia

internacional ha demostrado que las zonas tienden a ser herramientas débiles para promover el crecimiento en áreas rezagadas.

En ese sentido, el éxito de las zonas depende en cierta medida de la preexistencia de atractivos para la inversión, basados en conexiones a materias primas, mercados de consumo específicos, infraestructura y mano de obra calificada. Para estimular el crecimiento regional, las zonas pueden proporcionar un "empuje", disminuyendo las restricciones de inversión en áreas bien adaptadas, pero no son efectivas para transformar, por su sola existencia, áreas económicamente rezagadas. Las zonas han demostrado tener mucho más éxito como herramienta para la prueba de reformas legales y regulaciones. A continuación se explica en más detalle cómo el clima de inversión del Perú todavía pone en evidencia una serie de barreras reglamentarias y administrativas. Para mitigar decisiones desafortunadas sobre la localización de ZEE, todas las propuestas deben ser sometidas a estudios rigurosos como se recomienda a continuación.

Por lo tanto, las ZEE necesitan ser ubicadas en áreas con potencial para el crecimiento, donde pueden actuar como políticas de "aceleración económica".

2. Múltiples Programas de ZEE

Perú tiene actualmente tres distintos programas de ZEE, las ZED de Ilo, Paita, Matarani, Tumbes y Loreto, la ZOFRATACNA y la ZEEDEPUNO, de las cuales sólo se encuentran operativas la ZOFRATACNA y las ZED de Ilo, Matarani y Paita.

A lo largo del tiempo, todos estos regímenes de zonas se han vuelto muy similares desde una perspectiva legal y administrativa. Todos tienen como objetivo mejorar el desarrollo socio-económico en las regiones en las que se ubican a través del crecimiento de negocios en sectores específicos, incluyendo la manufactura, la agroindustria, la maquila y ensamblaje, y los servicios

relacionados con logística.²³ Asimismo, todos los programas tienen estructuras administrativas similares y usan casi los mismos medios para lograr estos objetivos, incluyendo la suspensión de impuestos a las importaciones extranjeras y su exoneración.

En este aspecto debemos señalar que, en general, las mejores prácticas internacionales favorecen un régimen unificado de ZEE en lugar de múltiples regímenes concurrentes de zonas. La única excepción ocurre cuando cada zona tiene un propósito claramente distinto a las demás (por ejemplo, una zona podría estar enfocada en la promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera, y otra zona podría ser luego introducida para incrementar el crecimiento económico).

En ese sentido, la creación de una Ley que unifique los regímenes de ZEE trae consigo beneficios que son más difíciles de obtener mediante múltiples regímenes de zonas con objetivos y ofrecimientos que compiten entre sí. Las zonas unificadas tienen una mayor coordinación, esto beneficia al gobierno, usuarios de las zonas y posibles inversores que buscan hacer negocios en éstas.

Una ley unificada de ZEE brinda la oportunidad de implementar requisitos rigurosos para la designación de zonas, los cuales deben garantizar que las zonas se ubiquen en áreas estratégicas para captar inversiones y que generen beneficios económicos, por ello es necesario establecer evaluaciones de la demanda de mercado y modelos económicos.

Esto es una mejora respecto a regímenes individuales que favorecen la ubicación por razones políticas o en una base *ad hoc*, en vez de utilizar una metodología sistemática. Además, una ley que unifique a las ZEE transmitiría que el Estado

²³ De acuerdo a lo señalado en el artículo 2 de la Ley N° 28569 -Ley que Otorga Autonomía Los CETICOS, el objetivo es “generar polos de desarrollo a través del incremento de la mano de obra directa e indirecta, los niveles de consumo en las zonas de influencia, el nivel de exportaciones en general y la consolidación del desarrollo socio económico regional.”. Por su parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 27688, el objetivo de la Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna es “la realización de actividades con la finalidad de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible del departamento de Tacna, a través de la promoción de la inversión y desarrollo tecnológico.”

está comprometido con los inversionistas y está enfocado en el programa, a la vez que ayuda al gobierno a tener un nuevo comienzo en la regulación de ZEE mediante un sistema hecho a la medida y orientado al rendimiento de las zonas en su conjunto.

Por otro lado, una Ley unificada también permite mejorar el marketing del programa, en la medida que brinda mayor claridad y atractivo para los inversores y las demás partes interesadas en las zonas. La experiencia internacional muestra que una sola ley establece "predictibilidad" para los inversores minimizando la confusión.

A continuación se detallan otras ventajas que esta perspectiva incluye:

- Reducir la complejidad administrativa, debido a que la ejecución de leyes y regulaciones es más consistente y menos costosa;
- Evitar la "competencia" entre regímenes;
- Mayor eficiencia y foco en el uso de recursos públicos y apoyo político al programa de zonas, incluyendo la coordinación con diversas entidades gubernamentales para simplificar el proceso a través de ventanillas únicas;
- Evitar la confusión entre los inversores a la hora de determinar cuáles son los beneficios y obligaciones en la zona de inversión;
- Mayor facilidad para modificar una ley única de zonas, en lugar de varias leyes y regulaciones;
- Instrucciones más claras para que organismos gubernamentales, como las aduanas, sepan cuáles son las reglas y procesos aplicables a ellos;
- Facilitación de la capacidad para diseñar e implementar procedimientos operativos estándares en todo el programa;
- Mayor predictibilidad de los ingresos para el gobierno.

3. Gobernanza compartida de las ZEE

Actualmente, la gobernanza de las ZEE está compartida entre el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, los Gobiernos Regionales, el Comité de Administración de cada ZEE, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de la Producción.

No obstante, los países con los programas de ZEE más exitosos en el mundo, instan a tener una sola autoridad reguladora nacional que controle todas las zonas, en lugar de tener distintas autoridades en cada zona.

Este organismo regulador puede presentarse en dos formas: Como una autoridad independiente (Autoridad de ZEE) que goza de facultades plenas para realizar todas las funciones de regulación en la zona, o como una comisión intergubernamental, compuesta por representantes de entidades gubernamentales que interactúan con los usuarios de las zonas, encabezada por una secretaria.

Bajo el esquema de una Autoridad de ZEE independiente y autónoma, un único ente gubernamental se encargaría de todos los asuntos regulatorios concernientes a los usuarios de las ZEE, de la misma manera una comisión podría regular los servicios de electricidad, agua o telecomunicaciones cuando son proporcionados por un proveedor privado.

Esta Autoridad debe tener un alto grado de autonomía para regular las zonas de una manera eficaz y rentable sin ninguna interferencia política. Un esquema preferencial para la Autoridad de ZEE consiste en:

- Una Junta de directores contando con funcionarios tecnócratas del gobierno y representantes del sector privado. La Junta tiene las responsabilidades de supervisar las acciones del administrador-gerente general, y debe votar en las principales propuestas políticas, el presupuesto, los planes estratégicos, y las propuestas para designar nuevas áreas y zonas, etc.

- Un director general o gerente ejecutivo encargado de las funciones diarias de la Autoridad de ZEE; y
- Varios departamentos bajo la administración del director general, equipados para brindar servicios a las empresas y trabajadores de las ZEE a través de ventanillas únicas.

El esquema presentado tiene el beneficio de que unifica, simplifica y optimiza la gobernanza de la Zona. El cumplimiento de regulaciones y control de la zona es debilitado cuando demasiadas entidades gubernamentales se encargan de regular las zonas.

En muchos países el tener un solo regulador ayuda a minimizar la supervisión excesiva y repetitiva. El marco autónomo de la Autoridad de ZEE también cultiva servicio público, talento y conocimiento, en lugar de repartir los recursos entre múltiples entidades reguladoras, una sola autoridad reguladora puede aprovechar todos los recursos y convertirlos en conocimiento institucional.

La gobernanza a nivel nacional por una Autoridad de ZEE debe llevarse a cabo incluso cuando los programas se implementen en zonas con estructuras federales descentralizadas. La justificación legal para tener una autoridad federal en las Zonas puede ser encontrada en el componente de las zonas para facilitar el comercio internacional y el comercio entre estados. En muchos países ha sido difícil regular las ZEE a nivel regional/provincial por falta de financiamiento público. Como resultado, los organismos provinciales sin capacidad o funcionalidad para regular las zonas conducen a un control ineficiente o nulo.

Cada zona debe contar con oficinas locales de la Autoridad Nacional de ZEE dentro de su territorio, a fin de facilitar inspecciones regulares y efectivas, servicios regulatorios y el cumplimiento de las normas. Las oficinas también deben albergar a las ventanillas únicas, personal aduanero y cualquier otra entidad gubernamental responsable de las zonas. Los operadores de la zona y el sector privado deben pedir la construcción y mantenimiento de este tipo de instalaciones.

En ese orden de ideas, la falta de transparencia normativa y de independencia se ha convertido en una de las quejas más comunes por parte de los inversores extranjeros en el Perú. Mientras que la inversión extranjera está regulada por procesos relativamente transparentes, las funciones compartidas en la gobernanza de las ZEE generalmente retrasan y dificultan la atracción de inversiones. Aunado a ello, las autoridades gubernamentales tienen la reputación de aplicar las leyes de manera irrazonable desde el punto de vista de los inversores. Esta forma de aplicación no sólo obstaculiza la inversión extranjera, sino también añade costos adicionales a las empresas.

Los procedimientos administrativos locales, en particular, han obstaculizado considerablemente el crecimiento de los negocios en el Perú. Por ejemplo, el Banco Mundial ha encontrado que las provincias y ciudades normalmente no logran poner en práctica las leyes que aumentan la competencia; por el contrario éstas solo generan costos adicionales para las empresas. En 2013, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), recibió 613 quejas de las empresas y el 76 por ciento de las quejas fueron sobre las barreras burocráticas locales. Típicamente estas quejas están relacionadas con los trámites necesarios para abrir una empresa, conseguir licencias o permisos, inspecciones, y el acceso a la tierra. INDECOPI señaló que los gobiernos regionales y locales en muchos casos no tienen la capacidad técnica necesaria para poder responder a estos procesos.

Estas restricciones regulatorias locales limitan considerablemente la competencia puesto que: (i) limitan el número de empresas en el mercado, (ii) inhiben la iniciativa privada, (iii) aumentan el riesgo de prácticas contrarias a la competencia, y (iv) discriminan a ciertas empresas. Las regulaciones secundarias inapropiadas y las disposiciones temporales en dichas áreas locales limitan la prestación de servicios de mayor calidad y de menor costo. También impiden la distribución eficiente del trabajo entre empresas, uno de los principales elementos de la " mala distribución de factores" descritos anteriormente.

4. Simplificación insuficiente de las aprobaciones regulatorias

Inicialmente, las ZEE deben contribuir a que la interacción entre empresas y gobierno sea menos compleja y más eficiente que en otros lugares de la economía, a través de la implementación de Ventanillas Únicas de las ZEE.

La experiencia internacional sugiere que para lograr esto, se brinde servicios a través de las ventanillas únicas manejadas por la Autoridad autónoma de las ZEE u otras entidades gubernamentales que actúan en la zona. Las ventanillas deberán ser capaces de llevar a cabo todo el procedimiento a nivel nacional, local o regional.

En muchos programas de ZEE alrededor del mundo, una autoridad regulatoria única y dedicada que lleva a cabo el grueso de las funciones gubernamentales a través de ventanillas únicas, constituye el principal valor agregado en términos de servicios que ofrece el régimen de las ZEE.

La simplificación de funciones de gobierno, ayuda a atraer la inversión, ya que el tiempo de trámites es menor. En muchos países estas acciones mejoran significativamente el entorno empresarial.

Para que una ventanilla única sea realmente efectiva, esta debería poder llevar de forma independiente tantas responsabilidades de regulación como sea posible, en nombre de otras entidades estatales, municipales y nacionales. Las actividades de las ventanillas incluyen: expedición de licencias y permisos, registro de empresas y residentes, emisión de autorizaciones especializadas (visados, permisos de trabajo, etc.), cumplir con funciones de regulación e inspección laboral y medioambiental, y facilitar otras funciones de regulación según sean necesarias.

La administración debe ser conducida por la autoridad nacional de aduanas, pero su funcionamiento puede ser simplificado a través de una ventanilla única. Los servicios de regulación, como las ventanillas únicas de la zona pueden

proporcionar asistencia con el cumplimiento y asesoramiento empresarial de valor añadido, especialmente para los empresarios y las pequeñas a medianas empresas.

Los permisos, licencias y otras autorizaciones extendidas por la Autoridad de ZEE, al igual que los requisitos que la misma obliga, deberían sustituir o consolidarse con los requisitos impuestos por las diversas entidades gubernamentales. La ley de ZEE debería darle a la Autoridad de las ZEE el poder para reconsiderar normas emitidas, con el fin de simplificar las normas existentes. En algunos casos será necesario coordinar con otras agencias gubernamentales para llevar a cabo estas acciones.

Cabe precisar que el programa de ZEE en el Perú contribuye escasamente a la simplificación de los procesos de regulación. Proinversión, y MINCETUR han observado que el marco legal de las zonas es difícil de implementar, en tanto que no existen suficientes normas y mecanismos de control, además que los Gobiernos Regionales no ejercen sus competencias por falta de presupuesto y personal capacitado.

Por otro lado, los usuarios de las ZEE tienen que recurrir a procesos adicionales antes de ser aprobados por la administración de la zona.²⁴ Las empresas tienen que pasar por una subasta pública para adquirir terrenos, firmar un contrato y además deben obtener una licencia de funcionamiento. También deben someterse a un periodo adicional de revisión de identidad y actividades. Las personas que realizan servicios auxiliares (P.ej. venta de alimentos, cafeterías, bancos y otras actividades que no tienen derecho a la exención de impuestos), también deben obtener permisos especiales para funcionar.

²⁴ *Reglamento Interno del comité de administración de la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna – ZOFRATACNA*, Resolución Ministerial, N° 122-2004-MINCETUR/DM , Art. 5; *Reglamento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS*, Decreto Supremo N° 023-96-ITINCI, Art. 10.

5. Separación de las principales funciones (Regulación, desarrollo, operación y promoción)

Las funciones de regulación de zona, desarrollo y operación deben ser realizadas por entidades distintas. Idealmente, las funciones de desarrollo y operación deben estar a cargo del sector privado. Los gobiernos también pueden establecer organismos de desarrollo de zonas que también estén encargados de la promoción, pero estos deben ser independientes de los órganos de regulación. En los ejemplos de ZEE exitosas, se distingue claramente entre las diversas responsabilidades que son necesarias en su funcionamiento.

Por ejemplo, mientras los desarrolladores de las Zonas tienen la tarea de construir la infraestructura e instalaciones, los operadores son responsables de proporcionar servicios a los usuarios, incluyendo la operación y mantenimiento de la infraestructura y las instalaciones, y el arrendamiento o la venta de la propiedad. Por su parte, los reguladores son responsables de supervisar e inspeccionar las operaciones de desarrollo y las actividades para verificar que los usuarios cumplan con las leyes, incluyendo regulaciones de impuestos, medio ambiente, uso de tierras y otras normas, y además las agencias de desarrollo deben buscar atraer la inversión en las zonas, incluyendo al sector privado, operadores y empresas; si es necesario, las agencias pueden apoyar al sector privado a través de subsidios focalizados.

En atención a ello, generalmente los reguladores de las Zonas deben ser entidades distintas e independientes a los desarrolladores, operadores y agencias de desarrollo. Las siguientes razones explican por qué estos organismos deben ser independientes:

- Conflicto de intereses - Los reguladores deben ser libres e independientes de las actividades que regulan, incluyendo el desarrollo, la operación y otros esfuerzos para atraer la inversión;
- Sobrecarga y confusión de responsabilidades y misión- La aplicación de políticas y la eficacia se promueven mejor cuando las entidades

gubernamentales tiene mandatos claros y consistentes. Si se asignan o imponen otras tareas (diseño, financiación, desarrollo, operación) a los reguladores, estos no podrán manejar todas las tareas dando lugar objetivos contradictorios;

- Especialización de habilidades – La regulación y la promoción de zonas requieren habilidades distintas; por lo tanto, distintas entidades deben trabajar por separado; y
- Competencia desleal – Las entidades que al mismo tiempo desarrollan y regulan las Zonas tienen una ventaja injusta y ejercen distorsionadora del mercado con respecto a los desarrolladores que no tienen una función reguladora.

Las autoridades locales de las ZED y las Zonas Francas de Tacna y Puno comparten las responsabilidades de regulación y administración de la zona. En las ZED, la Junta de Administración se encarga de las siguientes funciones:

- Aprobación de políticas generales y planes de desarrollo anuales
- Establecimiento de metas y objetivos para las ZED;
- Hacer cumplir las directivas y resoluciones;
- Supervisar la Gerencia General;
- Desarrollo de normas de organización y funcionamiento para la aprobación de MINCETUR;
- Aprobación de reglamentos de funcionamiento;
- Aprobación de estudios y proyectos relacionados con las ZED;
- Aprobación de las declaraciones financieras, los registros del año anterior, y la aprobación y ejecución del presupuesto anual; y
- Guía, coordinación y supervisión del plan de desarrollo de las ZED.

La Gerencia General es elegida por la Junta de Administración para ejercer autoridad sobre las ZED. Sus responsabilidades son las siguientes:

- Organizar y dirigir la administración interna y operacional de las ZED.
- Dirigir la administración de las ZED.

- Proponer normas a la directiva de operación para las ZED;
- Manejo de la gestión administrativa, económica, financiera y técnica de las ZED;
- Coordinación de esfuerzos entre las ZED existentes, gobiernos regionales, gobiernos locales, ZOFRATACNA, e instituciones públicas y privadas vinculadas a los planes y programas de las ZED;
- Reporte de estados financieros e informes anuales de las ZED;
- Proyección y ejecución de presupuesto de las ZED;
- Aprobación de autorizaciones de los usuarios conforme a las normas de funcionamiento;
- Establecimiento de sanciones por incumplimiento de normas en las ZED; y
- Cierre de contratos para el uso o la venta de terrenos en la zona.

Las funciones del Comité de Administración de Tacna son similares a las de las ZED. La única diferencia es que estos comités deben además supervisar del movimiento y la venta de mercancías de la zona franca a la zona comercial. Las Reglas de Procesos en Tacna dejan claro que las funciones administrativas en el ZOFRATACNA son sólo realizadas por el Comité de Administración. Si un operador es designado, tendrá responsabilidades administrativas.

6. Facilitación comercial insuficiente de Aduanas

Tradicionalmente las ZEE han sido herramientas de facilitación y potenciamiento del comercio exterior. La forma más común para cumplir este objetivo ha sido la ubicación de zonas fuera del territorio aduanero de una nación. Las mercancías y los servicios traídos del extranjero no están sujetos a impuestos de importación hasta que son trasladados al resto del territorio nacional. En las zonas también simplifican el proceso de aduanas, de modo que las mercancías y servicios puedan ser exportados e importados con mayor libertad.

La expansión y la facilitación del comercio es importante para el crecimiento económico del Perú, y las ZEE pueden jugar un papel importante en dicho

esfuerzo. Si bien el Perú ha eliminado las barreras arancelarias, aún presenta atraso en la facilitación del comercio.

7. Deficiencia en la provisión de Infraestructura

Los programas impulsados por el sector privado con el Gobierno actuando como agente regulador o supervisor, por lo general obtienen mejores resultados que los programas impulsados por el Estado. En los últimos 50 años el desempeño de las ZEE a nivel mundial ha puesto en evidencia este punto.

Los datos revelan que las zonas privadas son menos costosas de desarrollar y operar que las zonas públicas. Con la excepción de algunas zonas en Asia y de Oriente Medio, las zonas privadas tienden a ofrecer mejores instalaciones y servicios, tiene precios más altos y beneficios de alquiler, y dan mejores resultados económicos. La evidencia sugiere que las zonas privadas tienen mejor historial social y ambiental que las zonas públicas de todo el mundo.

Las zonas desarrolladas y operadas de manera privada reducen los costos para el gobierno. Los ahorros más significativos se logran porque los gastos de financiación de la infraestructura, instalaciones y los costos operativos son traspasados al sector privado. El gobierno normalmente sigue siendo responsable de la infraestructura y las instalaciones del área que conecta a la zona. Sin embargo, estos costos son sólo una pequeña fracción del costo total, por lo general estos costos representan no más del equivalente a 25 por ciento de los costos de desarrollo en el sitio.

En general las zonas operadas por el sector privado tienden a ofrecer mejores instalaciones y servicios, que atraen actividades de "nivel superior", y por lo tanto los precios de alquiler son más altos, garantizando una mayor viabilidad financiera y las contribuciones a la economía son más sostenibles. Se ejecutan sobre una base de recuperación de costos, tales zonas son más sensibles a las necesidades de los usuarios y ofrecen una amplia gama de servicios de administración de bienes.

Asimismo, las zonas privadas son más rentables y obtienen beneficios económicos más altos que sus contrapartes de propiedad pública. En las Filipinas, las zonas privadas han contribuido a más del 70 por ciento de las exportaciones. En El Salvador y Honduras, las zonas privadas son responsables de más del 90 por ciento de las exportaciones y de empleo. Las zonas privadas de Tailandia atraen más inversión extranjera directa que sus zonas públicas y son responsables de la mayoría de las exportaciones.

Por lo anteriormente expuesto, una mayor dependencia sobre el sector privado debería ayudar con los desafíos en materia de infraestructura en las ZEE en el Perú, las cuales han limitado su crecimiento.

Las necesidades más urgentes incluyen la infraestructura de logística fundamental para permitir el comercio doméstico y comercio internacional, que es una preocupación principal del programa de zonas. Como se mencionó antes:

- MINCETUR, Proinversión y la Cámara de Comercio de Lima han señalado que las zonas carecen de infraestructura de calidad y de transporte.
- El monopolio de la telefonía en el Perú ha reducido la calidad de la infraestructura de comunicaciones.
- ZOFRATACNA, en particular, enfrenta deficiencias en líneas de transmisión eléctrica y disponibilidad de carga, agua potable y alumbrado público. También, las vías de conexión entre Tacna y los mercados de Chile y Bolivia son de peor calidad que los caminos dentro de cada uno de esos países, lo que reduce las exportaciones peruanas.
- ZED Paita, cuenta con infraestructura limitada en sus oficinas administrativas, al punto que la Dirección de Operaciones se encuentra en un recinto distinto a las demás direcciones. Asimismo, cuentan con acceso limitado a conexión de internet y servicios básicos de agua y energía.

- ZED Matarani también enfrenta desafíos de infraestructura con respecto al agua potable, iluminación, energía y gestión de residuos. Se ha construido una torre de agua pero aun no funciona.

No obstante, cabe señalar que el Perú ha logrado avances notables en el último año para involucrar al sector privado en el desarrollo de infraestructura del país. Asociaciones Público-Privadas (APP) y concesiones han sido introducidas en los puertos, facilidades de energía, distribuidores de petróleo, gas y telecomunicaciones.

Mejores leyes de inversión privada y regulaciones han hecho que las APP sean menos burocráticas y más transparentes. La privatización ha expandido la competencia, atraído la inversión extranjera, y mejorado el rendimiento de los servicios públicos.

Actualmente el sector privado tiene poca participación en el desarrollo u operación de las Zonas de Perú, tanto en la práctica como en la ley. El Comité de Administración es responsable del desarrollo, prestación de servicios, mantenimiento, promoción y regulación de zonas. Según PRODUCE y Proinversión, las normas operativas y de administración no son óptimas.

Además, las ZEE del Perú carecen de una planificación estructurada, aunque PRODUCE ha propuesto asistir a varias zonas en este sentido. Asimismo, dicho sector también ha observado la falta de infraestructura de la conectividad del traslado de mercancías hacia y desde las ZEE. El programa de ZEE del Perú es autofinanciado, y sus ingresos provienen de cargos a los usuarios. ZOFRATACNA recauda impuestos con relación al Sistema de Zona Comercial de Tacna, los cuales en parte son transferidos a las ZED. Sin embargo, no todas las zonas son auto sostenible, por ejemplo, Ilo ha experimentado un déficit operativo. Por otra parte, ninguna de las Zonas dispone de recursos suficientes para nuevas inversiones en infraestructura.

Las leyes de ZEE no mencionan explícitamente la participación del sector privado en las operaciones de las zonas. Fuera de los casos de la Zona Franca de Tacna y la ZEEDEPUNO, la privatización es imposible bajo el actual marco legal. Las ZED tienen aún más restricciones legales que se interponen a los acuerdos de APP, los cuales incluyen desarrollo y manejo de bienes como edificios y almacenes.

Sólo las leyes de las Zonas de Tacna y Puno asignan responsabilidades bien diferenciadas a los operadores de un determinado tipo, cuando estos son identificados. Bajo estas leyes, se permite que los operadores sean titulares de concesiones para administrar y promover las zonas bajo la supervisión general del MINCETUR. Las concesiones se otorgan a través de un proceso competitivo. Hasta que se otorgan las concesiones, los Comités de Administración pueden continuar siendo los operadores. Si los operadores son aprobados, estos obtienen ingresos principalmente por ser dueños de propiedades en la zona y la recepción de cuotas de asignación o precios de venta. Los operadores, al igual que otras empresas de las zonas, también están exentos de impuestos y se les permite importar maquinaria, equipo, y otros suministros sin impuestos.

8. Ausencia de reformas laborales especializadas

Las ZEE pueden convertirse en herramientas para la reforma del código laboral, y así mejorar las tasas de empleo, el crecimiento económico, las condiciones de trabajo, y los salarios, además de reducir la informalidad. Países con malas regulaciones laborales no han logrado promover eficazmente buenas condiciones de trabajo o aumentar los niveles de empleo. En ese contexto, las ZEE pueden ser utilizadas para poner en práctica programas de capacitación de trabajadores.

Cuando las regulaciones hacen que sea difícil o costoso contratar trabajadores, los inversores extranjeros tienden a alejarse y las empresas locales tienden a crecer más lentamente, o en todo caso se genera la informalidad laboral. Las restricciones sobre las contrataciones de trabajadores, cambio de funciones, desempeño de los trabajadores y sobrecostos laborales son una limitación

importante en el crecimiento económico en muchos países. La reducción de restricciones ayuda a garantizar que los trabajadores reciban salarios más altos y cuenten con incentivos para trabajar mejor. Más personas buscan trabajo en el sector informal debido a las pocas ofertas de trabajo en el sector formal. Sin embargo, en el sector informal los empleados son productivos y no existen normas. Irónicamente, esto significa que las condiciones de trabajo pueden deteriorarse a medida que las normas laborales son más restrictivas.

Varios países han actuado para resolver este problema, y ante la incapacidad de realizar reformas de alcance nacional debido a obstáculos políticos, las han iniciado en las zonas. En China, las reformas laborales iniciadas en las ZEE han demostrado ser un importante motor del progreso económico. Del mismo modo, el desarrollo de una política de mano de obra especializada y flexible en la ZEE de Panamá Pacífico logró mejorar significativamente el entorno empresarial mientras protegía los derechos de los trabajadores según la OIT. El sueldo y los beneficios también pueden ser alineados con la práctica internacional de ZEE.

Las leyes de las ZEE pueden establecer unidades especializadas de trabajo dentro de la Autoridad de las Zonas, las cuales pueden inspeccionar periódicamente, aconsejar, y ayudar a que se cumplan con las normas de trabajo. También las unidades podrían tener facultades para sancionar a los empleadores cuando sea apropiado. Por ejemplo, Bangladesh mejoró el cumplimiento laboral en sus zonas de 30-40 por ciento a casi el 93 por ciento después de la creación de consejos laborales. Estos consejos se encargaron de informar a los empleadores sobre las leyes laborales. También informaron a los trabajadores de sus derechos (siguiendo un proceso de quejas), y facilitaron la resolución de conflictos laborales. Después de la implementación, el 99 por ciento de todas las quejas fueron mediadas con éxito por los asesores laborales, además desde 2007 al 2009 los salarios aumentaron en un 32 por ciento. Muchas zonas, como Panamá Pacífico, también han implementado programas de capacitación de trabajadores, normalmente organizados por el sector privado y facilitado por la autoridad zonas. Estos programas ayudan a mejorar la mano de obra, lo cual muy importante para el entorno empresarial. Los trabajadores

también se benefician ya que más oportunidades en su carrera y los salarios aumentan.

9. Incentivos fiscales indebidamente calibrados

Como principio general, los incentivos fiscales no deberían ser usados como principal atractivo de las zonas. Los incentivos tienen un límite de efectividad para atraer diferentes tipos de inversión y su administración puede ser más difícil que la de impuestos fijos. Otros factores que afectan el entorno empresarial, como la simplificación de regulaciones de aprobación, buena infraestructura y mano de obra especializada, han demostrado ser mucho más eficientes para atraer la inversión sostenible.

La evidencia acerca de la eficacia de los incentivos fiscales para atraer inversión es mixta. En muchos casos los incentivos fiscales no han sido efectivos para atraer inversión a países en desarrollo. Además se dice que estos tienden a traer empresas que no se quedarán a largo plazo. Además, los incentivos fiscales tienen un valor limitado para inversores de países que cobran impuestos a sus naciones en cualquier país del mundo.

En general, los incentivos parecen ser más eficaces: (i) en países desarrollados con buenos climas para la inversión; y (ii) con exportadores. Es posible que los incentivos funcionen mejor con los exportadores ya que estos son típicamente compañías multinacionales, que están en una mejor posición para elegir jurisdicciones.

9.1. Problemática de los Incentivos Fiscales

Además de tener un efecto incierto en la atracción de inversiones, los incentivos fiscales pueden dar lugar a problemas que ameritan una consideración cuidadosa.²⁵

²⁵ Para mayor información del análisis, ver Kagira B., Rolfe R., Woodward D., *Footloose and Tax Free*, Biennial Conference of the Economic Society of South Africa, South Africa (September 2003); OECD Trade Committee, *Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade And Development*, TD/TC/WP(2006)39/REV1, JT03223115 (March 2007); Padovano & Galli, cited in Scott Jacobs, "The

En particular, los incentivos fiscales:

- Generan oposición por parte de las empresas nacionales fuera de las zonas que perciben las excepciones como desleales;
- Tienen a atraer inversiones con bajo valor añadido y móvil (*Footloose*), como fabricantes de prendas de vestir. Estos tienen menos costos irrecuperables y pueden reubicarse con relativa facilidad en zonas con menores impuestos;
- Incentivan a que las empresas cierren al final del año fiscal y vuelvan a abrir como "nuevas" inversiones para obtener mayores incentivos fiscales;
- Incentivan a que las empresas canalicen sus ganancias a través de transferencia de precios. Normalmente lo hacen con empresas rentables que son exentas de impuestos, de esta manera pagan impuestos; y
- Agotan los recursos públicos, que deben ser medios contra los beneficios anticipados y los efectos indirectos positivos de los incentivos (por ejemplo, creación de empleos, diversificación, etc.).

Por otra parte, la reducción o eliminación de incentivos reduce la capacidad del gobierno para influenciar el comportamiento. Los gobiernos utilizan a menudo incentivos fiscales como una herramienta para lograr sus objetivos de política pública. Por ejemplo, incentivos bien ajustados pueden ayudar a promover: Creación y retención de empleos; promoción de estrategias o sectores prioritarios; desarrollo de recursos humanos; apoyo de I&D y transferencia de tecnología; y apoyo al crecimiento de las PYMES.

importance of institutions in determining the investment environment," *FIAS South Asia FDI Roundtable, Maldives* (2003); Root and Ahmed (1978), Agodo (1978), Shah and Toye (1978), and Lim (1983); Jacques Morisset and Neda Pirnia, *How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A Review*, FIAS (2002); Mintz and Tsiopoulos, "Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe," in *Fiscal Incentives for Investment and Innovation* (Anwar Shah, ed.), Oxford University Press (1995), pp. 455-480; Feltenstein and Shah, "Corporate Tax Structure and Production," in Shah (1995), pp. 503-543; Bond and Samuelson (1986); Ernst & Young (1994); Forsyth (1972); Ondrich and Wasylenko (1993); Swensson (1994); and Devereux and Griffith (1998).

El tipo de IED que el país atrae también puede ayudar a desarrollar los objetivos políticos que se persiguen a través de incentivos como se muestra a continuación:

Cuadro 3: Objetivos de política mediante incentivos fiscales, según tipo de IED²⁶

1. Búsqueda de Recursos Naturales	2. Búsqueda de Mercado	3. Búsqueda de eficiencia	4. Búsqueda de activos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Encadenamientos hacia adelante • Uso de tecnología verde • I &D e Innovación para mejorar el valor agregado • Incursión en nuevos "nichos" de exportaciones con mayor valor agregado 	<ul style="list-style-type: none"> • Encadenamientos hacia atrás • Maximización de generación de trabajo • Maximización de transferencia de tecnología • Promoción de una agenda de género • Mejorar de la competitividad y la conectividad entre los sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Encadenamientos hacia atrás • Mejora la capacitación de la mano de obra local • Maximización de generación de trabajo • Mejorar de la competitividad y la conectividad entre los sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora la capacitación de la mano de obra local • Maximización de generación de trabajo

Muchos de estos objetivos pueden alcanzarse a través de incentivos no fiscales. Los incentivos no fiscales incluyen transferencias directas o indirectas de fondos o de pasivos para beneficiar a un determinado negocio, actividad o sector. También pueden incluir la provisión de bienes y servicios o determinados pagos que no benefician a la población en general. Ejemplos de incentivos no fiscales son los “*matching grants*”, préstamos con interés reducido y precios reducidos de tierra.

²⁶ World Bank, Trade & Competitiveness Practice Group.

En general, las ventajas de la reducción o eliminación de incentivos superarán las desventajas mencionadas. Sin embargo, si los incentivos se utilizan como un medio para influir en el comportamiento, estos deben ser limitados, cuidadosamente monitoreados y directamente relacionados con los objetivos de política que pretenden lograr.

9.2. Tasas de Impuestos Bajas y Fijas vs. Exoneraciones Fiscales

La mejor práctica internacional recomienda una exoneración progresiva de los impuestos, hasta que en un momento determinado las empresas pasen a un régimen tributario general.

Por lo tanto los beneficios de una exoneración progresiva de impuestos deberán incluir:

- Mayor previsibilidad de las obligaciones tributarias, reducción de los costos de cumplimiento e incertidumbre para los inversionistas;
- Capacidad para proporcionar un impuesto inteligente, competitivo, que amplía la base tributaria, mediante la atracción de inversionistas con una selección de posibles lugares de inversión, y por lo tanto genera nuevos ingresos fiscales
- Administración tributaria simple y menos costosa;
- Imposición tributaria más fácil, lo que potencialmente aumenta los ingresos fiscales;
- Reducción del tiempo y recursos gastados en contabilidad, archivo, y auditorías;
- Reducción de distorsiones de mercado al mínimo
- Cierre de limbos jurídicos;
- Reducción de incentivos perjudiciales que resultan de las vacaciones fiscales.

Sin perjuicio a lo antes indicado, tales beneficios tributarios, en el peor escenario posible, incluyen las siguientes peculiaridades:

- El gobierno puede perder ingresos adicionales que podrían ser recogidos mediante el cobro de tasas más altas en inversiones que se habrían hecho con o sin impuestos fijos;
- Reducir la capacidad para influir en la conducta para lograr resultados a través del código fiscal;
- Pérdida de ventajas no capturadas en el presupuesto (por ejemplo: equidad social, mejor comportamiento ambiental, las transferencias de conocimiento y otros efectos indirectos)
- Incapacidad de dar prioridad a la promoción de sectores específicos, ofreciendo tasas de impuestos más bajas que en otros sectores.
- El foco de la discusión en el Perú está quizás excesivamente, basado en los ingresos fiscales. Los regímenes de incentivos de las ZEE deberían estar alineados idealmente con las políticas y los objetivos económicos del gobierno, de una manera fiscalmente sostenible. Una tasa de impuesto fija, en comparación con el actual sistema de incentivos o un sistema más dirigido a incentivos, debe ser evaluada contra los objetivos.
- Si en este contexto se toma la decisión de implementar un impuesto simple y plano, la siguiente pregunta se refiere a cuál sería la tasa óptima del mismo. Esto idealmente implica un análisis de los impuestos en el lugar y las áreas de competencia. También se debe hacer un análisis de demanda de mercado. Algunos de los principios de mejores prácticas para guiar esta decisión incluyen los siguientes: La tasa debe ser lo suficientemente baja para hacer que la zona sea competitiva y atraiga inversionistas;
- La tasa debe ser lo suficientemente alta para evitar la redundancia (es decir, se debe tomar en cuenta las inversiones que se harían con una tasa impositiva más elevada);
- El análisis debe tener en cuenta los niveles de impuestos más efectivos en otros lugares de inversión. Se debe considerar el tamaño de la empresa, los beneficios, las deducciones, las técnicas de fijación de precios de transferencia, la depreciación, los remanentes de pérdida, etc.;
- Se debe considerar el efecto de la tasa fiscal sobre las empresas en términos de su capacidad para competir y en términos de su nivel previsto de oposición a la tasa de impuestos;

- La tasa deberá tener en cuenta si es o no la mayoría de las inversiones serán orientadas a la exportación, dado el tamaño del mercado interno, y que los exportadores han demostrado ser más atraídos por los incentivos fiscales que otras industrias;
- Se debe considerar en el origen de los inversionistas y el método de impuesto en sus países de origen (P.ej. impuestos pagados sobre una global y sus políticas en materia de beneficios repatriados); y
- Una evaluación de la importancia de las tasas de impuestos como un factor en las decisiones de localización de las inversiones en relación con otros factores es necesaria.

Países como Jordania, Filipinas y China, por ejemplo, han puesto en marcha tasas de impuestos fijas después de hacer un análisis similar, resultando en un impuesto sobre sociedades del 5 por ciento en Aqaba, Jordania y en PEZA de Filipinas, y de un impuesto sobre Sociedades del 10-15 por ciento en las ZEE de China (dependiendo si zonas de alta tecnología, zonas francas o zonas de fabricación). Todas estas zonas han sido exitosas.

Idealmente, la política tributaria de las Zonas deber ser vista como un programa piloto para una reforma nacional. Con el tiempo, la tasa de impuesto a la renta nacional debe ser similar al de las zonas. De manera que todas las tasas de impuestos corporativos sean las mismas.

Por último, exonerando empresas de otros impuestos es generalmente una buena práctica de economía e inversión internacional. Los inversionistas de ZEE también deben recibir incentivos arancelarios y de IVA.

El programa de ZEE de Perú ofrece a los inversionistas generosas exenciones de impuestos sobre la renta con el fin de atraer la inversión. Sin embargo, los estudios sobre el clima de inversión en Perú indican que estas excepciones no pueden ser ajustadas adecuadamente a los problemas que se necesitan resolver. Por ejemplo, los impuestos relacionados con el trabajo parecen estar

actuando como una limitación importante en el crecimiento, pero estos no son exentos en las zonas.

9.3. Incentivos fiscales actuales en las Zonas del Perú

Los programas de Tacna, Puno, y las ZED otorgan el mismo paquete de amplios incentivos fiscales a los usuarios de la zona que se dedican a ciertas actividades. Estos incentivos incluyen la exención completa del impuesto sobre la renta²⁷, el impuesto general a las ventas, impuesto al consumo, impuesto de promoción municipal, y todos los demás impuestos del gobierno central, regional, y municipales. La seguridad social y otros cargos relacionados con el trabajo (por ejemplo, Es Salud) siguen siendo aplicables.²⁸ Los bienes vendidos fuera de las zonas están sujetos al impuesto general de ventas, impuesto al consumo y otros impuestos relacionados con las ventas, importaciones y servicios, pero las transacciones entre los usuarios de las zonas están exentas de estos impuestos.

Los negocios de las Zonas que pueden beneficiarse de estos incentivos incluyen las actividades discutidas en la sección sobre las limitaciones de las actividades. Por lo general, incluyen actividades industriales (manufacturas listadas in ISIC 3), agroindustriales, maquilas, ensamblaje, servicios de logística / transporte, reparación y mantenimiento de maquinaria para la minería.²⁹

Tacna incluye una zona comercial en la que los bienes pueden ser vendidos en cantidades no comerciales sin la aplicación de los derechos o impuestos de

²⁷ El impuesto de renta es del 28 por ciento, pero disminuiría 26 por ciento hasta el 2017.

²⁸ *Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna*, Ley No. 27688 (2001), art. 7; *Ley de fortalecimiento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS)*, Ley N° 29710 (2011), Art. 1; *Ley de la Zona Económica Especial de Puno – Zeedepuno*, Ley No. 28864 (2006), Art. 5. Estos incluyendo los siguientes impuestos y obligaciones parafiscales: SENATI, pagos de pensiones, pagos de seguridad social, y semi-anual aguinaldo

²⁹ *Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna*, Ley No. 27688 (2001), art. 7; *Reglamento de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS*, Decreto Supremo N° 023-96-ITINCI, Art. 7

ventas (excepto un impuesto especial del 6 por ciento)³⁰. También existe la posibilidad (si se quiere) de obtener un contrato escrito con Proinversión, para garantizar la estabilidad jurídica en cuanto a estos incentivo para inversiones mayores a US\$ 10 millones.

MINCETUR ha reconocido que las empresas que invierten en zonas de Perú principalmente están interesadas en los incentivos fiscales disponibles, por otra parte los estudios sugieren que estos incentivos tienden a ser más eficaces atrayendo inversionistas relacionados a la exportación, pero no a otros tipos de inversionistas. En la práctica las ZEE del Perú parecen haber generado mayor atracción de los inversionistas orientados a actividades para el mercado doméstico, como se ha señalado anteriormente.

Por consiguiente, sería apropiado volver a calibrar y reducir los incentivos fiscales. MINCETUR está avanzando con la idea de una reducción en el paquete actual de incentivos fiscales, con el fin de dar al programar una mayor responsabilidad social y económicamente.

Si bien el MEF indica una preferencia "filosófica" por un impuesto fijo a nivel nacional, también ha indicado al Banco Mundial que "otras propuestas podrían ser bienvenidas", si incluyen algún impuesto de sociedad en las ZEE, alejándose de la exención total actual. El MEF ha indicado que este tipo de propuestas "podrían ser discutidas y estudiadas a nivel técnico", siempre y cuando haya estudios adecuados las sustentan. El ejemplo de un impuesto preferencial para PYME ya existe y es del 15 por ciento (con un menor número de inspecciones fiscales y una renuncia a los requisitos de auditoría). Sin embargo, el MEF no desea que otros Parques Industriales y las ZED se vuelvan similares a las Zona Comercial de Tacna. Perú se está moviendo hacia una eliminación gradual de reducción de impuestos a lo largo del país, incluyendo en la Amazonía, en el sector agrícola, etc., y al gobierno le gustaría adoptar el mismo criterio con respecto a las ZEE del país.

³⁰ *Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna*, Ley No. 27688 (2001), art. 20.

9.4. Preocupación sobre la Administración Tributaria

Los inversionistas extranjeros parecen quejarse más sobre la interpretación y aplicación de las normas fiscales por el gobierno que de las tasas del impuesto (aunque estas son muy poco competitivas).

SUNAT, la autoridad fiscal en el Perú, ha recogido las siguientes quejas relacionadas a:³¹

- Imponer multas desproporcionadas y tasas de interés elevadas a los impuestos no pagados o multas;
- Participar en auditorías parciales, normalmente en respuesta a las solicitudes de restitución o de actualización legal de bienes con fines de depreciación;
- Adoptar nuevas interpretaciones de las leyes fiscales que son contrarias al espíritu y la intención de las políticas fiscales del gobierno; y
- Prolongar los procesos de resolución judicial a través de apelaciones.

Para hacer frente a los retrasos en la resolución judicial y para controlar a SUNAT, el gobierno creó un tribunal fiscal independiente. Sin embargo, SUNAT todavía con frecuencia apela decisiones fiscales desfavorables, lo que prolonga evaluaciones de bienes, pasivos y balances de las empresas. Para limitar el uso de recursos, la nueva legislación tributaria ha establecido un ombudsman fiscal que debe aprobar las solicitudes de apelación de la SUNAT.³²

La incomodidad, la incertidumbre, y el costo de hacer frente a las multas, auditorías y procedimientos judiciales pueden debilitar la inversión y el crecimiento de un negocio, incluso si un impuesto se aplica de manera justa y consistente. Bajo este último escenario, las empresas pueden predecir al menos sus gastos de impuestos y crear un modelo de negocio acorde.

³¹ U.S. Department of State, *Peru: Investment Climate Statement, 2015*, p. 19.

³² *Ibid.*

9.5. Preocupaciones sobre los impuestos relacionados con la mano de obra

Como se ha señalado anteriormente en la sección sobre la regulación laboral, Perú tiene una de las más altas "sobrecostos laborales" (la parte de los costos laborales de un empleador que no pasan al pago de los empleados) en la región, como se mencionó antes. Las empresas se quejan de altas tasas de seguros de salud y de los impuestos de pensiones. Las empresas afirman que estas políticas obstaculizan sus niveles de inversión. Esto es muy importante para atraer a los usuarios de las Zonas, ya que el Perú exonera todos los impuestos, *excepto* los impuestos relacionados al trabajo / empleo como ser *Es Salud*. Los impuestos sobre el empleo reducen indirectamente la productividad, ya que desincentivan la creación de empleos, como se ha explicado anteriormente. Este es un problema clave en la economía peruana.

10. El reto de las ZEE peruanas: pasar de ser extractivas a inclusivas

En el año 2012, Daron Acemoglu y James Robinson, profesores del MIT y de Harvard, respectivamente, publicaron el libro "Por qué fracasan los países".

Con sólidos argumentos, los autores desechan la situación geográfica o cultural como factores de empobrecimiento y se centran en las instituciones y las políticas económicas que éstas implementan, como elemento esencial del estancamiento económico o de la vuelta atrás después de un período, más o menos largo, de prosperidad. Es decir, serán las instituciones las que determinen a la postre quién tiene poder en la sociedad y el uso que hace de él, demostrando la sólida unión que existe entre las diversas formas de ejercer la política y la prosperidad o pobreza de las distintas naciones.

Para entender esta postura, los autores definen dos tipos de instituciones: extractivas e inclusivas. Las instituciones inclusivas serán aquellas que generen los incentivos necesarios para que los ciudadanos tengan acceso a tecnología,

emprendimiento e innovación. Mientras que las extractivas son las que concentran el poder en manos de una élite reducida que acaba extrayendo los recursos del resto de la sociedad, de manera que la riqueza que acumulan en lo económico les ayuda al final a consolidar su poder político. Un círculo vicioso de muy difícil ruptura como demuestra la historia, en razón a que dicha élite política y económica no tiene ningún incentivo en cambiar o reformar estas instituciones extractivas, al contrario, promueve que las mismas se mantengan en el tiempo.

En ese contexto, este tipo de instituciones, si bien son opuestas en sus estructuras y objetivos, son el origen del fracaso de los países, debido a que cuando existen élites extractivas, siempre aparecerán importantes incentivos que motiven a terceros a luchar por sustituirlas.

La inestabilidad creada por conflictos políticos permanentes para generar riqueza a través de estas instituciones extractivas, hace que las mismas se caractericen por ser el origen de fuertes ineficiencias que, al final, anulan la centralidad política y llevan al fracaso por la vía de la falta de respeto a la ley, lo que provoca la evidente consecuencia de la ruptura del orden establecido y del caos.

El camino al éxito, y por consiguiente círculo virtuoso, está en mantener una pluralidad eficiente y permanente en el tiempo. Es decir, en consolidar las suficientes opciones políticas, con absoluto respeto a las reglas del juego empresariales, y sin perder el control central en las tareas propias del Estado.

La historia es persistente en demostrar que la riqueza de las naciones está directamente vinculada con la instalación de instituciones políticas inclusivas, que son las que están suficientemente centralizadas y son pluralistas. Pero cuando falle alguno de estos propósitos se entrará en las políticas extractivas cuyos negativos efectos son bien conocidos.

En ese contexto, las ZEE peruanas, tal como están reguladas en la actualidad, se configuran como instituciones extractivas, debido a que no proponen ningún incentivo que promueva el ingreso de inversión que genere un impacto económico relevante en las regiones en donde se encuentran ubicadas. Por el contrario, a través de las exoneraciones tributarias y la no exigencia de montos mínimos de inversión, el sistema actual favorece el ingreso de inversiones

“oportunistas” cuya única motivación gozar de los beneficios tributarios, y a corto plazo se retiran de las ZEE.

Sin embargo, considero que aún estamos a tiempo de convertir a las ZEE peruanas de instituciones extractivas a inclusivas, considerando que se requiere de una economía organizada de manera que cree incentivos y oportunidades para la mayoría de la gente en la sociedad. A continuación, se proponen tres (3) bloques de reformas al sistema de las ZEE, de índole normativo, logístico y de gestión; debiéndose precisar que deben realizarse de manera conjunta estos tres bloques de reformas, para que se genere una reformulación real de las zonas.

VII. RECOMENDACIONES DE REFORMAS AL SISTEMA DE ZEE PERUANAS

1. Reformas normativas

Recomendaciones a los múltiples programas de ZEE:

Perú debería adoptar una Ley Marco que unifique los distintos regímenes de ZEE además de un conjunto de regulaciones que abarquen los programas de zonas ya existentes; esta ley debería reemplazar todas las leyes de zonas vigentes, lo que ayudará a mejorar el marketing del programa, ya que brinda mayor claridad a los inversores y las otras partes interesadas en las zonas.

Recomendaciones a la Gobernanza compartida de las ZEE:

La regulación de las zonas tendrá mayor efectividad si se ejerce a nivel nacional, puesto que la asignación de las responsabilidades a las regiones podría llevar a un entorno empresarial sub-óptimo, en especial teniendo en cuenta las dificultades que el Perú ha experimentado con la regulación empresarial por entidades sub-nacionales.

La experiencia de otros países con zonas sugiere que las funciones de regulación en gran medida deberían consolidarse en una sola entidad, que

cuenta con el conocimiento, los recursos y el mandato para regular exhaustivamente las actividades de la zona.

Una Autoridad de ZEE debería ser creada como parte de un nuevo marco legal, con el mandato y los recursos necesarios para actuar como una sola entidad reguladora/ de ZEE en el Perú. Asimismo, se debe distinguir entre las responsabilidades de regulación, de desarrollo y operación, las cuales deberían ser localizadas y en lo posible ser llevadas a cabo por el sector privado.

Siguiendo esa idea, y dada la distancia significativa entre las zonas las oficinas de la Autoridad de las ZEE (ya sea MINCETUR u otra entidad) deben ubicarse dentro de cada zona. Las responsabilidades de la Autoridad reguladora de las Zonas deberían llevarse a cabo a través de una ventanilla única en cada zona. (Idealmente interconectada con un amplio y ágil sistema como la Ventanilla Única del MINCETUR-VUCE)

Por lo tanto, considero que MINCETUR debe trabajar con el INDECOPI para identificar las barreras regulatorias innecesarias o perjudiciales y desarrollar formas innovadoras para tratar con ellas en las zonas. Estas medidas no sólo deberían eliminar las restricciones de inversión en las zonas, sino también podrían ayudar a catalizar las reformas estructurales a nivel nacional. Si la autoridad reguladora puede brindar un método efectivo de simplificación de trámites y regulaciones, este podría proporcionar un modelo replicable para otros reguladores y promovería una ola de reformas anunciadas por el Gobierno del Perú.

Recomendaciones sobre separación de funciones sobre las ZEE:

La nueva ley debería claramente distinguir entre los roles y responsabilidades de cada una de las cuatro funciones principales. Como se señaló anteriormente, la experiencia internacional sugiere que las responsabilidades de regulación deben ser transferidas a una nueva Autoridad de las Zonas a nivel nacional. Además, esta función debe estar separada del desarrollo y funcionamiento de la zona, y de

la promoción de la inversión. El desarrollo y operación de zonas deben ser local e idealmente sería llevado a cabo por el sector privado. Desarrollo (P.ej., construcción) y operación (por ejemplo., la prestación de servicios, mantenimiento y gestión de la propiedad), deberán ser transferidos a empresas con experiencia en el sector privado.

Además, debería hacerse una clara distinción entre las tres funciones mencionadas previamente y la promoción, especialmente la promoción de inversión. El Comité de Administración de Tacna y Puno y las Juntas de Administración en cada ZED pueden asumir el papel de agencias de promoción de inversiones. A fin de que puedan ser efectivas en su rol de “agencias regionales de promoción de inversiones”, sus mandatos y organizaciones deben ser re-estructuradas con el fin de enfocarse exclusivamente en la promoción de las zonas. Ya que la promoción de inversiones de las Zonas y las regiones deben llevarse a cabo en diferentes niveles (local, regional, nacional e internacional), se debería crear una agencia que coordine las actividades entre diferentes instituciones, tales como Proinversión, MINCETUR y el Ministerio de Asuntos Exterior. Sin embargo, realizar una evaluación de cómo este sistema funcionaría claramente excede el alcance de este estudio.

Los cambios propuestos contribuirían a alinear las fortalezas, roles y responsabilidades de los actores clave en las ZEE. En resumen, la coordinación horizontal (entre ministerios, y entre ellos y el Gobierno central) y vertical (entre los niveles de gobierno) mejorará de manera significativa si se establecen las funciones y responsabilidades de los distintos actores sobre la base de las acciones clave:

- Establecer una única entidad nacional que se centra más en la regulación que en la operación,
- Confiar el desarrollo y gestión de las Zonas a las empresas con experiencia internacional, y
- Posicionar las entidades del sector público de las zee para la atracción de inversiones.

Recomendaciones sobre beneficios laborales en las ZEE:

El establecimiento de un sistema de mano de obra especializada en las zonas debería mejorar significativamente el entorno de negocios. Este sistema de trabajo debe constar de tres cosas: un equipo de oficiales para mejorar el cumplimiento, una estrategia que reduzca los sobrecostos laborales de las empresas, sin que ello signifique reducir los derechos laborales de los trabajadores, así como programas de capacitación para los trabajadores que son relevantes para las demandas del mercado.

Las nuevas leyes de ZEE deberían incluir disposiciones que generen incentivos a las empresas en materia laboral y al mismo tiempo protejan los derechos de los trabajadores y se adhieran a convenciones internacionales. Específicamente, las empresas de las zonas, sin importar su tamaño, podrían asumir sólo la mitad de los sobrecostos laborales de sus trabajadores, mientras que el restante sea asumido por el Estado. Esto impulsaría la creación de empleos en las zonas haciendo que los costos no salariales sean más competitivos en relación a los de otras naciones que compiten con Perú por las inversiones. Esto se discutirá más adelante en la sección de incentivos fiscales.

Además, el Gobierno del Perú debería adoptar las mejores prácticas internacionales en lo que respecta a los programas de formación de los trabajadores en las Zonas. Los operadores de las zonas deberían liderar esta iniciativa, facilitados por las autoridades reguladoras de zonas y la colaboración con las empresas que operan en las mismas. Las empresas de las zonas tendrán los incentivos más fuertes para asegurar que la zona cuente con empleados altamente productivos dando así lugar a una mayor rentabilidad en ellas.

Recomendaciones sobre beneficios tributarios

Recomendación de impuestos (1): Establecer leyes impositivas e instituciones especializadas para las empresas de las Zona.

Para los inversionistas de las zonas de Perú, la característica más atractiva de las exenciones fiscales actuales (tasa de 0 por ciento), sino la oportunidad de evitar la carga, la complejidad, la incertidumbre y el costo de tratar con la administración tributaria en el Perú. Si en las Zonas, los impuestos son aplicados consistentemente, simplemente y de manera justa, las tasas pueden aumentar sin afectar negativamente a los niveles de inversión.

Las reglas especializadas deberían reducir el nivel de discrecionalidad para las empresas y autoridades, y el manejo institucional debería ser más amigables para los inversionistas (ayudar en lugar de obstaculizar el cumplimiento tributario). Una tasa impositiva plana, como se recomienda a continuación, facilitará este objetivo.

Más importante aún, las reglas especializadas deben operar de una manera electrónica y dentro del marco de "un solo clic". Estas reglas también deben ser operadas de manera favorable a los inversionistas (por ejemplo, las empresas de las ZEE deben contar con una línea dedicada, disponible las 24 horas 7 días a la semana, que pueda brindar respuestas respecto a cuestiones impositivas en menos de 24 horas). Los procedimientos especializados de resolución de conflictos también deben estar disponibles para los usuarios de la zona.

Con todo, las ZEE pueden proporcionar las bases para poner a prueba modos de reducir la carga del cumplimiento tributario que más adelante se puede generalizar a toda la economía. El SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) debería establecer una unidad dedicada a cuestiones de cumplimiento tributario de ZEE.

Recomendación de impuestos (2): Explorar las medidas de política no tributaria para mejorar las Zonas de Inversión.

Se debe prestar más atención a las regulaciones no tributarios se pueden implementar para hacer que las zonas tienen un ambiente de inversión más "especial". Las zonas podrían ser, por ejemplo, la oferta:

- Simplificación de zonificación, desarrollo, construcción y ocupación de normas y reglamentos;

- Reducción de costos de cumplimiento para las evaluaciones de impacto ambiental;
- Simplificar y actualizar los procedimientos de aduana, basado en un enfoque de manejo de riesgos;
- Ventanillas únicas para la coordinación interministerial de instalaciones de inversiones;
- Facilitación y consolidación de licencias locales de operación, autorizaciones, permisos y certificados de origen;
- Programas para vincular las zonas con las universidades, incluyendo los programas del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, con el fin de mejorar la Investigación y Desarrollo industrial;
- Programas para vincular las zonas y las universidades, con el fin de mejorar la Investigación y Desarrollo industrial; y
- Presencia de centros de formación de mano de obra
- Plantas de tratamiento de efluentes donde sean apropiadas

Además, pueden ofrecerse incentivos no tributarios en las zonas para incentivar ciertos comportamientos de inversión. Por ejemplo, reducción de alquiler o fondos especiales pueden establecerse para subvencionar la formación de enlaces hacia atrás (es decir, proveer insumos de empresas locales que no son parte de la zona), programas de formación, igualdad de género o desempeño ambiental.

Recomendación de impuestos (3): Recalibrar los incentivos fiscales para reducir los impuestos laborales

Las reformas a las regulaciones laborales recomendadas anteriormente deberían ser acompañadas de una reducción de impuestos laborales. Esto debe implicar la eliminación y reducción de las cargas, cuando sea apropiado, para que estén en línea con las mejores prácticas regionales o internacionales. Un referente podría ser la "cuña fiscal" de Chile, que fue 7 por ciento en 2014. Estos pasos deberían ser acompañados con disposiciones claras que brinden a los trabajadores de las Zonas acceso a un seguro de salud, derechos a pensión, etc. Una vez más, el

Gobierno de Perú se podría utilizar las Zonas para realizar una prueba piloto de reformas que luego podrían ser expandidas al resto de la economía.

Recomendación de impuestos (4): Desarrollar mecanismos para el Monitoreo y Evaluación de Políticas Fiscales

El monitoreo y evaluación de la efectividad de las políticas tributarias debería ser una actividad continua, independientemente de si el Perú aplica un impuesto plano como se recomienda o una estructura más compleja de incentivos. Para ello, el gobierno debe establecer una base de datos que incluya detalles del desempeño de las empresas, incluyendo empleo, beneficios, producción, exportaciones e inversiones realizadas.

Por ello, las empresas deberían estar obligadas a proporcionar información para la base de datos como condición para recibir incentivos fiscales. Además, el gobierno debería realizar encuestas a los inversionistas, incluyendo los existentes, potenciales, y aquellos que optaron por no localizarse en las zonas.

Recomendación de impuestos (5): Políticas tributarias estructuradas en la zona con fin de mitigar las distorsiones de mercado y aumentar la transparencia.

A mediano plazo las ZEE y la política fiscal nacional deberían estar armonizadas tanto como sea posible para minimizar las distorsiones. Esto no significa que el régimen de política fiscal de las Zonas tendrá una fecha de caducidad, en la cual será totalmente eliminado, para dar lugar al régimen nacional. Por el contrario, la idea es que un proceso se pondrá en marcha a nivel nacional para aprender de las políticas de las Zonas a fin de que la convergencia de los sistemas se produzca en algún lugar entre ambos.

Por consiguiente, la premisa debe ser que el nuevo régimen propuesto para las Zonas también proporcionará lecciones para la política fiscal a nivel nacional. Además, dado que las ZEE son un instrumento de política para catalizar reformas y crecimiento, las ZEE producen distorsiones por su propia naturaleza, y por lo tanto, la plena armonización no debería ser el objetivo. Su función es

proporcionar políticas especiales para mejorar el ambiente de negocios con el objetivo de estimular las inversiones y catalizar reformas nacionales.

Una advertencia sobre este tema es que los inversionistas de las Zonas, como cualquiera, tienen una fuerte preferencia por un régimen fiscal estable, por lo tanto los cambios deberán ocurrir solo en el mediano plazo y probablemente deberían ser reducidos gradualmente solo para los nuevos inversionistas, y no todo el mundo. Idealmente, sin embargo, el régimen de tributario de las Zonas debería estar diseñado lo más cerca posible del régimen ideal para el país (es decir carga moderada, fácil implementación, y neutralidad con respecto a las decisiones de mano de obra y los mercados capitales), y por lo tanto sólo se necesitan pequeños ajustes en lugar de grandes cambios.

Además, algunas políticas pueden acompañar a la política tributaria de las ZEE para extender sus beneficios a empresas en que no pertenecen a las ZEE. Taiwán (China) y Corea del Sur, por ejemplo, tienen políticas de "igualdad de condiciones" y acuerdos de subcontratación con este propósito. Estas políticas pueden ayudar a catalizar el desarrollo regional y evitar la falta de equidad a las empresas que no son ZEE. Ejemplos incluyen:

- Empresas ZEE son impulsadas a formar acuerdos de subcontratación con empresas no ZEE;
- Empresas ZEE son impulsadas a proveer materiales, asistencia técnica y financiación a los proveedores no ZEE;
- Proveedores nacionales de capitales y bienes intermedios a las empresas ZEE reciben acceso libre de impuestos a las importaciones utilizadas como insumos para los productos vendidos a los ZEE y créditos fiscales para dichas entradas;
- Productos vendidos a las empresas ZEE son tratados como exportaciones y por lo tanto tienen derecho a la devolución de impuestos e IVA con tasa cero;

- El valor de los insumos locales se resta del valor de los productos vendidos en el mercado nacional por las empresas ZEE. (consideración para el cálculo de aranceles);
- Proveedores locales pueden importar componentes sobre la base de los crédito originales de la empresa ZEE a la que le están vendiendo; y
- Incentivos de impuestos de ZEE pueden limitarse a los beneficios de las ventas a otros países o zonas. En este escenario, no se aplican impuestos a las ganancias provenientes de las ventas en el mercado interno, esto significa que la misma tasa de impuesto será aplicada a las obtenidas por las empresas no ZEE. Empresas ZEE necesitaran mantener una contabilidad separada de los ingresos obtenidos a nivel nacional y los ingresos obtenidos de fuentes extranjeras.

2. Reformas de facilitación de comercio exterior

Recomendaciones sobre la falta de criterios de ubicación de ZEE:

Perú debería elaborar una legislación que contenga el proceso y las normativas mínimas para revisar propuestas de designación de nuevas zonas, a cargo del MINCETUR, en su condición de ente rector de la ZEE.

En ese contexto, debemos señalar que las ZEE no son herramientas recomendadas para estimular el desarrollo regional en áreas económicamente poco prometedoras. Por el contrario, si se busca promover el desarrollo regional, esto debe hacerse a través de rigurosos criterios de designación además de bien fundamentados programas para generar vínculos económicos.

Por lo tanto, para mitigar las malas decisiones respecto a la localización de las ZEE, el marco jurídico modificado debería exigir que todas las propuestas justifiquen la selección del sitio a través de estudios de pre-factibilidad, como por ejemplo:

- Análisis cuantitativo de demanda de mercado de las ZEE utilizando: (i) análisis de clústeres; (ii) datos a nivel de empresa sobre comercio regional y doméstico, inversión extranjera directa; (iii) análisis de opciones inmobiliarias del mercado; (iv) encuadramiento y comparación de costos industriales en relación a otras ubicaciones regionales;
- Estudios de estrategia económica y estudios sectoriales (incluyendo análisis de la Tasa Interna de Retorno y el Valor Económico Agregado en relación a puestos de trabajo por metro cuadrado por industria y sector, salarios, ventas y exportaciones);
- Estudios del clima de inversiones con encuadre regional;
- Proyecciones cuantitativas de absorción de terrenos basados en datos comparables a nivel industria, como el área total de terrenos (GFA) y la relación superficie-suelo (FAR).

Además, las leyes de las ZEE deben establecer criterios mínimos que una ubicación debe satisfacer para la designación de una ZEE. Estos criterios deben incluir:

- Una masa crítica de actividad económica, incluyendo nuevos conglomerados;
- Fuertes conexiones de transporte con los mercados nacionales e internacionales;
- Presencia de trabajadores calificados y recursos;
- Conexiones de electricidad, agua e infraestructura de transporte, incluyendo puertos, aeropuertos y estaciones de ferrocarril;
- Infraestructura social cercana (hospitales, colegios, etc.); e
- Instalaciones de "calidad de vida" para la administración y el personal de los inversores.

Recomendaciones a la simplificación insuficiente:

El programa de ZEE peruanas debería desarrollar sus propios procedimientos, permisos y otros requisitos para los usuarios de las mismas, sustituyendo los actuales requisitos que existen a nivel local, regional y nacional.

Aquellos procesos que todavía son realizados por otras entidades gubernamentales, tales como las visas de inmigración y las declaraciones aduaneras, deben ser ofrecidos en lo posible a través de las ventanillas únicas de la zona.

Para lograr este nuevo modelo de servicio “Gobierno a Negocio” (G2B), MINCETUR debe llevar a cabo diálogos con INDECOPI y con autoridades locales a fin de identificar, coordinar y mejorar la eficiencia de los procedimientos que sean necesarios, y eliminar aquellos que resulten innecesarios. Esto permitirá que los usuarios de las zonas deban ser capaces de interactuar a través de las ventanillas únicas de la zona para realizar actividades que son conducidas por otras entidades gubernamentales.

Recomendaciones sobre la insuficiente Facilitación del Control Aduanero:

Las disposiciones aduaneras o la nueva ley de ZEE deben incluir disposiciones más claras para mejorar la facilitación comercial. La facilitación del comercio es el núcleo de las políticas de las ZEE a nivel mundial, dado que las Zonas han demostrado ser útiles como vehículos eficaces para fomentar y aumentar la integración a las cadenas globales de valor y suministro. Los procesos de aduanas actuales son ineficientes, los problemas incluyen verificaciones redundantes e inspecciones incorrectas de carga, aplicaciones incorrecta de impuestos, falta de interoperabilidad en los sistemas de monitoreo de inventario y otros. La falta de un marco simplificado podría estar llevando a la imposición incorrecta de aranceles.

Para tales efectos, se proponen las siguientes medidas:

- Eliminación de la doble verificación de aduana, pedido de solo un punto de entrada y la disponibilidad de transporte de conexión a la zona. El despacho de mercancías con destino a las zonas debe ser acelerado, y debe ser enviado inmediatamente a la zona en menos de un día y sin manipulación de contenedores en el almacén.
- Inspección de las exportaciones sólo una vez en la zona, en un proceso acelerado y no una segunda vez en la frontera.
- Aclarar la aplicación y exoneración de impuestos en el ingreso, permanencia y salida de mercancías en las ZEE, dando a conocer los aranceles para los usuarios de la zona de acuerdo a todas las clases de productos. Además se debe dar capacitación a los funcionarios de aduanas en la correcta aplicación de las tasas.
- Suspensión de impuestos en el ingreso y almacenamiento de mercancías en las ZEE, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.
- Crear un sistema de seguimiento de inventario para las zonas interoperables con el sistema aduanero.
- Identificación y resolución de ineficiencias e incertidumbres en los procesos de aduanas para compañías proveedoras de insumos nacionales.
- Proporcionar un horario de aduanas de 24 horas en las zonas.

3. Reforma de gestión de las ZEE

El Gobierno debería otorgar concesiones a desarrolladores y operadores del sector privado en la práctica. El enfoque actual del Perú se ha basado en asignar las responsabilidades de desarrollo y operaciones al sector público mediante los Comités de Administración, los cuales exponen el programa a riesgos, y probablemente han contribuido en cierta medida a los problemas de desarrollo y operaciones de las Zonas. Las responsabilidades que tiene asignadas los operadores de las leyes de Tacna y Puno se encuentran en línea con las mejores prácticas internacionales, excepto que el operador debe estar explícitamente

autorizado para proporcionar todos los servicios públicos y de manejo de infraestructura comercial dentro de las Zonas.

Para asegurar una mayor participación del sector privado en el desarrollo y operación de las zonas, el Gobierno de Perú debería adoptar disposiciones legislativas que requieran a la nueva Autoridad de ZEE la selección de desarrolladores y operadores del sector privado.

En ese sentido, se deberá actualizar el marco legal que permita que las ZEE sean administradas por un operador privado, supervisado por la Comisión Multisectorial de las ZEE en su condición de Autoridad Reguladora de las mismas.

Asimismo, se deberá precisar que dicho operador privado deberá invertir, organizar, desarrollar y administrar las ZEE, incluyendo la infraestructura necesaria para la instalación y el funcionamiento de las empresas usuarias. No obstante, se deberá exigir que el operador acredite amplia experiencia internacional en administrar ZEE exitosas, así como un apalancamiento financiero importante para invertir en el desarrollo de las ZEE. Cabe señalar que la experiencia internacional nos indica que una forma de generar incentivos para el ingreso de operadores privados y reducir la barrera de entrada económica hacia las ZEE, se puede otorgar a dicho operador una reducción del 50% del Impuesto a la Renta por los primeros 15 años, para luego sujetarse al Régimen General.

4. Hacia una nueva visión de los beneficios otorgados por las ZEE

Los países deberían considerar los incentivos fiscales como una técnica de atracción de inversiones de menor prioridad en relación con otras, teniendo en cuenta que los países pueden utilizar las Zonas para ofrecer a los inversionistas, políticas y servicios especializados que no están disponibles en otras partes del país o región.

Estas políticas y servicios tendrán menos efectos de distorsión en el mercado que los incentivos fiscales. De hecho, muchos de estos mecanismos no tributarios se pueden utilizar para probar o iniciar reformas a nivel nacional, lo que resulta en una transformación estructural positiva.

Los siguientes son ejemplos en zonas de América Latina donde estos mecanismos son utilizados:

Cuadro 4: Medidas de políticas no tributarias para atraer inversiones a Zonas de América Latina³³

Los programas de zonas en varios países de América Latina ofrecen beneficios a los inversionistas más allá de los incentivos fiscales y de impuestos. Éstos incluyen:

- Las autoridades Reguladoras de zonas opera en ventanillas únicas que simplifican y agilizan la mayoría de las funciones de gobierno, incluyendo: el registro de negocios y permisos de operación, mano de obra y permisos de trabajo de expatriados, aprobaciones ambientales y de construcción, y la prestación de servicios de asesoramiento empresarial (Panamá);
- Simplificación y aceleración de trámites aduaneros (Panamá, Ecuador, ZFI Brasil, ZFI Honduras);
- Normas laborales más flexibles (por ejemplo: períodos de trabajo, terminación, empleo de extranjeros, etc.) (Panamá, ZEE Colombia, ZF Ecuador);
- Programas de formación para los trabajadores (Panamá);
- Mayor apertura a la inversión extranjera (Zonas de Libre Comercio en Colombia, Venezuela);
- Competencia con / sin reconocimiento de los monopolios estatales (ZF Uruguay); y

³³ Fuente: Locus Economica research (2015).

- Menos regulaciones sobre cambio de divisas extranjeras (por ejemplo: remesas, cuentas en moneda extranjera) (ZEE Colombia, ZF Ecuador, ZFI Brasil, ZFI Honduras).

Basado en las diversas recomendaciones contenidas a lo largo de esta investigación, Perú debería promover una política institucional que unifique sus actuales programas de zonas bajo un régimen único y reformado, debido a que desde una perspectiva de mejor práctica, ya que unificara los programas de zonas existentes y creara una base clara para la creación de nuevas zonas. También dará lugar a un mejor aprovechamiento de los recursos de las zonas, asegurándose de que ninguna zona esté "rezagada" o no posicionada para el éxito. A continuación se propone una Guía de Política para potenciar las ZEE peruanas, que resume las recomendaciones antes desarrolladas.

Propuesta de Política: Unificar los programas de las Zonas actuales bajo un régimen común y reformado.

El régimen debe ser unificado en una nueva ley que reemplace las existentes. Este nuevo régimen unificado debe incluir todas las mejores prácticas y recomendaciones incluidas en esta investigación, incluyendo:

- Procesos para la revisión de propuestas para designar nuevas zonas y criterios para evaluar la idoneidad de las propuestas;
- Actividades más allá de las permitidas actualmente alineadas con oportunidades estratégicas, especialmente en los servicios de alto valor agregado;
- Mejora de instalaciones de aduana y comercio;
- Creación y asignación de responsabilidades reguladoras a una sola entidad del Gobierno Central ("autoridad de SEZ");
- Consolidación y simplificación de los requisitos de regulaciones
- Distinción clara entre las funciones de desarrollo/operación de zona y funciones reguladoras;
- Mecanismos para facilitar y fomentar el desarrollo del sector privado y el funcionamiento de las zonas;

- Provisiones laborales especiales; y
- Ajustar disposiciones tributarias para las empresas de la zona y los desarrolladores/operadores privados.

El programa nacional de ZEE tendría un objetivo más amplio que involucra poner a prueba reformas regulatorias y potenciar el crecimiento en sectores específicos. Este programa de zonas tendría la pretensión de atraer inversión internacional principalmente a través de un régimen regulatorio eficaz y simplificado, además de infraestructura de alta calidad, servicios de valor agregado en la zona y mano de obra calificada del Perú. Los sectores esenciales para el desarrollo a largo plazo del Perú como los servicios deberían tenerse en consideración. MINCETUR debe supervisar y guiar el proceso de redacción de una nueva ley en este contexto, en colaboración con las otras partes interesadas, para posteriormente remitir el proyecto de ley correspondiente al Congreso para su aprobación.

VIII. PROPUESTA DE LEY MARCO QUE REDEFINA Y UNIFIQUE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN EL PERU

En atención a lo antes señalado, a partir de los problemas diagnosticados y las recomendaciones elaboradas a partir de casos de éxito internacional, a continuación se proponen diversas modificaciones al marco regulatorio de las ZEE en el Perú:

- Se declara de interés nacional, la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, en adelante ZEE, para la realización de actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicios a fin de coadyuvar al desarrollo socioeconómico de las regiones en donde estas se ubican. Asimismo, se dispone que las ZEE constituyen polos de desarrollo que propician la mejora de la competitividad, el incremento de las exportaciones no tradicionales, la internacionalización de las empresas, el desarrollo de la exportación de servicios y el posicionamiento del Perú como plataforma logística regional. Asimismo, facilitan el desarrollo industrial, los procesos de

transferencia e innovación tecnológica, la generación de capital humano calificado, la generación de economías de escala, la integración de la industria nacional a cadenas globales de valor, así como la atracción de inversión privada de manera descentralizada.

- Se homogeniza la denominación de la Zona Franca de Tacna, la Zona Económica Especial de Puno y los Centros de Transformación, Industria, Comercialización y Servicios, las cuales a partir de la vigencia de la norma se denominarán Zonas Económicas Especiales – ZEE.
- Se define a las ZEE, como parte del territorio nacional, cuya área se encuentra debidamente delimitada, en la cual se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, bajo un régimen especial en materia tributaria y aduanera. Las ZEE no se consideran parte del territorio aduanero para efectos de la aplicación de los tributos a la importación de las mercancías que se ingresen en dichas zonas.
- Se crea una Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las ZEE, con la finalidad de elaborar propuestas de carácter normativo, técnico o económico, que permitan la operación eficiente de las ZEE, la misma que estará conformada por un representante de los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo, de la Producción, Economía y Finanzas, PROINVERSIÓN, de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, y un representante de cada Gobierno Regional en cuya jurisdicción se encuentre una ZEE.
- Se establecen las siguientes responsabilidades para el Gobierno Central:
 - o El Ministerio de Comercio y Turismo, dicta las políticas para el desarrollo, fortalecimiento y promoción de las ZEE y establece las regulaciones que rigen el funcionamiento de las mismas. Asimismo, realiza la supervisión de las operaciones realizadas en dichas zonas y del cumplimiento de las

obligaciones contenidas en los contratos con Operadores Privados. Asimismo, promueve la internacionalización de las empresas instaladas en las ZEE y el desarrollo de las ZEE como plataformas logísticas regionales y de exportación de servicios.

- El Ministerio de la Producción facilita el desarrollo industrial, los procesos de transferencia e innovación tecnológica de las empresas instaladas en las ZEE y su acceso a programas de innovación y desarrollo tecnológico para la mejora de la productividad y diversificación productiva.
 - La Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERU, facilita información de inteligencia comercial a las empresas instaladas en las ZEE y promueve su participación en actividades de salida comercial internacional para su oferta exportable de bienes y servicios.
 - La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, realiza acciones para la promoción de atracción de inversión privada hacia las ZEE
- Adicionalmente, se dispone que el Gobierno Regional en cuya jurisdicción se ubican las ZEE, se encargan en el marco de sus competencias, de facilitar y de ser el caso desarrollar la infraestructura pública que permita la conectividad de las ZEE, coordinando en los aspectos necesarios con las entidades competentes del Gobierno Central
- Se amplía la lista e actividades permitidas en las ZEE, incluye actividades de prestación de servicios, de la siguiente manera:
- Industria manufacturera, con excepción de la lista de subpartidas nacionales correspondientes a las actividades de la industria manufacturera que no podrán desarrollarse en cada ZEE, que a propuesta del Ministerio de la

Producción, aprueba el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo mediante Resolución Ministerial.

- Agroindustria.
- Maquila y ensamblaje.
- Servicios de logística, almacenamiento, distribución, embalaje, desembalaje, envasado, rotulado, etiquetado, división, exhibición, clasificación de mercancías, entre otros similares.
- Servicios de asistencia telefónica y de cualquier otra naturaleza que brindan los centros de llamadas y de contactos (Call Center).
- Servicios de reparación, reacondicionamiento y/o mantenimiento de naves, aeronaves, maquinaria, motores y equipos.
- Servicios de salud humana, incluidos los de oftalmología, odontología, estética corporal humana y los de laboratorio y fertilidad.
- Servicios audio-visuales.
- Servicios de ensayos y análisis técnico.
- Servicios de procesamiento de datos, aplicación de programas de informática y similares, entre los cuales se incluyen:
 - Servicios de diseño y creación de software de uso genérico y específico, diseño de páginas web, así como diseño de redes, bases de datos, sistemas computacionales y aplicaciones de tecnologías de la información para uso específico del cliente.
 - Servicios de suministro y operación de aplicaciones computacionales en línea, así como de la infraestructura para operar tecnologías de la información.
 - Servicios de consultoría y de apoyo técnico en tecnologías de la información, tales como instalación, capacitación, parametrización, mantenimiento, reparación, pruebas, implementación y asistencia técnica.
 - Servicios de administración de redes computacionales, centros de datos y mesas de ayuda.
 - Servicios de simulación y modelamiento computacional de estructuras y sistemas mediante el uso de aplicaciones informáticas.

- Adicionalmente, se establece que los Operadores Privados, que administrarían estas zonas, podrán considerar en su Plan de Desarrollo Específico destinar hasta un treinta por ciento (30%) de los lotes habilitados en su recinto, para la instalación de empresas que realicen actividades diferentes a las permitidas, dichas empresas se constituyen como usuarios pero no gozan de ningún beneficio tributario otorgado por la presente Ley.
- Se precisan los servicios auxiliares que se pueden prestar en las ZEE (actividades realizadas al interior de los recintos de las ZEE que tienen como función generar condiciones para el desarrollo eficiente de las actividades permitidas, tales como expendio de comida, servicios bancarios y financieros, centros comerciales, entre otros, cuya instalación será aprobada por la administración de la ZEE). Cabe señalar que quienes prestan servicios auxiliares no constituyen usuarios y no gozan de ningún beneficio otorgado por la Ley
- Se elimina el plazo máximo de vigencia de los beneficios considerado para cada zona y se reemplaza con plazo de vigencia de beneficios computable por cada usuario que se instala desde la fecha de su contrato
- Con la finalidad de atraer las inversiones se establecen los siguientes incentivos tributarios:
 - o La exoneración del pago del Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Impuesto de Promoción Municipal, así como de todo tributo, tanto del gobierno central, regional y local, creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieran de norma de exoneración expresa, excepto las aportaciones a ESSALUD y las tasas.
 - o La exoneración del Impuesto a la Renta se aplicará de acuerdo al siguiente detalle:
 - ✓ Por los primeros diez (10) años, contados a partir del inicio de sus operaciones en la ZEE se encuentra exonerado del 100% de la tasa del

Impuesto a la Renta vigente, siempre que cumplan con efectuar el monto de inversión comprometido en su proyecto al cabo de los 2 primeros años, caso contrario estarán afectos al pago del 100% de la tasa del Impuesto a la Renta.

- ✓ Por los siguientes diez (10) años, contados a partir de culminado el plazo señalado en el literal anterior: Exoneración del 50%, de la tasa vigente, siempre que haya cumplido con la condición de haber efectuado el 100% del monto de inversión comprometido en su proyecto en los diez (10) primeros años. Culminado este plazo, los usuarios se sujetarán al régimen general del impuesto a la renta que les corresponda
- Se establece la definición de usuario de las ZEE, los cuales deberán de cumplir los requisitos establecidos en la Ley, su reglamento y en la normatividad especial. En particular, se propone la exigencia de montos mínimos de inversión a los potenciales usuarios de las ZEE, ello en razón a incrementar o subir la barrera de salida, y así incentivar el ingreso sólo de empresas serias que proyecten instalarse en las zonas para realizar operaciones a mediano y largo plazo. Para tales efectos se proponen los siguientes montos:
 - ✓ **Usuario Industrial**, el cual desarrolla actividades con una inversión mínima de US\$ 5 000 000.00 (Cinco millones de dólares americanos).
 - ✓ **Usuario de Servicios**, el cual desarrolla actividades con una inversión mínima de US\$ 2 500 000.00 (Dos millones quinientos mil dólares americanos).
 - ✓ **Usuario prestador de servicios logísticos**, el cual desarrolla servicios logísticos de apoyo a las operaciones de los usuarios instalados en la ZEE, con una inversión mínima que será aprobada por el Operador Privado o el Comité de Administración, de acuerdo a la naturaleza del servicio a brindar.

- En relación a la administración de las ZEE, se dispone que las mismas serán administradas por un Operador Privado, bajo supervisión de la Comisión Multisectorial que tendrá facultades reguladoras sobre las ZEE. Precisándose que el Comité de Administración de las ZEE asumirá dicha función en tanto no se otorgue la administración, motivo por el cual la norma regula la conformación de un comité de administración.
- Se establece como beneficio tributario para el Operador Privado de la ZEE, la exoneración del 50% del Impuesto a la Renta por un periodo de quince (15) años computados desde la fecha de suscripción de su contrato, luego de lo cual se someterá al régimen tributario general.
- Asimismo, la importación que realice dicho Operador Privado de maquinarias, equipos, herramientas, repuestos y materiales de construcción, destinados al desarrollo de infraestructura, funcionamiento u operatividad de la ZEE o para uso exclusivo en la prestación de los servicios que brinde, se encuentra exonerada del pago de los tributos que gravan la importación, mientras dichos bienes permanezcan en la ZEE. De ser trasladados dichos bienes fuera de la ZEE de manera permanente, deberán pagar todos los tributos que correspondan a su importación.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

1. Las Zonas Económicas Especiales son áreas geográficas debidamente delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes, generalmente más liberales o facilitadoras, que aquellas que prevalecen en el territorio nacional, diseñadas como una herramienta de comercio, inversión y de política industrial espacial, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada, problemas de acceso a la propiedad, entre otros.

2. La experiencia internacional ha demostrado que las Zonas Económicas Especiales son a nivel mundial una herramienta frecuentemente utilizada que dinamiza y facilita la ejecución de políticas vinculadas al comercio exterior, en especial el desarrollo de las exportaciones, generando un sustancial incremento de fuente de empleo y dinamismo comercial en el país que lo utilice.
3. No obstante, las Zonas Económicas Especiales en el caso peruano han sido sólo un “mito”, debido a que a pesar de tener 25 años de creación no han obtenido los resultados esperados, por diversos factores desarrollados en la presente investigación, principalmente por contar con una regulación desactualizada y dispersa, ser administradas por diversas instituciones públicas que no cumplen a cabalidad sus funciones y por no contar con una estrategia del Gobierno Central a largo plazo sobre qué hacer con dichas zonas.
4. Asimismo, de acuerdo a la teoría desarrollada por los profesores Acemoglu y Robinson en su libro “Por qué fracasan los países”, las ZEE peruanas bajo el esquema legal actualmente vigente, califican como instituciones extractivas, en razón a que no generan los incentivos suficientes para atraer inversión que genere un impacto real a las regiones en donde estas zonas se ubican. Por el contrario, las pocas empresas instaladas realizan pocas inversiones de infraestructura, teniendo como principal motivación el beneficiarse la exoneración tributaria, por lo que promueven que se mantenga un status quo sobre la regulación de las ZEE peruanas.
5. No obstante, una vez identificados los problemas del actual Sistema de las Zonas Económicas Especiales Peruanas, en la presente investigación se recomiendan tres (3) bloques de reformas en materia normativa, de facilitación de comercio exterior y de gestión eficiente, ello con la finalidad de que las ZEE peruanas sean efectivamente una herramienta que descentralice el desarrollo económico en el país, a través del potenciamiento de la oferta exportable regional, dejando así de ser un “mito” para convertirse en una “real” herramienta de desarrollo, pasando de ser una institución “extractiva” a una “inclusiva”.

6. Considero que, en tanto se implementen progresivamente las recomendaciones propuestas en la presente investigación, las ZEE en el Perú pueden convertirse en un polo de atracción de inversión privada, aumentando la producción de mercancías con alto valor agregado y contribuyendo a reinventar de manera sostenible las ventajas comparativas de las regiones del Perú.
7. Sin embargo, para lograr este objetivo será necesaria una gran reforma. En primer lugar, existe la necesidad de crear un consenso en torno a la estrategia propuesta, inicialmente con los principales responsables políticos a nivel nacional y también con las autoridades locales. En segundo lugar, un equipo del gobierno (compuesto idealmente de las autoridades del Gobierno Central y Regional) deberá ser establecido para supervisar la preparación de una serie de propuestas técnicas detalladas para cada una de las partes de la estrategia propuesta. Dichas partes estratégicas incluyen el régimen fiscal, las regulaciones laborales, la facilitación de aduanas, el proceso de gestión de las concesiones de las Zonas Económicas Especiales, y la promoción de la inversión mediante un sistema interconectado, entre otros. Por último, se deberá desarrollar un marco jurídico (leyes y normativas auxiliares), garantizando la coherencia con otras normas.

X. REFERENCIAS DE INFORMACION

- Adriaola, J. (1999). Derecho Aduanero. Tributario, Librería y Ediciones Jurídicas. Lima.
- Boloña, C. (1985). Políticas Arancelarias en el Perú 1880-1980. Lima Institutos de Economía de Libre Mercado. Perú.
- Boyenge, J.P.S. (2007). Base de datos de la OIT sobre las Zonas Francas de Exportación, Revisada. Ginebra: Organización Internacional de Trabajo.
- Cabello, M. (2000). Las Aduanas y el Comercio Internacional, ESIC Editorial, Madrid, España.
- CEFP – Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). Zonas Económicas Especiales Aspectos Relevantes de la Iniciativa de la Ley Aprobada. Recuperado

el 07 de Julio de 2016 de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/cefp0102016.pdf>

- Cornejo, R. (1985). Las Zonas Económicas Especiales ¿maquiladoras en China?. Recuperado el 26 de enero de 2017 de: <http://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/aaa/article/download/746/746>
- Gonzales, L. (2015). ¿Qué hace especial a una zona económica especial?. El Economista. Recuperado el 07 de julio de 2016 de: <http://eleconomista.com.mx/caja-fuerte/2015/09/29/que-hace-especial-zona-economica-especial>
- Hernández, S. (2006). Metodología de la Investigación. Mc Graw-Hill Interamericana. Cuarta Edición. México.
- Loaiza, M. (2007). Análisis, evaluación y mejora de procesos logísticos de ingreso de mercadería bajo régimen de depósito autorizado en un operador logístico: teoría y ejemplo aplicativo. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica, Lima: Perú.
- Novell, H. (2016). Zonas Económicas Especiales: El modelo Mexicano. Recuperado el 07 de Julio de 2016 de: <http://nwnoticias.com/#!/noticias/zonas-economicas-especiales-el-modelo-mexicano>
- Orozco, J. (2010). La creación de Zonas Económicas Especiales en China: Impactos positivos y negativos en su implementación. Recuperado el 07 de julio de 2016 de: <http://www.portesasiapacifico.com.mx/revistas/epocaiiii/numero6/5.pdf>
- Pardo, G. (2009). Tributación Aduanera, editorial Legis, primera edición, Colombia.
- World Bank, 2015, Peru, Building on Success: Boosting Productivity for Faster Growth, Report No. 99400-PE.
- World Bank (2015). Infraestructura para desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad. Recuperado el 07 de julio de 2016 de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/01/13/000333037_20140113153105/Rendered/PDF/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf
- Zagal, R. (2008). Derecho Aduanero Principales instituciones jurídicas aduaneras, editorial San Marcos, Primera Edición. Perú.