

Las zonas económicas especiales: evidencia internacional y el CASO PERUANO

CARLOS MENDIBURU*, IVÁN COSAVALENTE**
Y RUBÉN LEMA***



* Jefe, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
carlos.mendiburu@bcrp.gob.pe



** Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
ivan.cosavalente@bcrp.gob.pe



*** Especialista, Departamento de Política Fiscal del BCRP
ruben.lema@bcrp.gob.pe

Las zonas económicas especiales (ZEE) son espacios geográficos que cuentan con una normativa especial y flexible en materia tributaria y aduanera. Este artículo analiza la experiencia peruana e internacional en materia de las ZEE. En general, si bien estas zonas pueden promover el desarrollo y la inversión en ciertos sectores, su alcance suele ser acotado en términos de empleo y producción, pero puede ser potenciado cuando hay mejoras en la infraestructura que eleven la productividad.

INTRODUCCIÓN

Las zonas económicas especiales son espacios geográficos que cuentan con una **normativa especial y flexible en materia tributaria y aduanera** diferente al resto del país, que otorga beneficios a los inversionistas nacionales y extranjeros, a fin de atraer inversión privada hacia dichos espacios para desarrollar actividades productivas y de servicios, con énfasis en los negocios de comercio exterior. Adicionalmente, estos regímenes otorgan **facilidades en términos de comercio exterior** a las empresas que se ubiquen en estas zonas preferenciales. Las ZEE en general agrupan diferentes nomenclaturas para zonas con beneficios especiales, como zonas francas y zonas de libre comercio, entre otras.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Evolución y tendencias

El número de ZEE a nivel mundial creció aceleradamente en los últimos años: de 4 300 a 5 400 entre 2014 y 2018, respectivamente, y se estima que operaron 6 000 en 150 países en 2022 (Gráfico 1). Según países, el mayor número de ZEE se encuentra principalmente en China (2 543), Filipinas (528), India (373), Estados Unidos (262), Federación de Rusia (130), Turquía (102), Tailandia (74), República Dominicana (73), Kenia (61) y Nicaragua (52) [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), 2019]. Otros casos destacados son Costa Rica y Corea, con 49 y 47 ZEE, respectivamente.

En cuanto al modelo institucional de las ZEE, en la actualidad la mayoría son de propiedad privada, desarrolladas y operadas por agentes privados (UNCTAD,

2019)¹. Según cifras estimadas para los países en desarrollo y en transición, en 2008 un 62 por ciento de las ZEE eran desarrolladas y operadas por el sector privado, en comparación con el 25 por ciento registrado en la década de 1980. De otro lado, UNCTAD (2023) destaca que las ZEE operan en áreas geográficamente delimitadas donde se facilita la actividad industrial a través de incentivos fiscales y regulatorios, apoyo a la infraestructura y, en algunos casos, de paquetes competitivos de promoción de inversiones (regímenes regulatorios distintos y facilidades más amplias que las de la economía nacional o subnacional en la que están establecidas, como exenciones de derechos de importación y exportación, controles aduaneros y administrativos simplificados, políticas cambiarias e incentivos fiscales sobre el impuesto a la renta) para impulsar la competitividad de una inversión y reducir costos ope-



E: ESTIMADO.

FUENTE: UNCTAD (2019, 2023).

CUADRO 1 ■ Descripción general de los tipos frecuentes de zonas económicas especiales

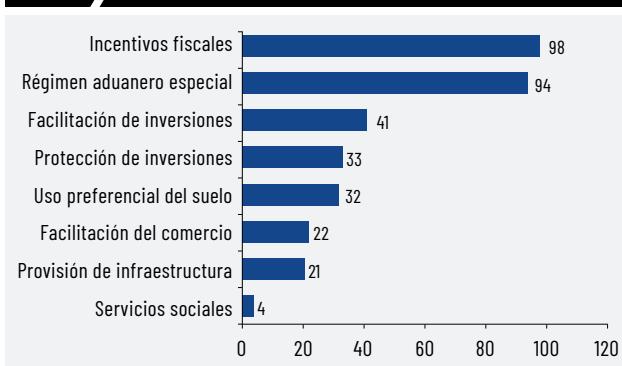
Nombre	Definición
Zona de libre comercio (ZLC)	También conocidas como zonas francas comerciales, son áreas cercadas y libres de impuestos que ofrecen instalaciones de almacenamiento, depósito y distribución para operaciones de comercio, transbordo y reexportación.
Zona de procesamiento de exportación (ZPE)	Son polígonos industriales orientados principalmente a los mercados extranjeros. Ofrecen a las empresas condiciones de libre comercio y un entorno regulatorio liberal. En general, existen dos tipos de ZPE: integral (abierta a todas las industrias) y especializada (abierta solo a ciertos sectores o productos especializados).
Zona económica especial integral	También llamadas zonas económicas multifuncionales, son zonas de gran tamaño que albergan diferentes operaciones industriales y de servicios. En algunos casos, estas zonas pueden abarcar una ciudad o jurisdicción entera, como Shenzhen (ciudad) y Hainan (provincia) en China.
Parques industriales	También llamados zonas industriales, son en gran medida sitios basados en la fabricación. Son similares a las zonas económicas especiales integrales, pero suelen funcionar a menor escala. Normalmente, los parques ofrecen un amplio conjunto de incentivos y beneficios.
Zonas francas	También conocidas como depósitos aduaneros, son edificaciones específicas u otras áreas seguras en las que se pueden almacenar, manipular o someter las mercancías a operaciones de fabricación sin el pago de los derechos arancelarios que se impondrían normalmente. Hasta cierto punto, una zona franca es similar a una zona de libre comercio o un puerto libre. Sin embargo, la principal diferencia es que una zona franca está sujeta a las leyes y reglamentos aduaneros, mientras que una zona de libre comercio está exenta de estas disposiciones.
Zonas especializadas	Las zonas especializadas incluyen parques científicos y tecnológicos, zonas petroquímicas, parques logísticos y zonas aeroportuarias.
Parque o zonas ecoindustriales	Se centran en mejoras ecológicas en términos de reducción de residuos y mejora del rendimiento medioambiental de las empresas. Habitualmente utilizan un concepto de "símbiosis industrial" y tecnologías ecológicas para lograr la eficiencia energética y de los recursos. Ante los serios problemas ambientales, cada vez más países están incorporando este tipo de zonas.

FUENTE: ZENG (2016).

1 Cerca del 60 por ciento de las leyes de ZEE modernas establecen el marco para los concesionarios del sector privado, a diferencia de los programas de los decenios de 1980 y 1990, en donde menos de una cuarta parte de las zonas a nivel mundial eran privadas.

GRÁFICO 2

Herramientas de atracción de las inversiones en las leyes de las ZEE (Número de leyes a 2018 =127)



FUENTE: UNCTAD (2019).

rativos. El 77 por ciento de las leyes sobre las ZEE brinda incentivos fiscales, como moratorias fiscales durante un periodo definido (a menudo de 5 a 10 años) o la aplicación de una tasa impositiva reducida (Gráfico 2).

¿De qué depende el éxito de las ZEE?

Los estudios basados en la experiencia internacional sugieren que **el desempeño de las ZEE depende en gran medida de características específicas** (Buba y Wong, 2017)², como la proximidad a mercados atractivos, la **calificación de la fuerza laboral** (Zeng, 2010) y la **disponibilidad de infraestructura adecuada** (Jian et al., 2024)³.

Para maximizar los retornos de las ZEE, Buba y Wong (2017) refieren que deben cumplirse ciertas condiciones previas, entre ellas la proximidad a mercados atractivos y las condiciones de la economía para aumentar su crecimiento potencial, como la preparación de la fuerza laboral para incorporar nuevas tecnologías (una economía basada en la agricultura probablemente tendrá dificultades para dar el salto a la industrialización de sus sectores no agrícolas si solo implementa ZEE). El documento también indica que las políticas de ZEE deben tener en cuenta la naturaleza transitoria de los efectos positivos, y que estas no pueden sustituir a las reformas estructurales más amplias que mejorarían el potencial de un país para desarrollar actividades económicas.

De acuerdo con el reporte de UNCTAD (2019), las ZEE tienden a enfocarse en sectores más allá de la manufactura para atraer más inversión, conforme con los cambios en la economía global. Algunas se enfocan

en nuevas industrias, como tecnología avanzada, empresas digitales, servicios financieros o turismo. Otras están orientadas hacia la sostenibilidad ambiental, la ciencia y el desarrollo regional. El informe también señala nuevos desafíos para las ZEE: sostenibilidad (servicios de salud, gestión de residuos e instalaciones de energía renovable) y adaptación a la economía digital (acceso a educación y personal calificado, altos niveles de conectividad de datos y proveedores de servicios tecnológicos relevantes).

Por su parte, Nguyen et al. (2025), sobre la base de su estudio de las ZEE en Vietnam, resaltan que su éxito depende no solo de los incentivos fiscales y la infraestructura, sino también del fomento de los vínculos entre empresas (de dentro y fuera de las ZEE), así como de la transferencia de tecnología y conocimiento.

Por último, Zeng (2021) refiere que las ZEE no son fáciles de implementar, considerando los resultados globales mixtos y que incluso las zonas exitosas suelen demorar entre 5 y 10 años en dar resultados. Asimismo, sugiere que los responsables de las políticas deberían revisar y considerar las lecciones aprendidas de los programas de ZEE exitosos. Al respecto, recomienda elegir la ubicación adecuada; fomentar un entorno empresarial propicio a utilizar las ZEE para poner a prueba reformas de política; incrementar la competitividad del mercado mediante una evaluación rigurosa de la demanda y la participación del sector privado; y maximizar los efectos indirectos positivos mediante un enfoque inclusivo y sostenible. También propone la planificación estratégica, un enfoque basado en la demanda, y abordar las fallas críticas del mercado y del gobierno (ej. infraestructura y la coordinación gubernamental), y evitar un entorno político y legal deficiente y con capacidad de implementación débil, que incremente los riesgos ambientales y sociales.

LAS ZEE EN EL PERÚ

En **el Perú operan 4 zonas económicas especiales (ZEE)** [Zofratacna, Zona Especial de Desarrollo (ZED) Ilo, ZED Matarani y ZED Paita] y 4 en proceso de implementación (ZED Tumbes, ZED Loreto, Zedepuno y Zofracajamarca). Además, se han publicado leyes que declaran de interés nacional la creación de 2 ZEE: Zofrachimbote y Zofralambayeque. **Las exportaciones de las ZEE en funcionamiento representan el 0,1 por ciento del total de exportaciones de bienes.**

Entre los principales beneficios de la ZEE para sus usuarios (personas naturales o jurídicas) destacan los **tributarios** [exoneraciones del impuesto a la renta (IR), depreciación acelerada, impuesto general a las ventas (IGV), impuesto de promoción municipal, im-

2 El estudio analiza los factores que impulsan el desempeño de las ZEE, así como su impulso al crecimiento en las áreas circundantes. Considera como muestra 346 ZEE que estaban operativas en 2007 o antes en 22 economías emergentes (Asia Oriental y Pacífico: China, Filipinas, Malasia, Corea del Sur, Tailandia, y Vietnam; Europa y Asia Central: Turquía y Rusia; Oriente Medio, África del Norte y África Subsahariana: Ghana, Jordania, Kenia, Lesoto, Nigeria y Sudáfrica; América Latina y el Caribe: Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana y Honduras; y África del Sur: Bangladesh, India y Pakistán).

3 Los autores examinan los efectos económicos del establecimiento de ZEE en las exportaciones de 93 complejos industriales de China y 569 de Corea del Sur, focalizándose en las sinergias económicas entre los diferentes tipos de ZEE. Señalan que la reducción de las restricciones y barreras comerciales dentro de las ZEE tienden a mejorar los resultados de las exportaciones, y que la infraestructura de transporte y las condiciones de ubicación dentro de estas zonas son determinantes clave de sus efectos económicos.

MONEDA ■ DESARROLLO INDUSTRIAL

puesto selectivo al consumo (ISC), arancel *ad valorem* al importar mercancías y de todo tributo del Gobierno Nacional o municipal] y **arancelarios** [(suspensión del pago de derechos e impuestos de importación de maquinaria, equipos, materias primas e insumos; permanencia indefinida de la mercancía al interior de las ZEE; exportación directa sin necesidad de someterse a un régimen aduanero de nacionalización de productos manufacturados en la ZEE; e ingreso directo de mercancías a la ZEE (sin necesidad de almacenamiento⁴)].

La **falta de homogenización** en el tratamiento de creación de ZEE en el Perú ha llevado a una **diversidad de regímenes**, que, aunque difieren en cobertura, tienen beneficios tributarios similares —exoneraciones tributarias de cualquier impuesto (incluyendo municipales) creados o por crearse, excepto las cargas asociadas al trabajo (EsSalud) y las tasas—, pero diferencias en el caso de los aranceles. Sobre ello, para la ZOFRATACNA se aplica un arancel especial de 6 por ciento para los bienes provenientes de terceros países que, a través de los depósitos frances, se internen para su comercialización en la Zona Comercial de Tacna⁵.

Adicionalmente, estos regímenes otorgan **facilidades en términos de comercio exterior** a las empresas que se ubiquen en estas zonas preferenciales.

En cuanto al desempeño de las 4 ZEE operativas, se observa que, si bien han sido instrumentos orientados a fomentar la exportación, no han logrado convertirse en polos de exportación, dada la muy baja participación de sus exportaciones totales en el país (0,1 por ciento en 2024), aunado al balance comercial negativo que registra (-US\$ -85 millones)⁶. Tampoco han tenido mayor impacto sobre el empleo, que se estima en alrededor de 10 mil empleos, entre directos (3 mil) e indirectos (7 mil) en 2023 (Mincetur, 2024, 2025). Asimismo, a pesar de lo extenso de los beneficios tributarios, no han logrado alcanzar su potencialidad, como se observa en la muy baja tasa de ocupación de las ZEE en el país⁷. A nivel individual, la ZED Paita, es la que ha logrado un mayor nivel y diversificación de las exportaciones en 2024: concentró alrededor del 90 por ciento de las exportaciones de las ZEE. En contraste, en Zofratacna y ZED Ilo destacan el internamiento de bienes importados como ladrillos,

CUADRO 2 ■ Zonas económicas especiales en Perú

	ZEE en operación				ZEE en proceso de implementación			
	ZOFRATACNA D. Leg. 842 (1996)	ZED Ilo D. Leg. 842 (1996)	ZED Matarani D. Leg. 842 (1996)	ZED Paita D. Leg. 864 (1996)	ZED Loreto Ley 26953 (1998)	ZEDEPUNO Ley 28864 (2006)	ZED Tumbes Ley 29704 (2011)	ZOFRACAJAMARCA Ley 31343 (2021)
Beneficios tributarios:								
- Exoneraciones del IR, IGV, ISC, IPM	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Arancel	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
- Exoneración de impuestos municipales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Drawback y devol. IGV	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Actividades permitivas								
• Agroindustria y agroexportación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Manufactura o producción de mercancías	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Maquila o ensamblaje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Logística y almacenamiento de mercancías	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Reparación y reacondicionamiento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Telecomunicaciones y TI	✓	✓	✓		✓		✓	✓
• I + D	✓	✓	✓		✓		✓	
• Investigación en salud humana	✓							
• Desarrollo de infraestructura		✓						
• Distribución y comercialización	✓			✓				✓
• Servicios								✓
Vigencia	2049	2042	2042	2042	2048	2027	2042	No especificado

4 Las mercancías provenientes del exterior se podrán trasladar hacia la ZEE directamente desde el punto de ingreso al país, previa autorización de la SUNAT, sin traslado temporal hacia otros recintos o almacenes.

5 Cabe indicar que la ZOFRATACNA tiene una regulación específica, contenida en la Ley 27688 (28/03/2002) y reglamentada por D.S. 011-2002-MINCETUR.

6 En 2024, las ZEE operativas exportaron 59 partidas arancelarias por un monto total de US\$ 88 millones, y fueron realizadas por 24 empresas a 28 mercados de destino. Del total de partidas arancelarias, 3 concentran el 66 por ciento de las exportaciones: bebidas (40 por ciento), geomembranas (16 por ciento) y aditivos químicos (10 por ciento). Según país de destino, 3 concentran el 82 por ciento del valor exportado: Ecuador (35 por ciento), Colombia (31 por ciento) y Estados Unidos (16 por ciento) (Promperú, s.f.; Palacios, 2025).

7 Por ejemplo, Zofratacna tiene 380 hectáreas y solo ha ocupado el 10 por ciento, según declaraciones de Aldo de Marzo Parodi, entonces presidente del directorio de esta ZEE, en la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República (oct-2023).

cemento, geomembranas y bebidas alcohólicas, entre otros. De otro lado, el bajo nivel de operaciones en las zonas francas ha derivado en un bajo costo fiscal por los beneficios otorgados a las empresas ubicadas en estas zonas, el cual, según la SUNAT, se estima en S/ 97 millones anuales para 2026.

Cabe señalar que, en una evaluación realizada por el Fondo Monetario Internacional (Schatan et al., 2019) respecto a las ZEE del Perú, se considera que en su diseño no hay una intención de política industrial selectiva, no hay un requisito mínimo de inversión para acceder a los beneficios otorgados, ni exigencia de la contratación de un mínimo de personal como sucede, por ejemplo, en las ZEE de Colombia⁸ y Costa Rica, y la exención total del IR es especialmente generosa y no se ofrece en otros países con ZEE desarrolladas, por lo que se trata de una ventaja difícil de justificar respecto de empresas nacionales fuera de la ZEE que también atienden al mercado doméstico⁹. Asimismo, refiere que el consenso de analistas del Perú es que las ZEE no han tenido éxito y que, si bien no hay consenso respecto de las causas de dicho resultado, algunas de las razones van desde una falla de gestión del Estado en la administración de las zonas hasta la falta de infraestructura vial y portuaria de conexión con grandes mercados extranjeros. De otro lado, las zonas de libre comercio (ZLC) podrían tener efectos no deseados si son usadas como centros de enrutamiento, ensamblaje y distribución de comercio ilícito (OECD, 2018). Por tanto, hay que tomar en cuenta los riesgos si solo se incentiva la reubicación de negocios para conseguir la ventaja tributaria sin mayor impacto sobre la producción y el empleo.

Por último, el 26 de setiembre de 2025 se publicó la Ley 32449, Ley que crea el tratamiento especial tributario y aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP). La norma establece un marco que combina incentivos tributarios y aduaneros con una gestión de carácter privado bajo la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Contempla exoneraciones tributarias (tasa de impuesto a la renta) y aduaneras por hasta 25 años¹⁰. No obstante, la efectividad de las ZEEP dependerá de que se garantice infraestructura adecuada, conectividad logística, servicios básicos eficientes y seguridad jurídica.

COMENTARIOS FINALES

Los estudios basados en la experiencia internacional sugieren que el desempeño de las zonas económicas especiales depende en gran medida de características

específicas, como la proximidad a mercados atractivos, la calificación de la fuerza laboral y la disponibilidad de infraestructura adecuada. En el Perú, estas zonas no han funcionado por varias razones (falta de un requisito mínimo de inversión para acceder a los beneficios, falta de infraestructura, mercados distantes, entre otras). La tendencia en las ZEE apunta hacia la gestión privada y beneficios tributarios acotados. Además, se requiere garantizar su sostenibilidad y su adaptación a la economía digital con infraestructura de conectividad física y de datos. Por lo tanto, el éxito de las zonas económicas especiales privadas, cuyo marco legal se ha aprobado recientemente, dependerá de que se garantice infraestructura adecuada, conectividad logística, servicios básicos eficientes y seguridad jurídica.

REFERENCIAS

- **Buba, J., & Wong, M. D. (2017).** *Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts* (pp. 41-94). World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/316931512640011812>
- **Jiang, M., Liu, H., & Kim, E. (2024).** Comparative analysis of the economic effects of special economic zones in China and Korea: evidence from a PSM difference-in-difference method. *Applied Economics Letters*, 1-6.
- **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2024).** *Zonas Económicas Especiales*. Boletín N°10.
- **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2025).** *Política Nacional Multisectorial de Comercio Exterior al 2040*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8835876/7293349-r-m-n-306-2025-proyecto-documento-final-pnmce.pdf?fv=1763569461>
- **Nguyen, T. T., Mau, K., & Treibich, T. (2025).** *Special Economic Zones and Firm Performance: Evidence from Vietnam*. Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
- **OECD (2018).** Enforcement Challenges in Countering Illicit Trade in Free Trade Zones (FTZ). In *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (pp. 116-138). <https://doi.org/10.1787/9789264291652-en>
- **Palacios, A. (2025).** *Zonas Económicas Especiales del Perú*. <https://repositorio.promperu.gob.pe/items/f1493af0-99d7-4854-a3f6-c00424b5f1b0/full>
- **Promperú (s.f.).** *Zonas Económicas Especiales: Boletín de exportaciones*.
- **Schatan, R., Benítez, J. C., Coelho, I., & Madariaga, P. (2019).** Perú. *Régimen Tributario para Contribuyentes Menores y Zonas Económicas Especiales*. Informe Técnico. Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional.
- **United Nations Conference On Trade And Development (2019).** *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*.
- **United Nations Conference On Trade And Development (2023).** *The Impact of International Tax Reforms on Special Economic Zones*.
- **Zeng, D. (2016).** *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*. PEDL Synthesis Paper Series No. 1. <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/special-economic-zones-lessons-from-the-global-experience>
- **Zeng, D. (2021).** *The Dos and Don'ts of Special Economic Zones*. World Bank Group.

⁸ Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de las zonas económicas especiales en Colombia son (i) demostrar aumento del 15 por ciento del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario; (ii) desarrollar la actividad económica dentro del territorio de la ZEE; y (iii) demostrar que la mayor cantidad de sus ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

⁹ Así, por ejemplo, en Colombia no se exonera del impuesto a la renta, sino que se otorga una reducción de tasa. De acuerdo con la Ley 2277 (13.12.2022), la tasa reducida es del 20 por ciento, mientras que la tasa del régimen general es del 35 por ciento. Además, deben contar con un plan de internacionalización aprobado al 1º de enero del año gravable y que cumpla con un umbral mínimo de exportaciones determinado por el gobierno nacional, caso contrario se aplicará la tasa del 35 por ciento. Asimismo, es necesario verificar la compatibilidad de esta tarifa especial vinculada a las exportaciones con las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con los tratados de libre comercio y con los tratados de protección a la inversión extranjera.

¹⁰ Establece las siguientes tasas de IR: los primeros 5 años están exonerados del pago; entre los años 5 y 10 tienen una tasa de 7,5, por ciento; entre los años 10-15, 10 por ciento; entre los años 15-20, 12,5 por ciento; y entre los años 20-25, 15 por ciento.