

AGOSTO 2025

Perú | Zonas Económicas Especiales (ZEE)

Resumen

- **En el segundo semestre de 2025, el Congreso peruano podría aprobar la ley que crea el marco para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP).** Esta ley otorgaría beneficios tributarios y aduaneros a ciertas zonas del país y busca atraer inversión hacia estas y promover el desarrollo regional. **El Ejecutivo ha observado riesgos** fiscales y legales en la propuesta.
- En ese contexto, **este documento describe algunas experiencias de zonas económicas especiales**, tanto internacionales como locales, y **busca identificar aquellos factores que favorecieron su éxito** (consolidación como espacios que promueven la inversión, el empleo formal, y los encadenamientos productivos) y aquellos otros que no. A partir de lo anterior, **se analiza el marco normativo que estaría por aprobarse en Perú** para las ZEEP.
- Las experiencias que se describen en el documento sugieren que las **zonas económicas especiales logran promover la inversión, el empleo formal y los encadenamientos productivos cuando tienen una infraestructura adecuada, sólida gobernanza, visión de largo plazo, y se integran a cadenas de valor.** Los incentivos fiscales no parecen ser el principal factor ni ser suficientes para el éxito de estas zonas.
- En ese sentido, **la propuesta de ley de ZEEP abre espacio para el debate** porque gira en buena parte alrededor de los beneficios tributarios que se otorgarían, con **menor énfasis** en la fijación de criterios técnicos para la creación de estas zonas, en la exigencia de **resultados claros y verificables** en términos de inversión y empleo formal, en el fortalecimiento de la **capacidad institucional**, en la provisión de una **infraestructura adecuada**, y en la disponibilidad del **capital humano** que se demande. El riesgo es que repita errores del pasado.

Índice

1 Motivación

2 ZEE: marco conceptual

3 ZEE: experiencias internacionales

4 ZEE: situación actual en Perú

5 Marco normativo de creación de las ZEEP

6 Conclusiones

7 Anexos

1. Motivación

Motivación

- **Es muy probable que en el segundo semestre se apruebe en Perú la ley que crea el marco normativo para las zonas económicas especiales privadas (ZEEP en adelante).** La ley propuesta establece un tratamiento tributario y aduanero especial para estas zonas con el objetivo de atraer inversión privada y fomentar el desarrollo industrial en regiones específicas del país.
- **La norma que el Congreso aprobaría desestima las observaciones del Ejecutivo,** que ha señalado sus preocupaciones por los posibles efectos negativos de las exoneraciones tributarias propuestas.
- La probable creación del marco normativo para las zonas económicas especiales **nos lleva a reflexionar sobre las experiencias, tanto internacionales como locales,** que se han tenido sobre ellas como herramienta de desarrollo. Este documento describe algunas de estas experiencias y busca **identificar aquellos factores que favorecieron su éxito** (consolidación como espacios que promueven la inversión, el empleo formal, y los encadenamientos productivos) y aquellos otros que no.
- A partir de lo anterior, **se analiza el marco normativo que estaría por aprobarse en Perú para las ZEEP, evaluando si recoge los elementos de las experiencias exitosas** y está alineado con las buenas prácticas internacionales, o si hay espacios de mejora que favorezcan su efectividad en el medio plazo.

2. Zonas económicas especiales: marco conceptual

La Zonas Económicas Especiales (ZEE) se crean con el fin de atraer inversión privada y fomentar el desarrollo económico

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son áreas geográficamente delimitadas dentro de las cuales los gobiernos facilitan actividades productivas mediante incentivos fiscales y regulatorios, así como apoyo en infraestructura. UNCTDA (2019)

Algunas características

Regulaciones menos estrictas (acceso a tierra, licencias, normas laborales)

Beneficios fiscales y aduaneros

Procedimientos aduaneros simplificados

Administradas por entidad pública o privada

Objetivos

- Atraer inversión extranjera directa
- Desarrollar la industria nacional
- Fomentar exportaciones
- Integrarse a cadenas productivas globales
- Recibir nuevas tecnologías

Las ZEE reciben muchos nombres, tienen diversas formas y tamaños, y algunas son combinación de otras

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES | AGRUPACIÓN SEGÚN OBJETIVO

Apoyo a la producción de bienes y servicios

Parque industrial o tecnológico

Diseñadas para la instalación de industrias o empresas tecnológicas, a menudo con apoyo estatal o alianzas público-privadas.

- Acceso a servicios compartidos y logística.
- Conectividad e infraestructura avanzada.
- Incentivos a la I+D+i (Investigación, Desarrollo e innovación).
- Cercanía a universidades o centros de investigación.

Fomento a las exportaciones

Zona económica especial

Puede incluir varios sectores y regiones, enfocado al mercado externo y local. Busca generar cambios estructurales mediante atracción de inversión diversificada.

Zona económica de desarrollo

Busca activar zonas económicamente deprimidas. Con enfoque en desarrollo regional y social. Apoyo técnico y financiero del Estado.

Zona de procesamiento para la exportación

Fomento a manufactura exclusivamente para exportar. Pueden tener beneficios impositivos para insumos.

- Régimen tributario, aduanero y laboral especial.
- Infraestructura moderna.
- Procedimientos administrativos simplificados.
- Promoción de innovación y transferencia tecnológica.

Apoyo al comercio

Zona franca

Permite el ingreso, almacenamiento, transformación o ensamblaje de mercancías sin pago de aranceles o impuestos, hasta que salgan al mercado local o se reexporten.

- Exoneración de impuestos a la importación.
- Exoneración del IVA y otros tributos internos.

Zona libre / Puerto libre

Similar a la Zona Franca, pero está localizada en un puerto o frontera, enfocada a almacenamiento y tránsito comercial. Usualmente no permite transformación industrial.

La variedad de las ZEE responde a las necesidades y características de cada economía

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES SEGÚN EL TIPO DE ECONOMÍA EN LA QUE SE DESARROLLA

	Objetivos de política de zonas:	Tipos de zonas prevalentes
Economías de altos ingresos	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar la eficiencia de cadenas de suministro transfronterizas complejas ● Se enfoca en evitar distorsiones en la economía 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas libre solo para comercio logístico (no zonas industriales) ● Parques científicos sin un marco regulatorio separado o mediante incentivos no vinculados a zonas.
Economías de ingresos medio-altos	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyar la transición hacia una economía de servicios ● Atraer nuevas industrias de alta tecnología ● Se enfoca en mejorar las capacidades de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas basadas en tecnología (I+D, alta tecnología, biotecnología) ● Zonas para industrias de alto valor agregado o segmentos de cadenas de valor ● Zonas de servicios (servicios financieros)
Economías de ingresos medios	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyar la modernización industrial ● Promover la integración y mejora en las cadenas globales de valor ● Se enfoca en la difusión tecnológica y los efectos indirectos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas para industrias intensivas en cadenas globales de valor (automotriz, electrónica) ● Zonas de servicios (subcontratación de procesos de negocio, centros de llamadas)
Economías de bajos ingresos	<ul style="list-style-type: none"> ● Estimular el desarrollo industrial y la diversificación ● Compensar debilidades en el clima de inversión ● Implementar o probar reformas empresariales en un área limitada ● Concentrar la inversión en infraestructura en un área determinada ● Enfocarse en beneficios directos de empleo y exportación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas de múltiples actividades ● Zonas basadas en recursos orientadas a atraer industrias de procesamiento

Aunque las ZEE representan una fuente de oportunidades, también pueden generar distorsiones económicas

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES | OPORTUNIDADES Y DISTORSIONES



Economías de escala, efectos de red y menores costos de transacción

Concentrar grandes empresas y conglomerados genera vínculos productivos y financieros eficaces, mejorando el abastecimiento y la respuesta al mercado. (González y Meza, 2008)



Ventaja comparativa

Aprovechar beneficios fiscales, menor regulación laboral y los servicios públicos ofrecidos. (Gómez y Molina, 2017)



Externalidad positiva

Las externalidades positivas por transferencia de conocimiento y tecnológica interregionales (Ouyang y Fu, 2012), y desarrollo de proveedores locales.

Evasión fiscal

Los incentivos fiscales aplicados pueden generar evasión fiscal y modificar las condiciones de competencia (Julien y Xueliang, 2020). La concesión de incentivos fiscales crea oportunidades para la corrupción (Zee, 2002).

Impacto ambiental

Las maquiladoras consumen bienes ambientales y generan riesgos para la salud de las poblaciones cercanas (UNCTAD, 2019).

Eventual explotación laboral

Se permite producir con estructuras de muy bajo costo y sin demasiada fiscalización por parte de los Gobiernos (Oxfam Intermón, 2015).

Mala asignación de recursos

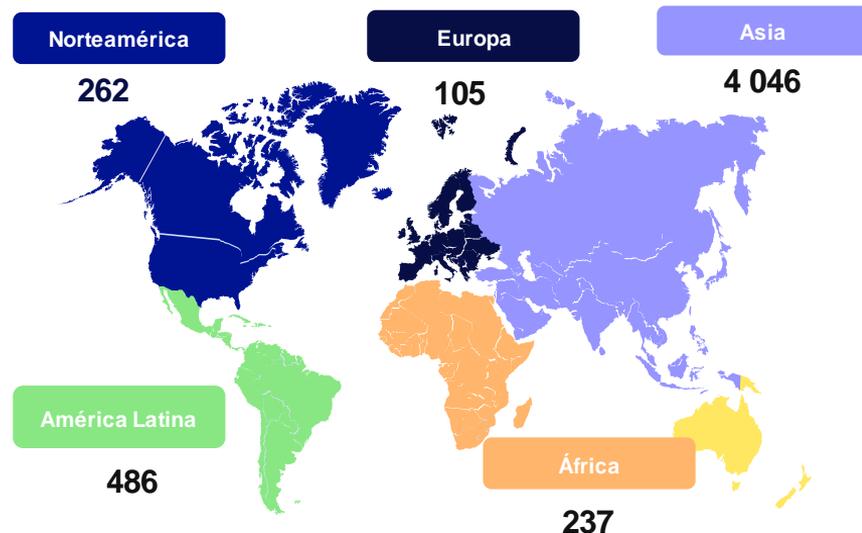
Pueden atraer inversión no por eficiencia, sino por incentivos fiscales (Farole, 2011).

3. Zonas económicas especiales: experiencias internacionales

Las ZEE continúan aumentando en todo el mundo: entre 2019 y 2022 pasaron de 5,4 mil a más de 7 mil

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN 2019

En 2019, cerca de 5,400 ZEE en 147 países^{1/} (UNCTAD 2019)



■ En 2022 aumentaron a **más de siete mil ZEE** en el mundo. (UNCTAD 2022)

■ En América Latina (2021):

- Más de 700 ZEE.
- Más de diez mil empresas instaladas.
- Más de un millón de empleos directos.

1: Además de las zonas que aparecen en el gráfico, UNCTAD (2019) señala que los países que llama "Economías en transición" (países de la Comunidad de Estados Independientes y Georgia, así como los de Europa suroriental, entre ellos Macedonia del Norte, Serbia, y Kosovo) tienen 237 zonas económicas especiales.

Fuente: UNCTAD (World Investment Report 2019), UNCTAD (2022) y PromPerú. Elaboración: BBVA Research.

Experiencias internacionales: Shenzhen, de aldea pesquera a hub tecnológico

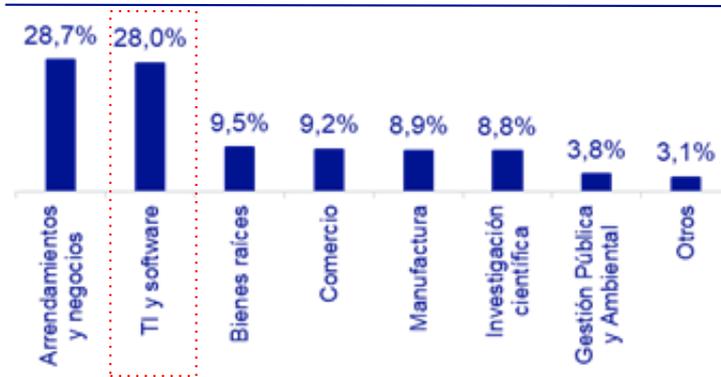
China

- En 2021 operaban en China cerca de **550 ZEE**. Entre las agrupaciones más grandes se encuentran: zonas de desarrollo económico y tecnológico (215, que aumentaron a 232 en 2025), zonas de alta tecnología (129, que aumentaron a 178 en 2023), zonas de libre comercio (11, que aumentaron a 22 en 2023), y zonas de procesamiento para la exportación (45).
- **Son administradas por gobiernos locales** y supervisadas por el gobierno nacional y el Consejo de Estado.
- **Shenzhen: de aldea pesquera a hub tecnológico.** Establecida como Zona Económica Especial en 1980 por su ubicación estratégica junto a Hong Kong, Shenzhen se convirtió en un punto clave para la entrada de capital y tecnología extranjera. Hoy es reconocida como el “Silicon Valley chino”, sede de empresas como Huawei y Tencent, con una alta inversión en I+D y una destacada infraestructura moderna que eleva la calidad de vida de sus ciudadanos.

■ Incentivos en la ZEE de Shenzhen

Impuesto a la renta empresarial reducido (15% vs 25%), exenciones fiscales y arancelarias, deducciones por I+D, IVA reducido, aduanas simplificadas y subsidios para talento extranjero en sectores estratégicos.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN SHENZHEN (EN 2021, %)

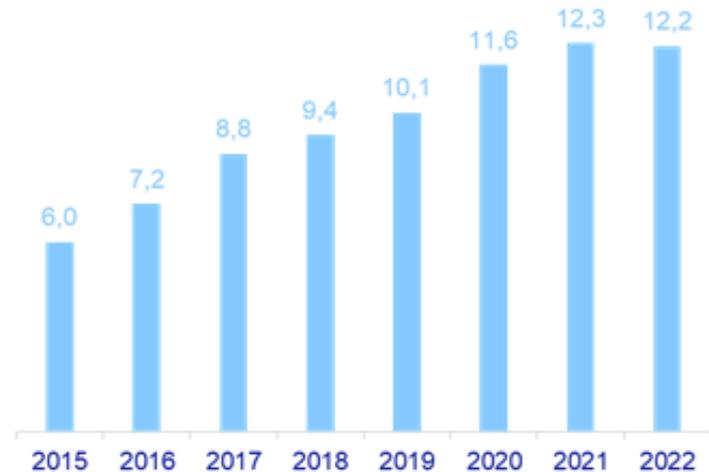


Experiencias internacionales: zona franca de Coyoil, la “Mejor zona franca de América”

Costa Rica

- Costa Rica cuenta con **55 zonas francas**.
- **Son operadas por desarrolladores privados**. El gobierno aprueba y regula estos proyectos a través de PROCOMER.
- **Zona franca de Coyoil**. Creada en 2005 en Alajuela, la zona franca Coyoil se ha posicionado como uno de los parques industriales más importantes del país, especialmente en ciencias de la vida y dispositivos médicos. Alberga multinacionales como Medtronic, Abbott y Philips. Ha sido reconocida por *fDi Intelligence* como la **Mejor zona franca de América** por tres años consecutivos, hasta 2023.
- **Incentivos en la zona franca de Coyoil**: exención del impuesto a la renta por hasta ocho años, exoneración de impuestos de importación y ventas, trámites aduaneros simplificados, facilidades logísticas y acceso a talento especializado, especialmente en manufactura y dispositivos médicos.

COSTA RICA | ACTIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS* (% PIB)



* Incluye compras locales, salarios brutos, cargas sociales, otros beneficios a trabajadores, IVA, impuesto a la renta y CANON.

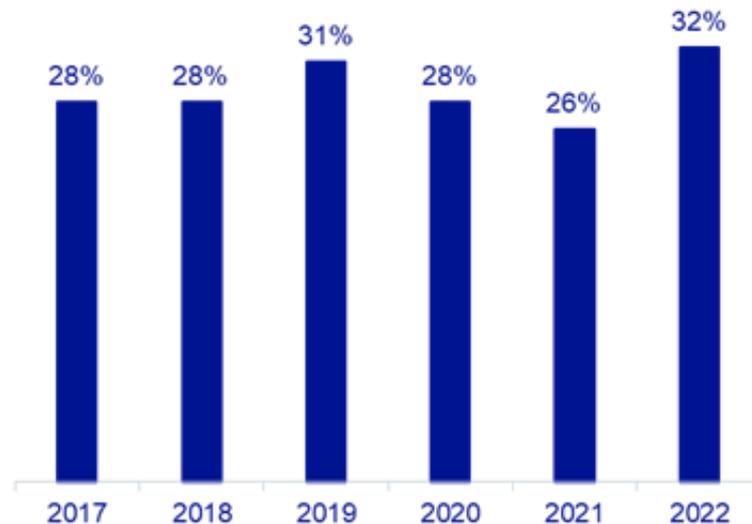
Fuente: Páginas oficiales de Costa Rica: PROCOMER, Ministerio de Hacienda, BCCR

Experiencias internacionales: en Uruguay se viene desarrollando un hub logístico tecnológico regional

Uruguay

- Uruguay cuenta con **11 zonas francas operativas**. El 65% de las empresas ubicadas en estas zonas realizan actividades de exportación.
- Son reguladas y supervisadas por el **Ministerio de Economía y Finanzas**.
- Las ZEE representan un componente clave del comercio exterior uruguayo. En 2022 aportaron **32% de las exportaciones de bienes**, destacando sectores como la **celulosa, tecnología y servicios corporativos**.
- **Incentivos en las ZEE**: exoneración total de impuestos nacionales (como el impuesto a la renta, IVA y aranceles), libre circulación de capitales, y seguridad jurídica por hasta 30 años. Además, se permite contratar personal extranjero sin restricciones.

URUGUAY | EXPORTACIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS (% EXPORTACIONES TOTALES)



Experiencias internacionales: Zona Libre de Colón, estratégicamente ubicada en el Canal de Panamá

Panamá

- En 2024 Panamá contaba con trece zonas francas (entre privadas, públicas y mixtas) y tres ZEE: la Zona Libre de Colón, Panamá Pacífico, y Ciudad del Saber. Además, tiene tres regímenes especiales para empresas multinacionales en el territorio y depósitos aduaneros logísticos con un marco legal especial.
- La **Zona libre de Colón (ZLC)** es un **área libre de impuestos** que está ubicada en la entrada atlántica al Canal de Panamá, a 90 km de la ciudad de Panamá. Inició operaciones en 1948 y actualmente concentra 2,7 mil empresas. Está enfocada en el fomento del comercio exterior. Se importan productos principalmente de China, Singapur, y EE. UU., que luego son reexportados al mercado latinoamericano. La zona es administrada por el Estado panameño.
- **Incentivos en la ZLC**
 - Exención de todo impuesto y demás contribuciones fiscales, nacionales y provinciales sobre lo que se comercialice dentro de la zona. Exención de gravamen a importación para la transferencia de materias primas o productos semielaborados a empresas que estén fuera de la zona y en territorio panameño. Beneficios migratorios para inversionistas y ventanillas únicas para permisos y trámites.



Mapa de CCI France Panamá

Experiencias internacionales: logística deficiente, burocracia, débil infraestructura y corrupción han frenado el desarrollo de algunas ZEE

ZEE en Bangladesh

- Las ZEE de Bangladesh fueron creadas a partir de la ley de 2010 y comenzaron a desarrollarse activamente en 2015. El modelo predominante de maquila exportadora, orientado a manufactura de bajo costo, ha generado volumen pero **sin promover encadenamientos productivos locales**. Las empresas tienden a importar insumos y operar desconectadas del ecosistema nacional debido a la falta de estándares técnicos, limitaciones aduaneras y **baja inversión en formación especializada**.
- En el mercado laboral, el perfil dominante es el de mano de obra poco calificada, altamente informal y centrada en salarios bajos como ventaja competitiva. Esto ha permitido exportaciones intensivas en trabajo, pero con poco valor agregado y escasa innovación.
- Empresas locales como Bashundhara Group y marcas internacionales como H&M y Zara operan en las zonas económicas especiales de Bangladesh.

ZEE en Sudáfrica

- Las ZEE en Sudáfrica están orientadas a impulsar la industria. Se enfocan en sectores como el automotor, logística, energía, metalurgia y tecnología. Ofrecen incentivos fiscales, gestiones aduaneras simplificadas e infraestructura especializada para atraer inversión local y extranjera.
- Las ZEE en Sudáfrica han tenido un impacto limitado, afectadas por la **falta de planificación estratégica territorial, infraestructura incompleta y un marco legal poco claro**. Estos problemas, sumados a condiciones macroeconómicas adversas —como la baja competitividad y la volatilidad financiera—, han restringido la atracción de inversión extranjera directa y el desarrollo sostenible de las zonas.
- Sin generación de clústeres o encadenamientos relevantes. En el mercado laboral, gobernanza laboral fragmentada, alta conflictividad sindical y **ausencia de programas efectivos de formación técnica** vinculada a las necesidades productivas.

Experiencias internacionales: las exoneraciones fiscales pueden ser útiles, pero no garantizan el éxito

India – ZEE (lanzadas en 2005)

- Las ZEE en India ofrecen una exoneración del impuesto a la renta por cinco años y una reducción al 50% en los cinco años siguientes.
- Están orientadas a la exportación de bienes y servicios industriales y tecnológicos. En lo laboral, presentan una dualidad clara: el sector TI emplea personal calificado con salarios competitivos a nivel local, mientras que la manufactura depende de mano de obra barata con escaso valor agregado.
- En servicios tecnológicos se exportan *software*, soporte técnico y análisis de datos, aprovechando talento capacitado. Sin embargo, los salarios son bajos en la comparación internacional, lo que ha hecho de India un destino atractivo para las multinacionales.
- En **manufactura**, las empresas operan como maquilas, con **bajo encadenamiento productivo** y escasa articulación con pymes locales.

Nigeria – zonas francas comerciales (desde los 1990)

- Más de 30 zonas creadas con exoneraciones tributarias y aduaneras. **Muchas empresas han operado sin infraestructura ni seguimiento real.** En varios casos, las empresas han usado el régimen para importar productos sin tributar y venderlos internamente.

México – ZEE (2015 – 2019)

- En 2015, México creó siete Zonas Económicas Especiales en el sur del país para reducir desigualdades y atraer inversión. Estas zonas ofrecían exoneraciones tributarias, facilidades aduaneras y acceso a financiamiento preferencial.
- En 2019 el gobierno federal canceló el programa al considerar que no se habían conseguido los beneficios esperados. La **falta de apoyo político sostenido** terminó con el experimento mexicano.

Experiencias internacionales: las exoneraciones fiscales pueden ser útiles, pero no garantizan el éxito

Honduras (2013–2022)

- Ofrecían 0 % de impuesto a la renta, autonomía legal, y exoneraciones aduaneras totales.
- No exigían inversión productiva mínima ni empleo local.
- Falta de infraestructura ^{1/}, fuerte crítica social, conflictos legales. Derogación en 2022.

Jamaica – zonas francas textiles (1980s–2000s)

- Basadas en exoneración total de tributos y preferencias comerciales.
- Enfocadas en ensamblaje y maquila, sin encadenamiento local.
- Al eliminarse beneficios preferenciales de EE.UU., las empresas se retiraron rápidamente.
- Lección: no basta con que las zonas económicas se integren a la economía local, sino que también necesitan un mercado que garantice demanda sostenida para lo que producen. Sin esta —ya sea interna o externa—, las zonas quedan altamente expuestas a factores externos, como cambios en políticas comerciales de otros países.

En síntesis, las ZEE se consolidaron como polos logísticos y tecnológicos en China, Costa Rica y Uruguay...

País	Tipo de ZEE	Incentivos tributarios	Aspecto laboral	Resultados/Impacto
China (Shenzhen)	Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico (con una plataforma logística internacional)	IR reducido (15 % frente al 25 % general), IVA reducido, exenciones arancelarias y aduaneras	Subsidios laborales, talento extranjero y formación técnica alineada con la industria	Shenzhen ha consolidado clústeres tecnológicos que integran empresas, universidades y proveedores, impulsando innovación y exportaciones a escala global
Costa Rica (Coyol)	Zona Franca Industrial (especializada en ciencias de la vida)	IR exento hasta 8 años, exoneración IVA y aranceles, condicionados a metas de inversión y generación de empleo	Talento técnico desarrollado a través de alianzas público-privadas, con énfasis en manufactura médica	Zona líder en exportación médica y encadenamientos locales, con respaldo público en capacitación y certificación de proveedores
Uruguay	Zona Franca Multisectorial (producción, servicios globales y logística)	Exención total IR, IVA, aranceles por 30 años	No otorga subsidios laborales, ofrece contratación flexible, formación técnica gratuita y alianzas con universidades	A pesar de los encadenamientos limitados, el éxito de las zonas francas uruguayas radica en su solidez jurídica, talento calificado y diversidad exportadora: desde celulosa y medicamentos hasta servicios globales (software, finanzas, soporte técnico) y productos reexportados a través de hubs logísticos regionales
Panamá (Colón)	Zona Libre de Colón (enfocada en el fomento del comercio exterior)	Exención de impuestos y demás contribuciones fiscales para comercio dentro de la zona. Exención de impuesto a la importación para materias primas y semielaborados para procesos durante seis meses	Se otorgan procedimientos migratorios acelerados para ejecutivos e inversionistas extranjeros	La zona ha tenido éxito en promover el comercio internacional, cumpliendo así su objetivo principal. Su ubicación y acceso a puertos modernos han sido clave. Se han desarrollado actividades logísticas y bancarias, pero no ha sido importante para procesos de transformación

... pero las ZEE no tuvieron el mismo impacto positivo y sostenido en México, India, Nigeria y Honduras...

País	Tipo de ZEE	Incentivos tributarios	Aspecto laboral	Resultados/Impacto
México	Zonas Económicas Especiales	IR exento hasta 10 años, IVA, cuotas de Seguridad Social reducidas	Falta de programas de formación técnica y sin incentivos para contratación formal	Canceladas en 2019; infraestructura no se completó, sin encadenamientos ni inversión real
India	Zonas orientadas a exportación industrial y tecnológica	IR exento 5 años, 50 % siguiente quinquenio	Dualidad laboral: TI emplea personal calificado con salarios competitivos locales; manufactura depende de mano de obra barata sin encadenamientos	En TI se exportan servicios como software, soporte técnico y análisis de datos, con personal calificado. Los salarios son competitivos localmente pero bajos a nivel global, lo que atrae a grandes multinacionales. Manufactura opera como maquila con bajo valor agregado y escaso encadenamiento.
Nigeria	Zonas francas comerciales multisectoriales	Exoneraciones tributarias y aduaneras sin control efectivo	Contratación informal, sin apoyo estatal ni control laboral	Régimen utilizado de forma especulativa; los encadenamientos fueron casi nulos
Honduras	Zonas de Empleo y Desarrollo Económico	0 % IR, exoneración total de aranceles	No hubo garantías de empleo local ni apoyo en capacitación técnica	No se promovieron vínculos productivos locales y generó fuerte rechazo institucional

... ni en Jamaica, Sudáfrica, y Bangladesh, entre otros por limitantes estructurales, escaso encadenamiento y baja inversión en talento

País	Tipo de ZEE	Incentivos tributarios	Aspecto laboral	Resultados/Impacto
Jamaica	Zonas francas textiles	Exoneración total de IR, IVA y aranceles para exportación	Regulación débil; escasa formación técnica y poco desarrollo de capital humano local	Durante años exportó ropa a EE.UU. sin pagar impuestos gracias a un acuerdo especial. Pero cuando EE.UU. firmó tratados con países de Centroamérica, Jamaica perdió competitividad. Muchas zonas cerraron. Hoy intenta enfocarse en servicios, pero con poco impacto en proveedores locales
Sudáfrica	Zonas industriales regionales	Reducción del IR, exoneraciones sectoriales en manufactura y energía	Gobernanza laboral conflictiva, sin incentivos a formación técnica	Resultados limitados; infraestructura parcial y sin integración con proveedores
Bangladesh	Zonas Económicas Especiales manufactureras	Reducción del IR, exención de IVA y beneficios en importación de insumos	Alta informalidad, formación técnica limitada, dependencia del bajo costo laboral	ZEE activas con fuerte exportación textil y farmacéutica. Sin embargo, el modelo de maquila impide integrar proveedores locales por falta de estándares, trámites rígidos y baja inversión en formación técnica

Continuidad operativa de las ZEE depende de capacidad para integrarse a una estrategia de desarrollo productivo sostenido, no del atractivo fiscal

- La experiencia internacional con Zonas Económicas Especiales (ZEE) es variada y no concluyente. En algunos países las ZEE han logrado mantenerse en el tiempo, mientras que en otros han fracasado por depender exclusivamente de incentivos fiscales sin un diseño integral. La evidencia muestra que las ZEE solo son efectivas cuando se acompañan de una visión estratégica, infraestructura adecuada, buena gobernanza y estabilidad normativa.
- Casos como **Costa Rica, Uruguay y China** muestran que, integradas a políticas nacionales de largo plazo y sostenidas por alianzas público-privadas, las ZEE pueden consolidarse como polos logísticos y tecnológicos. Costa Rica, en particular, no otorga beneficios fiscales de forma automática, sino que los condiciona al cumplimiento de metas en inversión productiva, generación de empleo formal y fortalecimiento del talento humano. Este enfoque ha permitido el desarrollo de sectores como la fabricación de dispositivos médicos, *software*. Las experiencias de **China y Panamá** también sugieren que la ubicación de la zona económica especial es un factor importante para su éxito.
- Por el contrario, experiencias como las de India, Nigeria, Honduras y Jamaica sugieren que zonas mal diseñadas, sin condiciones operativas ni exigencias productivas reales, generan bajo impacto y resultados insostenibles. Del mismo modo Bangladesh y Sudáfrica muestran que, sin planificación territorial ni infraestructura mínima, las ZEE tienden a generar beneficios limitados, incluso luego de otorgarles generosos incentivos tributarios. Un sostenido apoyo político también es necesario para lograr los resultados esperados.
- En resumen, la continuidad y relevancia de las ZEE no parece depender del incentivo tributario, sino de su capacidad para insertarse en una estrategia de desarrollo productivo integral, con sostenibilidad institucional y visión de largo plazo.

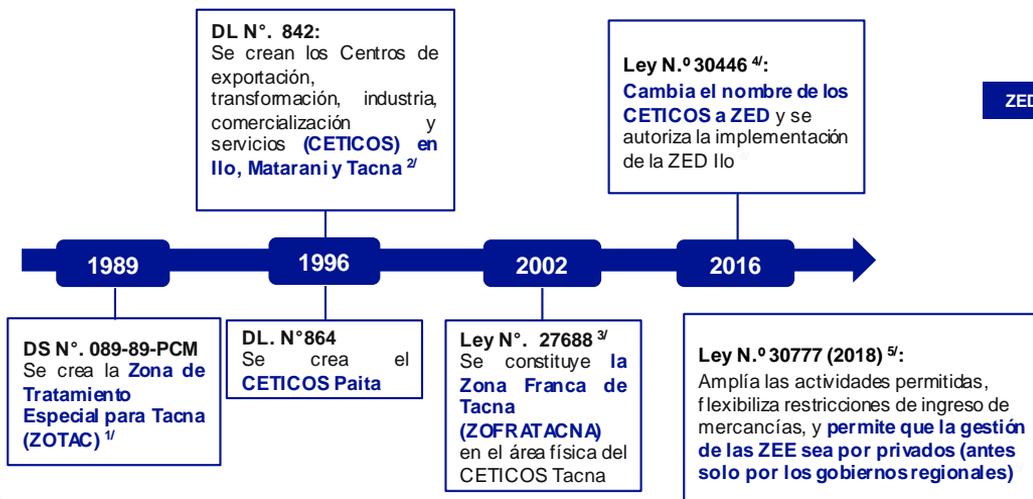
Continuidad operativa de las ZEE depende de capacidad para integrarse a una estrategia de desarrollo productivo sostenido, no del atractivo fiscal

- Cabe agregar que estudios del Banco Mundial subrayan que el éxito de las ZEE no se explica solo por el paquete de beneficios tributarios, sino por la fortaleza institucional y la calidad de implementación del modelo.
- Según The Dos and Don'ts of Special Economic Zones (Zeng, 2021), las ZEE que logran resultados positivos sostenibles suelen contar con marcos legales claros, buena gobernanza, servicios públicos eficientes y capacidades técnicas sólidas para la gestión. Estas condiciones institucionales permiten resolver fallas de coordinación entre actores públicos y privados, asegurar el cumplimiento normativo y generar confianza para la inversión de largo plazo.
- El atractivo para atraer inversión privada proviene, además, de una propuesta integral que incluya acceso a infraestructura moderna, simplificación administrativa y vínculos reales con proveedores y talento local. De hecho, el mismo estudio resalta que las zonas más exitosas son aquellas que logran integrarse a cadenas de valor globales, facilitando servicios logísticos, talento técnico y estabilidad operativa.
- En otro estudio del Banco Mundial que hace una revisión empírica sobre las ZEE (Zonas Económicas Especiales: Una Revisión Operativa de sus Impactos, 2017) se señala también que las que se encuentran ubicadas cerca de mercados dinámicos, con buena conectividad y antecedentes de industrialización, tienden a mostrar mayor dinamismo, mientras que las creadas en zonas remotas o sin un marco institucional adecuado presentan bajos retornos y resultados limitados.

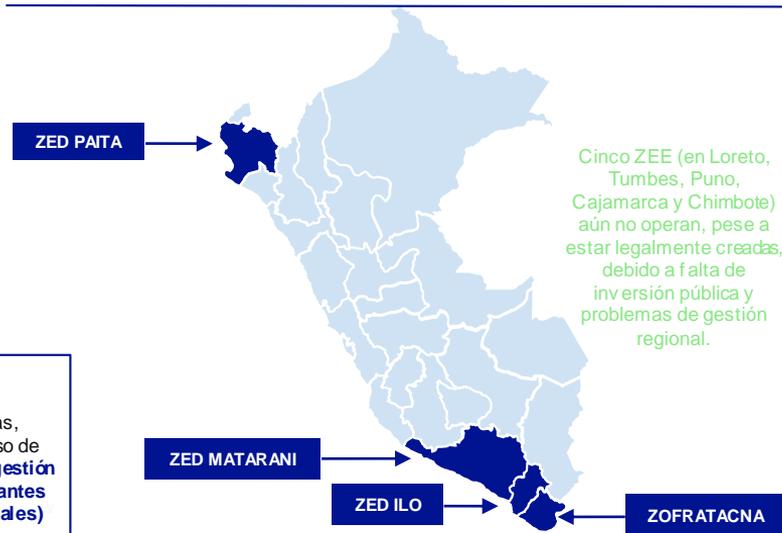
4. Zonas económicas especiales: situación actual en Perú

En Perú operan tres Zonas Económicas de Desarrollo (ZED) –Matarani, Ilo y Paita– y una zona franca comercial en Tacna

EVOLUCIÓN DE LAS ZED Y LA ZOFRATACNA EN EL PERÚ



ZED Y LA ZOFRATACNA EN PERÚ



1/ Reguló la antigua Zona Comercial de Tacna, permitiendo la venta minorista libre de impuestos a turistas como medida de desarrollo fronterizo.

2/ Los CETICOS fueron el modelo original de zona industrial-exportadora en los 1990. Hoy están en desuso o han sido reemplazados por las ZED, creadas con un marco legal más moderno.

3/ Se creó ZOFRATACNA, fusionando la Zona Comercial y una nueva Zona Franca Industrial bajo un régimen más amplio, administrado por el Gobierno Regional. En 2007, mediante la Ley N.º 29014, se transfirió la titularidad de los CETICOS de Ilo, Matarani y Paita a los gobiernos regionales respectivos. Antes de esta ley, los CETICOS eran gestionados por el Gobierno Central.

4/ ZED Paita fue la primera ZED creada formalmente en Perú (R.S. N.º 022-2006-MINCETUR, 2006). Posteriormente, la Ley N.º 30446 (2016) unificó la denominación de todos los CETICOS como ZED, consolidando este modelo a nivel nacional. Además, extendió los beneficios tributarios hasta 2042; antes, estos tenían plazos cortos y prorrogables.

5/ La Ley N.º 30777 permite que las ZED sean administradas por operadores privados mediante asociaciones público-privadas. El operador privado accede a la administración mediante un concurso público convocado por el gobierno regional, bajo el marco de una APP o concesión, y asume la gestión de la ZED mediante un contrato que incluye metas de inversión, promoción y operación. Además, la ley establece con claridad la exoneración del impuesto a la renta por un período de 10 años, cuando antes dicho beneficio era indefinido y dependía de interpretaciones o prórrogas.

Zofratacna (enfoque comercial) vs. ZED (enfoque productivo exportador), ambas con beneficios tributarios

Aspecto	ZOFRATACNA (ZEE)	ZED (Paíta, Ilo y Matarani)
Tipo de Zona	Zona Franca + Zona Comercial	Zona Especial de Desarrollo
Objetivos	Fomentar el comercio fronterizo y promover transformación mínima para reexportación	Promover el desarrollo productivo, logístico y exportador regional mediante incentivos tributarios y aduaneros
Entidad administradora	ZOFRATACNA S.A. (empresa pública adscrita al Gobierno Regional de Tacna)	Entidades públicas regionales (con posibilidad de ser concesionadas a operadores privados ^{1/})
Ubicación	Tacna	Piura, Moquegua y Arequipa
Exoneraciones tributarias	IGV, ISC, IR, aranceles	IGV, ISC, IR, aranceles
Actividades permitidas	Comercio, transformación básica, servicios	Producción, logística, transformación, exportación
Supervisión	MINCETUR, SUNAT y Gobierno Regional	MINCETUR, SUNAT y Gobierno Regional

1/ La concesión de una ZED a un operador privado puede hacerse mediante una APP o un convenio de gestión. La APP requiere inversión del privado y estudios complejos, mientras que el convenio delega la operación sin transferencia de propiedad ni grandes exigencias técnicas. El convenio es más rápido y flexible, ideal cuando la zona ya está habilitada.

Los beneficios tributarios son similares, pero el perfil del beneficiario es distinto

Beneficio	ZOFRATACNA (ZEE)	ZED (Paita, Ilo y Matarani)
Enfoque del beneficio	Aduanero, logístico, comercial, industria (maquila y ensamblaje)	Productivo, logístico y exportador
¿Quiénes se benefician?	Comerciantes y compradores (especialmente turistas extranjeros; también nacionales, pero con límites)	Empresas operadoras productivas, logísticas o exportadoras dentro de la ZED
IGV	Exonerado en la zona franca y comercial	Exonerado dentro de la ZED
ISC	Exonerado	Exonerado
Aranceles	Exonerado	Exonerado
Impuesto a la Renta (IR)	Exonerado	Exonerado

Los indicadores de comercio sugieren que la Zofratacna y ZED en Perú han tenido un desarrollo limitado

PARTICIPACIÓN DE LAS ZEE EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE PERÚ*

(% DEL TOTAL EXPORTADO)



MONTO DE EXPORTACIONES DE LAS ZEE*

(USD millones)

Año	2020	2021	2022	2023	2024
ZED Paita	54,8	75,3	80,6	63,9	79,8
ZED Matarani	3,4	4,6	9,3	7,0	4,9
ZOFRATACNA	5,2	4,1	4,0	3,1	3,8
TOTAL	63,4	84,0	93,9	74,1	88,5

* Considera las exportaciones de las ZED y de la Zofratacna. La ZED Ilo no exportó.

PARTICIPACIÓN DE LAS ZEE EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE PERÚ*

(% DEL TOTAL IMPORTADO)



MONTO DE IMPORTACIONES DE LAS ZEE*

(USD millones)

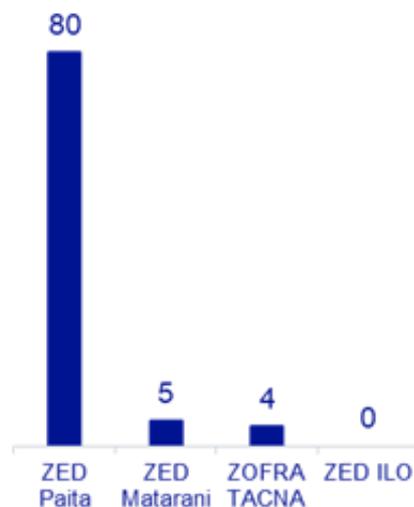
Año	1994	1998	2002	2008	2012	2016	2024
Monto FOB (Millones US\$)	139,7	79,9	112,8	12,9	139,5	212,4	171,3

* Considera las importaciones de las ZED y de la Zofratacna

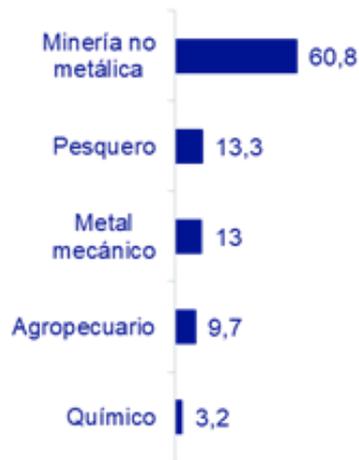
Los indicadores de comercio sugieren que la Zofratacna y ZED en Perú han tenido un desarrollo limitado

EXPORTACIONES DE LAS ZEE EN 2024

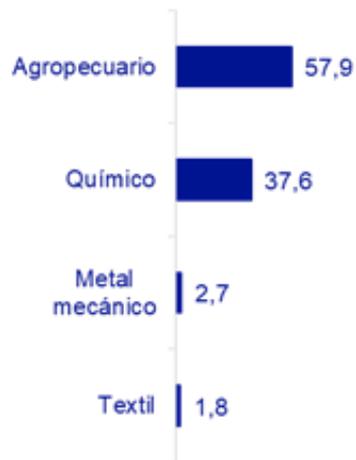
MILLONES USD FOB



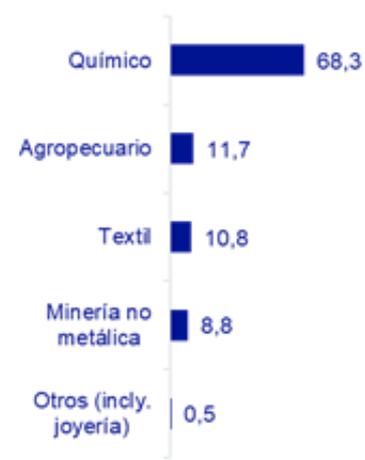
ZED MATARANI (% PARTICIPACIÓN)



ZED PAITA (% PARTICIPACIÓN)



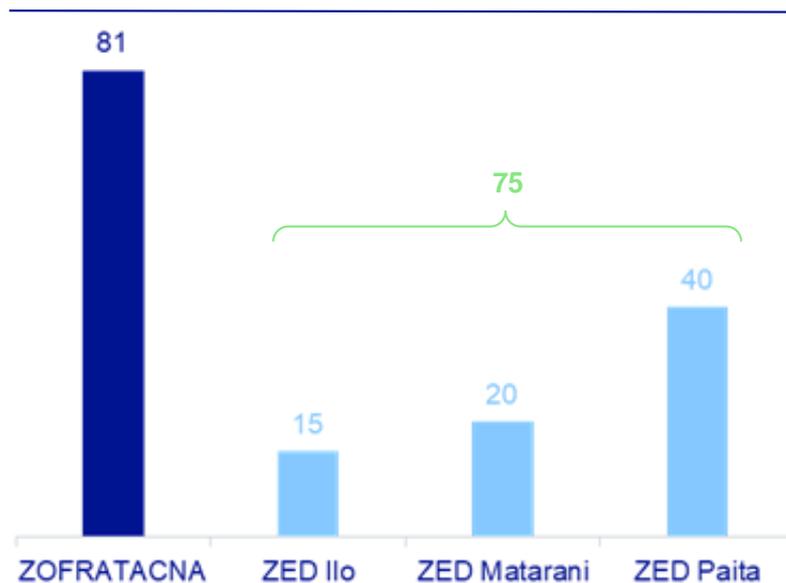
ZOFRATACNA (% PARTICIPACIÓN)



La Zofratacna y las ZED han tenido un desarrollo limitado: ¿por qué?

- Las ZEE en Perú muestran un bajo nivel de ocupación empresarial, especialmente en las ZED, orientadas al desarrollo productivo.
- Zofratacna concentra la mayoría de usuarios (81 empresas), pero con un enfoque principalmente comercial y logístico, más que industrial.
- Las ZED de Ilo, Matarani y Paita presentan niveles limitados de uso efectivo y escasa atracción de inversión productiva.
- Esta situación refleja fallas estructurales: falta de infraestructura adecuada (déficit de energía eléctrica, carencia de puerto de alto tonelaje en Zofratacna), débil integración en las cadenas de valor, y falta de coherencia con los planes estratégicos regionales.
- Los datos evidencian que los incentivos tributarios por sí solos no han sido suficientes para convertir a estas zonas en motores de desarrollo económico.

NÚMERO DE EMPRESAS UBICADAS EN LAS ZEE (EN 2024, EMPRESAS CON CONDICIÓN DE USUARIO)



5. Marco normativo de creación de las zonas económicas especiales privadas en Perú

Marco normativo de las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)

Hechos recientes

- En abril de 2025 el Congreso aprobó la ley que crea el Tratamiento Especial Tributario y Aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP). Esta norma establece un nuevo marco legal para que empresas privadas gestionen zonas industriales con incentivos fiscales y aduaneros.

¿Qué establece la ley?

- Crea directamente nueve ZEEP: Chancay, Huacho, Ancón, Huaral, Aucallama, Callao, Ñapari, Concepción y Puno.
- Permite la creación de nuevas ZEEP en el futuro, pero únicamente mediante ley del Congreso.
- Autoriza al MINCETUR a evaluar y calificar a los operadores privados.
- Otorga beneficios tributarios (IR de 0% a 15% por 25 años) y régimen aduanero especial.

Marco normativo de las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)

Definición

- Son parte del territorio nacional, es determinada por ley, como mínimo a nivel del distrito, sobre el que rige un tratamiento tributario y aduanero especial, y es operado por una persona natural o jurídica de capital privado.
- Si la ZEEP no existe, la empresa (operadora) presenta su propuesta al MINCETUR, que eleva un proyecto al Congreso para su aprobación. Si la ZEEP ya fue creada por ley, solo necesita autorización directa del MINCETUR para operar.
- Actividades permitidas: industriales, de ensamblaje y servicios con valor agregado.
No permitidas: minería, hidrocarburos, financieros, entre otros.

Objetivo

- Promover inversión privada nacional y extranjera.
- Generar empleo directo e indirecto.
- Fomentar exportaciones no tradicionales, innovación, I+D y desarrollo industrial descentralizado.

Beneficios tributarios

- Régimen tributario con impuesto a la renta reducido por 25 años: 0 % (años 0–5), 7,5 % (6–10), 10 % (años 11–15), 12,5 % (años 16–20), y 15 % (años 21–25). Luego de ello se regresa al régimen general: tasa de impuesto a la renta de 29,5 %.
- Permite el ingreso libre de aranceles de insumos, maquinaria y bienes intermedios.

Marco normativo de las zonas económicas especiales privadas (ZEEP)

Requisitos para invertir en una ZEEP ^{1/}

Rol	Operador privado	Usuario
¿Qué hace?	Construye y administra la ZEEP	Empresa que opera dentro de la ZEEP
Domicilio	Debe estar domiciliado en Perú	Nueva persona jurídica peruana o sucursal extranjera en Perú
Inversión mínima	1 500 UIT	Según plan de inversión (no hay monto fijo)
Plazo para invertir	Máximo dos años desde la firma del contrato ^{2/}	Máximo cinco años desde su autorización ^{3/}
Documentos clave	Plan Maestro (infraestructura, empleo, sostenibilidad)	Plan de inversión, estudio de factibilidad
Prohibiciones	No puede tener vínculos con usuarios	No puede relocalizar operaciones previas
Otras exigencias	Conectividad, logística, digital	Generar empleo formal y operar solo dentro de la ZEEP
Autorización	MINCETUR	Otorgada por el operador y validada por MINCETUR

^{1/} La ZED es una herramienta pública con posibilidad de concesión, mientras que la ZEEP es una figura totalmente privada, impulsada desde el sector empresarial, pero aprobada políticamente por el Congreso. La solicitud de calificación de una ZEEP debe considerar acceso a puertos, aeropuertos, carreteras y otros medios de transporte. Además, tiene que contar con un Plan Maestro de Desarrollo: asegurar la generación de infraestructura, empleo, potencialidad de encadenamiento, etc. ^{2/} El MINCETUR puede revocar la autorización como operador privado cuando no cumple los compromisos de inversión y empleo, ni con la ejecución de los proyectos aprobados en el Plan Maestro de Desarrollo. ^{3/} Deben asumir un compromiso de inversión mínima acorde a su plan de inversiones (la inversión debe ejecutarse dentro de los cinco años). Se pierde la autorización cuando incumplen sus compromisos de inversión o empleo, etc.

Observaciones del Ejecutivo al Proyecto de Ley ZEEP

- El Poder Ejecutivo observa que el proyecto de ley que crea las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP) presenta serios riesgos legales, fiscales y técnicos.
- Señala que la norma tiene requisitos de inversión poco realistas, puede inducir competencia desleal, y contradice estándares internacionales (como el plan BEPS de la OCDE).
- Además, advierte que puede afectar derechos laborales y vulnerar tratados comerciales. Hay una falta de claridad normativa y una ausencia de sustento técnico y de análisis de impacto económico.

1. Requisitos de inversión poco realistas

- Se exige una inversión mínima de 8 mil UIT en dos años, lo que excluiría a muchas MyPE.
- Falta flexibilidad y realismo para promover mayor inclusión empresarial.

2. Riesgo fiscal y competencia desleal

- La exoneración del IR sin restricciones podría generar competencia desleal: las empresas extranjeras ingresan al mercado nacional con ventajas tributarias frente a las empresas locales, sin mecanismos para corregir esa distorsión.
- No se justifica el impacto fiscal de este beneficio (no se define problema público a resolver, por ejemplo)

3. Incompatibilidad con estándares internacionales (OCDE/BEPS)

- El régimen tributario propuesto no cumple con los lineamientos del Plan BEPS ^{1/}.
- Perú se expone a ser considerado como jurisdicción no cooperante en materia fiscal.

1/ BEPS significa Base Erosion and Profit Shifting (erosión de la base imponible y traslado de beneficios). Es un plan liderado por la OCDE y el G20 que busca combatir las estrategias de evasión o elusión fiscal usadas por empresas multinacionales para (i) reducir artificialmente el pago de impuestos, (ii) trasladar sus utilidades a países con baja o nula tributación, y (iii) aprovechar vacíos o descoordinaciones entre legislaciones tributarias.

Observaciones del Ejecutivo al Proyecto de Ley ZEEP

3. Incompatibilidad con estándares internacionales (OCDE/BEPS)

- Ante ello, el El Ejecutivo propone que los beneficios tributarios solo se otorguen a empresas que operen directamente en la ZEEP, inviertan y generen empleo formal.
- Además, se excluyen sectores como servicios financieros y holdings, y se pierde el beneficio si más del 2% de ingresos proviene de actividades auxiliares.

4. Supervisión laboral poco clara y posible vulneración de derechos en las ZEEP

- El proyecto de ley establece como obligación del operador privado de la ZEEP “supervisar que los usuarios cumplan con estándares laborales y verificar condiciones de empleo”. Aunque no se asigna expresamente esa función al MINCETUR, la redacción permite interpretar que, bajo su supervisión, el operador privado podría asumir competencias propias de SUNAFIL.
- El Ejecutivo advierte que el proyecto de ley no garantiza que los trabajadores dentro de las ZEEP tengan los mismos derechos que cualquier otro trabajador en el país.

Observaciones del Ejecutivo al Proyecto de Ley ZEEP

5. Riesgo de incumplir acuerdos comerciales

- La obligación de comprar insumos a MyPE a partir del tercer año de inicio de operaciones podría contradecir los tratados de libre comercio.
- Podría llevar a sanciones o conflictos internacionales.

6. Falta de sustento técnico

- El Ejecutivo sostiene que el proyecto carece de diagnóstico, justificación económica y criterios técnicos mínimos, lo que impide evaluar si es conveniente o no para el país.
- No se presenta un análisis costo-beneficio ni una evaluación del impacto económico.

Otros riesgos del marco normativo de las ZEEP sugeridos por BBVA Research

Riesgos del nuevo régimen de ZEEP

- **Relocalización encubierta de empresas.** Empresas ya operativas podrían crear nuevas razones sociales para trasladarse a una ZEEP y acceder a beneficios tributarios, sin generar inversión ni empleo nuevo.
- **Proliferación sin planificación.** Como las ZEEP solo requieren aprobación del Congreso, se corre el riesgo de que se multipliquen por presión política, sin evaluación técnica ni criterio territorial.
- **Capacidad limitada de fiscalización estatal.** MINCETUR y SUNAT podrían no contar con recursos humanos ni tecnológicos suficientes para supervisar eficazmente a operadores privados y prevenir abusos.
- **Bajo impacto real si no hay infraestructura ni encadenamientos.** Sin conectividad, servicios básicos ni conexiones con proveedores locales, las ZEEP podrían convertirse en enclaves sin integración productiva, como ocurrió en otros países.
- **Riesgo de conflictos fiscales y comerciales internacionales.** Si los beneficios tributarios se vinculan directamente a exportaciones, pueden ser considerados subsidios prohibidos por la OMC.

Debate en torno al proyecto de Zonas Económicas Especiales Privadas

Luis Carranza (exministro de Economía)

- Los países crecen y se desarrollan por sus propias políticas y condiciones, no por tener más o menos ZEE (su impacto inicial es positivo, pero luego se agota).
- La **localización y el mayor tamaño de las ZEE son aspectos relevantes para su éxito**. Zonas con actividades industriales con alto contenido laboral, más que temas de servicios o conocimiento, tienden a ser más exitosas. Aspectos operativos sobre si el manejo es público o privado no son relevantes. **Los beneficios tributarios son marginales.**
- Advierte sobre tres **riesgos del enfoque tributario**:
 - ❖ Las exoneraciones ligadas a la exportación pueden ser sancionadas internacionalmente por competencia desleal.
 - ❖ Países con normas BEPS pueden aplicar el impuesto mínimo global del 15 % a sus multinacionales en ZEE.
 - ❖ Proliferación de ZEE con beneficios fiscales podría presionar políticamente por regímenes similares en todo el país, afectando la sostenibilidad fiscal.

Asociación de Contribuyentes del Perú

- Ven potencial en las ZEEP para atraer inversión privada, **siempre que esté acompañada de infraestructura adecuada, mano de obra calificada, estabilidad normativa y entidad gestora de calidad.**

Debate en torno al proyecto de Zonas Económicas Especiales Privadas

Mercedes Aráoz (exministro de Comercio Exterior y Turismo, Producción, y Economía y Finanzas)

- **Las ZEE pueden ayudar a mejorar la competitividad y productividad de Perú.**
- Actuales ZEE peruanas tienen un régimen tributario con cero impuesto a la renta, que podría considerarse un subsidio al desarrollo regional, permitido en las normas OMC, pero parten con una gobernanza pública enrevesada, una lista de productos muy limitada, inversiones pequeñas que no son nuevas y son de poco contenido tecnológico, y algunas compiten con el mercado nacional.
- **El compromiso OCDE de un impuesto global mínimo de 15 % no es obligatorio.** Los pocos países que lo implementan se lo imponen a empresas transnacionales con beneficios anuales superiores a los EUR 750 millones. El 0 % permitirá competir con otras ZEE de la región que otorgan esa tasa impositiva a las nuevas inversiones.

Fuente: "Algunos conceptos sobre las Zonas Económicas Especiales", Diario Gestión (25/11/2024)

Ilich López (Congresista – Comisión de Economía)

- Sostiene que las **ZEEP generarán transformación e industrialización.**

Fuente: "Ilich López cuestiona observaciones del Ejecutivo a ley de ZEE", Diario RPP (26/05/2025)

Debate en torno al proyecto de Zonas Económicas Especiales Privadas

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

- **Observó la autógrafa por riesgo fiscal**, falta de sustento técnico y posible incompatibilidad con estándares OCDE-BEPS.
- Señala que exoneraciones como el 0 % de IR por cinco años **podrían distorsionar la competencia**.

Fuente: "Oficio N° 167- 2025 - PR". El Congreso de la República (22/05/2025).

Comex-Perú (Rafael Zacnich)

- **Crítica al enfoque "populista" del proyecto**. Calificó como innecesaria la exigencia de que al menos el 5 % de los insumos provengan de Mypes nacionales, al considerar que esta medida distorsiona las decisiones de inversión y resulta contraproducente frente a los compromisos asumidos en los tratados de libre comercio (TLC).

Fuente: "Ejecutivo observó PL sobre Zonas Económicas Especiales Privadas: Esto dijeron los gremios". The News (26/05/2025)

Consejo Fiscal

- **Cuestionan la sostenibilidad del régimen**

El Consejo Fiscal advierte que el nuevo régimen aprobado para las ZEEP, que contempla beneficios tributarios, genera riesgos significativos al no definir claramente a los beneficiarios. Esto podría facilitar prácticas elusivas, reducir de forma permanente la recaudación, crear inequidades y dificultar la gestión tributaria.

Fuente: "Comunicado N° 02 - 2025 - CF". Consejo Fiscal (24/05/2025).

FMI

- **El FMI menciona** que el plan del gobierno para crear una Zona Económica Especial (ZEE) en torno a Chancay podría impulsar la inversión, aunque con un posible costo fiscal elevado. Las ZEE existentes no han tenido mucho éxito en atraer inversión privada.

Fuente: "Peru: Selected Issues". FMI (10/06/2025)

Cámara de Comercio de Lima (Roberto de la Torre)

- **Cuestiona restricciones en sectores exonerados** (como tecnología e innovación) y el alto umbral de inversión y extensión territorial, y que excluirá a MyPE.

Fuente: "Ejecutivo observó PL sobre Zonas Económicas Especiales Privadas: Esto dijeron los gremios". El Comercio (26/05/2025).

Pasos legales pendientes

- El 24 de mayo, el Ejecutivo observó la autógrafa por riesgos fiscales, laborales y legales.
- Tras la observación, el proyecto regresó a la Comisión de Economía para evaluar las propuestas del Ejecutivo.
- La Comisión de Economía acordó mantener el texto aprobado originalmente, rechazando la mayoría de las observaciones del Ejecutivo. Emitió un nuevo dictamen proponiendo la aprobación por insistencia.
- Próximo paso: debate en el Pleno. Probable aprobación por insistencia. Se requiere mayoría calificada (66 votos).
- Si la ley se aprueba en el Pleno, será posteriormente promulgada y entrará en vigencia.
- El MINCETUR debe emitir el reglamento general en un plazo de 90 días tras la promulgación.
- El MEF regula los aspectos tributarios y aduaneros también en 90 días.
- El Ejecutivo podría demandar la ley ante el Tribunal Constitucional si considera que vulnera principios constitucionales o acuerdos internacionales.
- Las nueve ZEEP creadas por ley deben ser georreferenciadas mediante decreto supremo del MINCETUR.
- MINCETUR será responsable de evaluar y autorizar a los operadores privados interesados.

6. Conclusiones

Conclusiones

- La experiencia internacional sugiere que las zonas económicas especiales (ZEE) pueden ser útiles para impulsar el desarrollo económico. Casos como los de Costa Rica, Uruguay y China apuntan a que para que las ZEE funcionen es clave contar con infraestructura, adecuada ubicación, gobernanza clara, visión de largo plazo, e integrarse en cadenas de valor. Otras experiencias revelan que, sin estos elementos, el aumento de la inversión y del empleo no puede sostenerse en el tiempo y que, por el contrario, las ZEE pueden generar efectos negativos tanto fiscales como sociales. El éxito no depende solo del beneficio tributario.
- En Perú, las ZEE han tenido un impacto económico limitado, pese a contar con beneficios tributarios desde hace años. Las causas incluyen falta de infraestructura, escasa planificación técnica, débil gestión regional, y desconexión con sectores estratégicos. La experiencia peruana refuerza que los incentivos fiscales, por sí solos, no garantizan inversión ni la generación sostenida de empleo.
- La ley que se viene discutiendo en instancias finales y que crea las ZEEP ofrece un nuevo marco liderado por operadores privados, con exoneraciones fiscales de hasta 25 años, y condiciones flexibles para su creación. Sin embargo, mantiene un enfoque tributario como eje principal, sin exigir resultados en empleo, inversión o encadenamientos, y sin un marco técnico claro para autorizar nuevas zonas. Hay así riesgo de que se caiga en los errores del pasado.

7. Anexos

Anexo 1. ZED vs. ZEEP: principales diferencias

Elemento	ZED (vigente)	ZEEP (nueva ley 2025)
Marco legal	Ley N°30446 y Ley N°30777	Proyecto aprobado por el Congreso (abril 2025)
Quién las crea	Por ley o Decreto Supremo	Solo por ley del Congreso (Art. 8.3)
Iniciativa de creación	Generalmente pública (gobierno regional o Ejecutivo)	Privada: propuesta presentada al MINCETUR
Gestión	Pública o mediante APP	Totalmente privada, bajo autorización del MINCETUR
Mecanismo de ingreso del operador	Concurso público vía APP o convenio (Ley 30777)	El operador propone la ZEEP y, si se aprueba la ley, la gestiona directamente
Supervisión	MINCETUR + gobiernos regionales	MINCETUR (rectoría técnica) + SUNAT (fiscalización tributaria y aduanera)
Aduanas y beneficios	Exoneración de IGV, IR, ISC, aranceles y otros	Idem. pero sin drawback, y con tratamiento aduanero especial propio
Objetivo principal	Impulsar el desarrollo regional, generar empleo e industrializar territorios	Atraer inversión privada, crear hubs logísticos e impulsar exportaciones
Usuarios	Acceden vía subasta pública	Contratan directamente con el operador privado
Foco geográfico	Regiones rezagadas en su desarrollo, priorizadas por el estado	Se pueden crear en cualquier distrito del país con aprobación del Congreso

Anexo 2. Casos reales ante la OMC relacionados con ZEE o beneficios tributarios

Brasil - Regímenes tributarios de exportación (2018)

Caso: “Brazil - Certain Measures Concerning Taxation and Charges” (WT/DS472/DS497)

Demandantes: Unión Europea y Japón.

Qué se cuestionó: incentivos fiscales en zonas como **Manaos y otras áreas**. Además, exoneraciones del impuesto a la renta e impuestos indirectos **condicionados a exportación**.

Resultado: el órgano de apelación de la OMC concluyó que **Brasil otorgó subsidios a la exportación prohibidos**, violando el ASMC. Además, se le ordenó modificar su legislación.

India - Zonas especiales de exportación (2019)

Caso: “India - Export Related Measures” (WT/DS54)

Demandantes: Estados Unidos.

Qué se cuestionó: programa de incentivos ligados a exportaciones, incluyendo **beneficios para empresas en zonas económicas especiales (ZEE)**.

Resultado: la OMC determinó que **India otorgaba subsidios condicionados a exportar**, lo cual está prohibido para países con cierto nivel de desarrollo. Además, se ordenó dismantelar esos programas.

¿Qué aprendemos de estos casos?

1. No es ilegal tener ZEE, pero sí lo es:
 - Condicionar beneficios fiscales **específicamente a la exportación**.
 - Otorgar subsidios que discriminan entre mercados (externo vs. interno).
2. **La OMC evalúa el efecto práctico** del beneficio, no solo cómo está escrito en la ley. Si en la práctica solo exportadores acceden al régimen, puede ser sancionado.

CONCLUSIÓN PARA PERÚ

- El régimen de ZEEP debe estar diseñado de manera **neutral**, sin vincular directamente beneficios a la exportación. Además, debe garantizar que el **acceso se base en inversión real y actividad económica genuina**, no en el destino comercial.

Anexo 3. Impuesto mínimo global (casos prácticos)

Impuesto Mínimo Global (Pilar 2 - OCDE)

Aplicación y efectos para ZEE/ZEEP

¿Qué es? Es un impuesto complementario que garantiza que los grupos multinacionales paguen al menos un 15% de impuesto efectivo sobre sus beneficios, sin importar dónde operen.

¿Quiénes están obligados?

- Grupos multinacionales (y algunos nacionales) con **ingresos consolidados superiores a €750 millones** (≈ US\$ 990 millones) en al menos 2 de los últimos 4 ejercicios fiscales.
- Empresas con presencia en varias jurisdicciones.

¿Qué países aplican el impuesto mínimo global?

- España, Francia, Alemania, Países Bajos, Italia, Corea del Sur, Japón y otros países de la UE.
- En Latinoamérica, algunos países están en discusión, pero **Perú aún no ha legislado su aplicación.**

¿Por qué afecta a las ZEEP aunque Perú no lo aplique?

Si una multinacional paga menos del 15% en Perú por operar en una ZEEP, **su país de origen podría cobrarle la diferencia** (Top-up Tax).

- Esto **neutraliza el beneficio fiscal local** y reduce el atractivo real del régimen.

Conclusión

- El diseño de incentivos fiscales en zonas económicas debe considerar este nuevo estándar global para evitar perder efectividad frente a grandes empresas internacionales.

Anexo 4. Experiencias locales

ZOFRA Tacna

- **Superficie:** 265 hectáreas.
- **Cantidad de usuarios:** 81 (2023)
- **Actividades económicas:** servicios informáticos, logística e industria
- **Principales empresas:** Equinox International, Plásticos Agrícolas y Geomembranas, Ladrillera MAXX.
- **Principales mercados:** Chile, Colombia, Bolivia, República Dominicana y China.
- **Principales productos de exportación:** geomembranas, sucedáneos de carne, orégano, láminas de EVA, adoquines, bloquetas y ladrillos de construcción.

ZED Ilo

- **Superficie:** 326 hectáreas.
- **Cantidad de usuarios:** 15 (2024)
- **Actividades económicas:** logística e industria
- **Principales empresas:** EXSA, Corporación Marjhon, Alabama.
- **Principales productos importados:** equipos, pernos de alta resistencia, repuestos para máquinas mineras e industriales, nitrato de amonio y artículos para vestir.

Anexo 4. Experiencias locales

ZED Matarani

- **Superficie:** 354 hectáreas
- **Cantidad de usuarios:** 20 (2023)
- **Actividades económicas:** logística e industria
- **Principales empresas:** Molinos y CIA, Macroalgas Trading, Direpsur, Ulexandes, Agroquiskay
- **Principales mercados:** China, Estados Unidos, Alemania y Bolivia.
- **Principales productos de exportación:** orégano, albahaca, puré de jengibre, romero, algas marinas secas y molidas, fertilizantes y borato.

ZED Paita

- **Superficie:** 940 hectáreas.
- **Cantidad de usuarios:** 40 (2024)
- **Actividades económicas:** Agroindustria, industria y logística
- **Principales empresas:** Septem Trade, El Álamo Export.
- **Principales mercados:** Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Países Bajos, Canadá, China, España, Japón, Corea del Sur y Argelia.
- **Principales productos de exportación:** concentrados para bebidas, barras de acero, productos oftalmológicos, geomembranas, motocicletas y cemento Portland.

Anexo 5. Banco Mundial: Zonas Económicas Especiales, una revisión operativa de sus impactos

En este documento se hace una estimación econométrica con 346 zonas en 22 países, y también se revisan casos.

Principales hallazgos:

1. El dinamismo económico de las ZEE no supera al de los países donde se ubican.
2. ZEE centradas en sectores de alta tecnología han tenido un peor desempeño que las de sectores intensivos en mano de obra.
3. Las ZEE grandes en áreas pobres, pero no demasiado alejadas de las principales ciudades y con fácil acceso a mercados desarrollados, han mostrado mayor dinamismo.
4. Han prosperado las ZEE en países con antecedentes de industrialización.
5. Los paquetes de incentivos para atraer empresas, así como los esquemas de propiedad y gestión, han tenido poca influencia en el éxito.
6. Factores como el tipo de operador (privado, público o asociación público-privada), exenciones fiscales o subsidios a servicios públicos no parecen haber impactado significativamente.
7. El impacto económico de las ZEE se concentra en los primeros 10 km a la redonda, se reduce a los 20 km, y prácticamente desaparece a los 50 km, por lo que no puede considerarse una herramienta de desarrollo regional amplio.

Algunas anotaciones:

1. Las políticas de ZEE no pueden sustituir reformas estructurales más amplias que mejorarían el potencial para desarrollar actividades económicas de un país.
2. La proximidad a mercados atractivos es esencial.
3. Las políticas de ZEE son altamente dependientes del contexto. Combinaciones de tipo de operador (público o privado), reguladores, tipo de beneficios o servicios específicos, pueden ser efectivas en diferentes entornos.

Anexo 6. Algunas recomendaciones sugeridas por BBVA Research para el marco normativo de las ZEEP

- **Incluir una cláusula de compatibilidad internacional.** Asegurar que la norma y sus beneficios se apliquen de forma coherente con los compromisos de Perú ante la OMC y la OCDE.
- **Evitar incentivos fiscales condicionados a la exportación.** Garantizar que los beneficios tributarios no estén ligados exclusivamente al destino comercial, sino a factores como inversión, empleo y productividad.
- **Condicionar los beneficios tributarios a resultados verificables.** Establecer que para mantener el beneficio, las empresas deben cumplir metas de inversión, empleo o encadenamientos productivos dentro de los primeros cinco o diez años.
- **Incluir una cláusula de revisión periódica.** Permitir que los beneficios se revisen cada diez años según su impacto real, con posibilidad de renovación o suspensión.
- **Establecer criterios técnicos para la creación de nuevas ZEEP.** La ley permite que nuevas ZEEP se creen por iniciativa privada, pero su aprobación depende de una ley del Congreso, previa evaluación del MINCETUR. Sin embargo, no se definen criterios técnicos obligatorios, lo que deja espacio a decisiones políticas sin sustento territorial ni productivo. Se recomienda establecer requisitos mínimos como ubicación estratégica, conectividad, y potencial productivo, además de exigir un estudio técnico validado por MINCETUR como base para su aprobación.

Anexo 7. Propuesta del Ejecutivo para cumplir con el estándar establecido por la OCDE, en el marco de las buenas prácticas fiscales

El Ejecutivo propone ajustar el régimen ZEEP para alinearlos con los estándares internacionales (OCDE – BEPS), evitando así prácticas fiscales perjudiciales.

- **Condiciona los beneficios tributarios** a resultados reales: inversión productiva, empleo formal y operaciones sustanciales.
- El Ejecutivo propone que **solo reciban el beneficio quienes inviertan, operen directamente y generen empleo formal**, evitando que empresas sin presencia productiva real accedan a exoneraciones ^{1/}.
- **Límite de ingresos por actividades accesorias**: no deben superar el 2 % del total. Si se excede, se pierde el beneficio.
- La **depreciación acelerada solo aplica a bienes nuevos**, adquiridos después del contrato.
- Se **excluyen actividades incompatibles**, como servicios financieros, asesorías, holdings y distribución sin sustancia económica.
- Se sugiere ajustar la obligación de comprar a MyPE nacionales para evitar conflictos con los TLC y la OMC.

1/ El Ejecutivo propone que solo accedan al beneficio tributario en las ZEEP las empresas que cumplan con varios candados: realizar una inversión mínima de 8 000 UIT en activos fijos nuevos, contratar trabajadores calificados bajo régimen formal, usar activos registrados ante la SUNAT directamente en la producción, y declarar gastos operativos indispensables, excluyendo deudas o costos financieros. Además, se exige una declaración jurada detallada y una verificación previa de SUNAT antes de otorgar el beneficio.

Aviso legal

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y debentomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA en su sitio web www.bbvarresearch.com.

BBVA
Research