



PERÚ

INFORME TÉCNICO—RÉGIMEN TRIBUTARIO PARA CONTRIBUYENTES MENORES Y ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Febrero 2022

Este informe de asistencia técnica sobre Perú fue preparado por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. Se basa en la información disponible en el momento en que se completó el documento en agosto del 2019.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org Página web: <http://www.imf.org>

Precio por ejemplar: USD 18,00

**Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.**

Perú

**Régimen Tributario para Contribuyentes
Menores y Zonas Económicas Especiales**

Roberto Schatan, Juan Carlos Benítez, Isaías Coelho y José Madariaga



Informe Técnico

Agosto 2019

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional a las autoridades de Perú (el "beneficiario de la AT"), en respuesta a su solicitud de asistencia técnica (AT). El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la AT, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la AT objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de AT y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la AT y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

INDICE

ABREVIATURA	5
PREFACIO	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. INTRODUCCIÓN	11
II. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS	13
A. Razón de las Regímenes Especiales	13
B. Los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en América Latina	15
C. Definición de Pequeñas Empresas y Umbrales para Acceder a Regímenes Especiales	17
D. Régimen Tributario para Micro y Pequeñas Empresas en Perú	18
E. Propuestas de Reformas	27
F. Bases para un Nuevo Régimen Tributario para Pequeñas Empresas	30
III. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	35
A. Antecedentes	35
B. Las ZEEs en el Perú	36
C. Sujetos y Actividades que pueden Acogerse a las ZEEs	37
D. Beneficios Fiscales	37
E. Las ZEEs en Perú no han Funcionado	40
F. Propuestas de Reforma	40
G. Mejores Prácticas en Materia de Incentivos Tributarios	47
H. Aspectos Internacionales	49
I. Transparencia sobre la Actividad en ZEEs	51
J. Las ZEEs y la Inversión en América Latina	52
K. Síntesis de la Discusión	54
RECUADROS	
1. Régimen Tributario para Pequeños y Medianos Contribuyentes en Chile	16
2. Los Regímenes Simplificados de Tributación y la Informalidad	24
3. Las Zonas Económicas Especiales en Perú	36
4. Tratamiento del IR en ZEEs de la Región	39
GRÁFICOS	
1. Ingresos Tributarios del Gobierno General de Países Seleccionados (2017)	11
2. Evolución de los Ingresos Tributarios e Impuestos Principales (1998-2018)	11
3. Contribuyentes Inscritos según Régimen Tributario (miles de contribuyentes)	24
4. Tasas de Participación en las Utilidades de las Empresas	25
5. Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Privado (Promedio 2012-2018)	53
6. Flujos Netos de Inversión Extranjera Directa (Promedio 2010-2018)	53

7. Índice de Concentración de Exportaciones_____	53
8. Gasto Tributario de ZEEs en países Seleccionados (2017)_____	54

CUADROS

1. Características Comunes de Regímenes Pymes en América Latina (2019)_____	16
2. Regímenes Tributarios sobre Rentas de Actividad Empresarial (2018)_____	18
3. Umbrales del IVA y sus Características en Países de la OCDE (2018)_____	22
4. Umbrales y Recaudación Tributaria por Tipo de Régimen _____	27
5. Impacto Recaudatorio de Régimen Propuesto_____	33
6. Inversión, Exportaciones e Importaciones de las ZEEs (2018)_____	40
7. Regímenes Simplificados de Tributación de Cuota Fija en América Latina_____	58
8. Regímenes Simplificados de Tributación de Pequeñas y Medianas Empresas_____	60
9. Régimen General del IVA y los RS en América Latina _____	61

APÉNDICES

1. Los Regímenes Simplificados en América Latina_____	57
2. Los Regímenes Simplificados de Tributación y la Informalidad _____	62
3. Procedimiento para Acogerse a una ZEE _____	65
4. Actividades Permitidas ZEEs _____	66
5. Beneficios Fiscales ZEEs del Perú_____	67
Referencias_____	68

ABREVIATURA

BEPS	Erosión de la base y de traslado de utilidades (<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>)
CETICOS	Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios
CIEN	Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales
CCS	Contribuciones a la Seguridad Social
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FHTP	<i>Forum on Harmful Tax Practices</i>
IED	Inversión Extranjera Directa
IGV	Impuesto General a las Ventas
IPM	Impuesto de Promoción Municipal
IR	Impuesto a la Renta
IRC	Impuesto a la Renta Corporativa
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NRUS	Nuevo Régimen Único Simplificado
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PJ	Personas Jurídicas
PN	Personas Naturales
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RER	Régimen Especial de Renta
RG	Régimen General
RI	Régimen Intermedio
RMT	Régimen MYPE Tributario
RS	Regímenes Simplificados
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
ZED	Zona Especial de Desarrollo
ZEE	Zona Económica Especial
ZF	Zona Franca
ZOFRATACNA	Zona Franca de Tacna

PREFACIO

En respuesta a una solicitud del Ministerio de Economía Y Finanzas (MEF) del Perú, una misión de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) visitó Lima del 12 al 26 de agosto de 2019 para analizar ciertos aspectos del régimen tributario del país. La misión estuvo integrada por los Sres. Roberto Schatan (FAD y jefe de la misión), Juan Carlos Benítez (FAD), Isaias Coelho y José Madariaga (ambos asesores externos).

La misión se reunió con el Viceministro de Economía, Michel Canta y sostuvo múltiples reuniones con los equipos técnicos del MEF dirigidos por el Director General de la Política de Ingresos Públicos, Marco Camacho, Miryam Yepes, Directora de Inteligencia Económica y Optimización Tributaria, Nelly Arce, Directora de Asuntos Tributarios Internacionales, Irene González, Directora de Consumo y Tributación sobre el Comercio Exterior, y Eduardo Sotelo, Asesor del MEF; también con Liliana Casafranca Directora General de Mercados Financieros y Previsional Privado, Pedro Herrera Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, José la Rosa, Director de la Dirección de Asuntos de Economía Internacional; con los asesores legales del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Marely Huatuco y Brayan Palomino; con funcionarios del Ministerio de la Producción, encabezados por Juan Carlos Zecenarro, Asesor del Despacho Viceministerial del Ministerio, y José Salazar, Director General de Políticas y Análisis Regulatorio; y con el gerente de Estrategias José Antonio Peña y su equipos técnicos y otros funcionarios de diferentes áreas de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). La misión también se reunió con representantes del sector privado, gerentes de la Sociedad Nacional de Industrias, el consultor independiente Elmer Cuba (Macroconsult) y especialistas tributarios de las firmas EY, PwC y Damma.

La misión agradece la hospitalidad y amplia cooperación que le brindaron las autoridades. Se desea registrar y agradecer especialmente la imprescindible colaboración de Miryam Yepes en el aporte de información y organización de reuniones.

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas discutidos en este reporte son los regímenes tributarios para pequeños contribuyentes (capítulo II) y el tratamiento de zonas económicas especiales (capítulo III). Estos son aspectos del sistema tributario que tienen poca repercusión directa en las finanzas públicas, pero afectan a muchas personas y como ellas toman sus decisiones, o afectan el posicionamiento de ciertas regiones respecto del resto del país. Ambos son de alcances sociales y políticos desproporcionados a su relevancia recaudatoria, por lo cual el diseño de los dos debe mantener el foco en su sentido más estratégico.

El régimen tributario especial para pequeñas empresas en Perú actualmente tiene cerca de 1.2 millones de contribuyentes activos, 92 por ciento del total, quienes aportan una recaudación de apenas el 0.3 por ciento de PIB, esto es, 8 por ciento del total del impuesto a la renta empresarial. En efecto, el régimen no está diseñado para recaudar montos importantes, sino para hacer partícipe del contrato social a grandes capas de la población, que juegan un papel importante en el desarrollo del país, y que tienen por alternativa sumarse a la informalidad, con las consabidas consecuencias de baja productividad y precariedad.

La tensión principal en el régimen de pequeños contribuyentes es entre la intención de simplificar y reducir la carga fiscal para los negocios de menos recursos, y así minimizar el obstáculo tributario a la formalización, y de impedir a la vez que el régimen sirva para eludir el impuesto por parte de contribuyentes más grandes. Una tensión adicional es que los impuestos son solo un aspecto de la informalidad; otras regulaciones y beneficios, como los laborales y de salud, por ejemplo, pueden pesar mucho más en las decisiones de los pequeños negocios. Si bien el sistema impositivo tiene que hacer su parte, no depende de él fundamentalmente que en Perú disminuya la enorme informalidad, entre el 60 y 70 por ciento, según como se mida (OIT - ver Recuadro 2).

Existe un buen número de estudios serios sobre el régimen de pequeños contribuyentes en Perú, el MEF y la SUNAT los conocen bien. Pese a que hay mayormente un consenso en el diagnóstico del régimen, hay diferencias en las propuestas de qué hacer. Existen actualmente tres regímenes simplificados para pequeños negocios, todos opcionales al régimen general de renta empresarial, cada uno de ellos con sus propias categorías, que cambian la carga tributaria según el tamaño (ventas principalmente) del emprendimiento. Las bases del impuesto y las tasas también cambian, generando amplias posibilidades para el arbitraje, la subdivisión artificial de negocios y la evasión del impuesto. Al final de cuentas, todo ello hace que el sistema no sea sencillo. Peor aún, una parte importante de estos contribuyentes está fuera del alcance efectivo de fiscalización por parte de la SUNAT (no emite factura electrónica).

Los más pequeños, y solo las personas naturales, tienen acceso al régimen del Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), con lo que cumplen sus obligaciones de todos los impuestos

(excepto contribuciones a la seguridad social) con el pago de una cuota fija mensual muy pequeña. El umbral sirve también para marcar el piso para el registro y el pago del IGV (y la correspondiente obligación de emisión de factura). Aquí se esconden trabajadores asalariados como independientes, prestadores de servicios profesionales, personas relacionadas (familias) que subdividen sus negocios entre sus miembros para mantener un gravamen casi simbólico. Algunos analistas proponen reducir el umbral de este régimen, vaciarlo en lo posible quitando actividades que puedan calificar para acogerse a él. Otros proponen aumentar al mismo tiempo el umbral del IGV para reducir el número de contribuyentes de ese impuesto, quienes a esos niveles de ventas tienen créditos a favor y no contribuyen. Esta última propuesta divorciaría el umbral de NRUS del umbral del IGV.

La misión en cambio se inclina por dejar el régimen para los muy pequeños sin cambio, excepto por la actualización de las cuotas, que se fijaron en Soles en 2003. La realidad es que no hay fronteras duras para este tipo regímenes mientras no haya capacidad de verificación por la administración tributaria. Aunque se bajara el umbral, los participantes podrían subdividirse más, ocultar más ingresos y simular actividades que no son exactamente las que realizan. La SUNAT ha avanzado mucho con la factura electrónica y dentro de poco llegará a cubrir hasta el umbral del NRUS (23 UIT). Por lo cual tampoco es recomendable ahora subir el umbral, especialmente si los contribuyentes por arriba pero cercano a ese monto tampoco le cuestan al fisco, ya que en Perú el crédito de IGV solo se devuelve a los exportadores. Por lo demás, el umbral del NRUS es cercano al promedio de los umbrales para IGV en una muestra amplia de países.

El mayor esfuerzo de reforma debe concentrarse en los otros dos regímenes simplificados, el Régimen Especial de Renta (RER) y el Régimen MYPE Tributario (RMT), ambos abiertos a personas naturales y jurídicas. Pueden acceder al RMT personas con ventas hasta 1,700 UIT anuales (USD 2.1 millones); este régimen cuenta con cerca de 700 mil contribuyentes activos. En el RER, que tiene su propio techo en 125 UIT (aprox. USD 155 mil anual), se paga una tasa de 1.5 por ciento sobre los ingresos brutos,¹ de modo que todo contribuyente con un margen de utilidad relativamente alto, es decir, más de 5 por ciento respecto de ventas, le conviene tributar ahí en vez de optar por el régimen general o el RMT, en los que aplica una tasa bastante más alta sobre la utilidad. El incentivo a subdividir los negocios y beneficiarse en el RER es especialmente fuerte. Este régimen también inhibe los esfuerzos por formalizar la economía, pues no se deducen los costos y gastos de los negocios, incluyendo los de la planilla laboral. Aunque la mayoría de los analistas notan este problema, no todos aconsejan eliminar este régimen. La misión considera que esto es necesario, reemplazándolo por uno que grave la base neta de ingresos del contribuyente, pero calculada a partir del flujo de caja, que tiene otras ventajas.

El RMT por su parte es simplemente una concesión de tasa a quienes ya estaban en el régimen general, permitiéndoles una tasa marginal del 10 por ciento por las primeras 15 UIT de ingreso

¹ Se utiliza el término de forma laxa para dar a entender ingresos antes de deducciones. En la norma legal correspondería a "Ingresos Netos" = ingresos brutos menos devoluciones, bonificaciones y descuentos.

neto. Ello migró a personas del régimen general a uno más barato, sin conseguir atraer a personas del sector informal o del RER gracias a la supuesta ventaja de la gradualidad del impuesto. Se propone entonces desaparecer este régimen y crear uno 'intermedio' entre el NRUS y el general, que contenga todos los que hoy están en el RER y la mayor parte de los que están en el RMT, con lo que el umbral de este régimen intermedio podría ser 150 UIT, donde se gravaría el flujo de caja a la tasa del régimen general, es decir 29.5 por ciento. La simplicidad estaría en el cálculo de la base, con ventajas financieras en que se podrían deducir de inmediato las inversiones y la necesidad de llevar un número menor de libros contables. La progresividad del sistema estaría dada por los tres regímenes (NRUS, Intermedio y General), sin necesidad de introducir una tarifa de tasas marginales crecientes adicionales al interior del régimen intermedio, como lo proponen algunos especialistas. La propuesta apuntaría a resolver de manera realista algunos de los principales problemas del régimen de pequeños contribuyentes: exceso de arbitraje, régimen ad hoc y barato para empresas de alta utilidad, concesiones innecesarias y falta de incentivo para pedir factura por las compras.

Las Zonas Económicas Especiales (ZEEs) también ofrecen un conjunto de beneficios fiscales cuyo beneficio económico es poco claro. Hay cuatro en operación actualmente incluyendo la zona franca de Tacna. Los usuarios de las Zonas tienen el beneficio de la suspensión de los impuestos indirectos a las importaciones mientras estas no sean internadas al resto del país, como es normal en la operación de dichas zonas internacionalmente. La idea es facilitar la exportación sin tener que recuperar los impuestos pagados por los insumos importados. Pero las zonas en Perú también gozan de la exoneración total del impuesto a la renta y sobre los dividendos distribuidos. Esto es inusual (aunque no inexistente), sobre todo en los países de la región.

Las Zonas sin embargo han conseguido atraer solo un puñado de empresas relevantes y generar pocos empleos (sin que se conozca el número a ciencia cierta, dada la mala calidad de los datos oficiales sobre el tema). Ello también ha motivado estudios, propuestas y presiones para reformar la norma vigente, con la idea de hacer a las ZEEs más exitosas. El diagnóstico más popular es que las ZEEs han fallado porque están ubicadas en regiones desventajadas, bajo la administración del Estado, sin infraestructura, lejos de los mercados, sin mano de obra calificada, entre otros factores semejantes. Si bien cabe poca duda que ello es cierto, la lógica subsecuente de los analistas es más aventurada: las ZEEs deberían permitirse entonces donde lo decidan los inversionistas privados, que sabrán escoger lugares propicios, guardando todos los beneficios tributarios. La idea es que las ZEEs sean un instrumento de promoción de la inversión en general, desligado del desarrollo regional. Esto plantea un problema potencial de erosión de la base tributaria del país.

Pese a que el MEF propone disminuir sustancialmente el beneficio del impuesto a la renta en las ZEEs, dejándolo en una tasa reducida del 20 por ciento, también permite que las ZEEs pierdan su conexión con el desarrollo regional; se podrían instalar y proliferar donde los inversionistas decidan, con las salvaguardas necesarias para no infringir las reglas sobre prácticas tributarias nocivas de acuerdo a las normas adoptadas por la OCDE en el marco de BEPS (siglas en inglés).

Sin embargo, ello plantea un riesgo severo para la base tributaria del Perú, pues ofrece una ventaja impositiva para empresas nacionales y subsidiarias de extranjeras que compiten en el mercado nacional, pues el beneficio en el impuesto a la renta no puede otorgarse solamente para promover exportaciones, ya que violaría las normas OMC. Así, grandes contribuyentes podrían trasladar sus operaciones dentro de las Zonas, surtir el mercado interno, y quedar libre de gravamen a la renta. El régimen atraería a muchas inversiones que se harían de todos modos, como concluye la amplia literatura sobre incentivos impositivos a la inversión (y como sucede en la actualidad en las Zonas en operación).

Perú tiene dificultades para recaudar impuestos a la par de otros países de la región y es claro que no tiene espacio para ceder ingresos tributarios. Por otro lado, se encuentra en la parte alta de la tabla en relación a la atracción de inversión extranjera directa, en inversión privada corporativa como proporción del PIB e incluso en diversificación de exportaciones. Desde el punto de vista más estratégico, no se justifica sacrificar recaudación para mejorar índices que son menos preocupantes que los niveles de ingresos tributarios.

En síntesis, si se eliminara totalmente el beneficio en impuesto a la renta para las ZEEs (incluyendo la exención a la distribución de dividendos), se podría flexibilizar la su ubicación, pero de lo contrario, aun y cuando el beneficio sea moderado, debería mantenerse su conexión con el desarrollo de las regiones más pobres. Pero incluso en este caso, habría que mejorar sustancialmente la normatividad que las regula.

Actualmente el marco legal de las ZEEs es una maraña normativa, con particularidades y vigencias distintas en cada caso, que no se justifican. En esto hay consenso entre los distintos entes ministeriales, el problema es que algunos quisieran homogeneizar el régimen otorgando la exoneración impositiva para todas las ZEEs, presentes y futuras, mientras que otros no extenderían dicha exoneración a futuro, y crearían un marco jurídico nuevo solo para las futuras zonas, dejando la normatividad vigente como está.

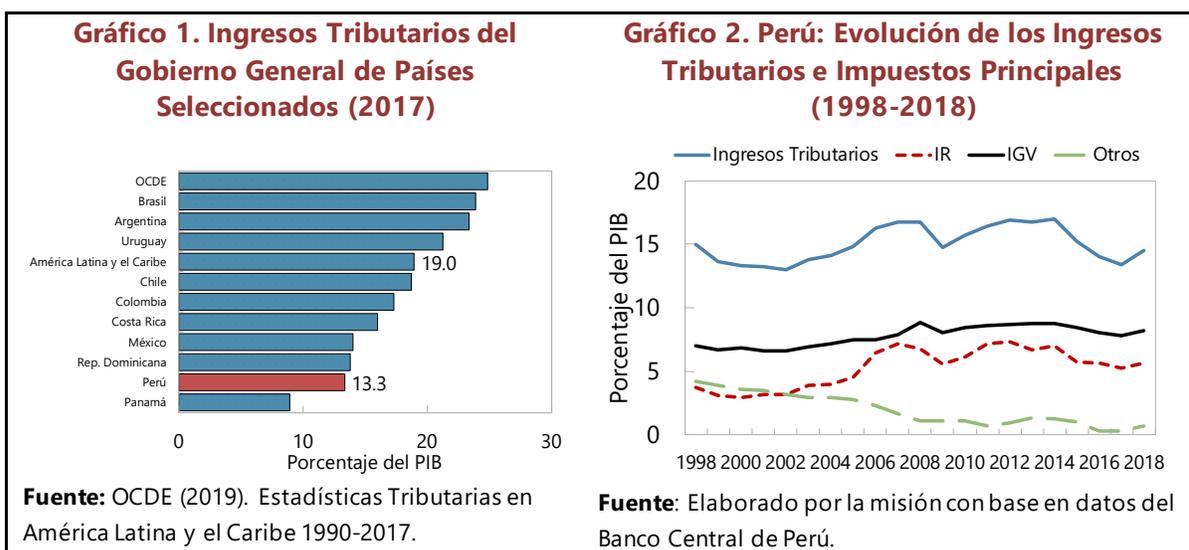
La misión recomienda en vez que se unifique el marco normativo de las ZEEs, presentes y futuras, para todo efecto con excepción del régimen de impuesto a la renta. Debiera respetarse el régimen con el que los usuarios hicieron sus inversiones antes del cambio de la ley, por el tiempo de vigencia de sus contratos con la Zona. Toda inversión posterior, sean de los mismos usuarios o nuevos usuarios, debería ser bajo el nuevo marco jurídico, que --en opinión de la misión, no debería incluir beneficio en el impuesto a la renta si se flexibiliza su localización.

De todos modos, los beneficios que se concedan, incluso los referidos a impuestos indirectos, deberían estar condicionados a metas específicas de inversión y empleo por parte del usuario. Para ello, deberá mejorar con mucho la producción y transparencia de la información correspondiente, tanto a nivel de las ZEEs como del ente ministerial que las regula.

I. INTRODUCCIÓN

1. Perú ha enfrentado con éxito la volatilidad económica de los últimos años, destacándose entre sus pares en América Latina. Los gobiernos han aplicado políticas macroeconómicas 'anticíclicas' prudentes que han promovido tasas de crecimiento relativamente altas y estables comparadas con las de la región, permitiendo una reducción de la pobreza a la vez que el país ha mantenido bajos niveles de deuda pública y altos márgenes de reservas internacionales.²

2. Sin embargo, la política tributaria ha sido menos exitosa. La recaudación de ingresos tributarios es comparativamente baja para la región (Gráfico 1) y ha perdido aún más terreno en los últimos años (Gráfico 2), representado una limitante para reducir más rápidamente los déficits en infraestructura pública y en programas de desarrollo social. En parte ello es reflejo de una política tributaria algo errática. En 2014-15 se privilegiaron reformas para facilitar el crecimiento (por ejemplo, baja de tasas del impuesto a la renta corporativo (IRC) y reducción de esquemas de retención), seguidas en 2016-17 por medidas cuyo énfasis fue mejorar la progresividad y la formalidad (se revierte la baja de tasas de IRC, se propone reducir la tasa de IVA y se introduce un sistema con mayores beneficios para los pequeños contribuyentes).



3. En lo fundamental, la tarea de aumentar la recaudación se ha encomendado a la mejora en la administración tributaria. En ello se ha invertido un esfuerzo importante,³

² IMF, *Peru – Staff Report for the 2018 Article IV Consultation*, June 19, 2018.

³ E. Rojas et al, *Peru – TADAT Performance Assessment*, FAD, IMF, June 2017; E. Rojas et al, *Perú – La Administración Aduanera de la SUNAT: Retos para un Funcionamiento Coordinado y Eficiente*, FAD, IMF, agosto 2017. También se han brindado más poderes de fiscalización a la SUNAT, como la norma anti elusiva general.

especialmente en la adopción de un sistema de facturación electrónico.⁴ En materia de política tributaria destacan los cambios recientes a ciertos impuestos selectivos al consumo (ISC).⁵ Sin embargo, los niveles de recaudación total se mantienen a niveles históricamente bajos.

4. El diseño general del régimen tributario se ha mantenido en lo fundamental. Su complejidad, los numerosos privilegios que contiene, y su convivencia con un sector informal muy extenso,⁶ no se han modificado mayormente. Por lo mismo, se han ido acumulando presiones sobre el sistema tributario. La mayor es que no recauda lo suficiente, pero la gran cantidad de beneficios fiscales que contiene genera su propia dinámica que tiende a presionar aún más la base tributaria remanente, pues crece el número de grupos y sectores que reclama tratos especiales.⁷ En ausencia de una revisión integral del régimen, el gobierno se ve obligado a atender puntualmente los reclamos o problemas que los regímenes especiales van generando.

5. Han merecido especial atención últimamente los regímenes tributarios específicos para pequeños contribuyentes y para las zonas económicas especiales (ZEEs).⁸ Estos regímenes se adoptaron respectivamente en apoyo a la disminución de la economía informal y al desarrollo de regiones desaventajadas. Se argumenta que ambos no han conseguido su propósito: la informalidad se mantiene en niveles altos (a la vez que el régimen ha significado un sacrificio fiscal no programado) y no se ha logrado promover significativamente la inversión y la actividad económica en las zonas donde se han concedido los privilegios tributarios que las definen como especiales. El beneficio social neto para el Perú de estas medidas es en efecto cuestionable. Además, hay un límite a las ventajas tributarias que se pueden conceder en las ZEEs, pues la comunidad de países se ha vuelto más estricta en la tolerancia a los tratamientos impositivos que puedan significar competencia tributaria desleal. Años atrás existían solo restricciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), hoy también hay que cuidar no contravenir los estándares mínimos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la erosión de la base y el traslado de utilidades (BEPS por sus siglas en inglés).⁹

⁴ Matthieu Bellou, et al, *Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT E-invoicing in Peru*, IMF Working Paper (June, 2019)

⁵ En el 2019 se incorporaron algunos productos de tabaco y se incrementaron las tasas a los automóviles usados. En 2018 se aumentaron las tasas a algunos combustibles, cigarrillos, vehículos, y a las bebidas con y sin alcohol.

⁶ Ricardo Fenochietto, Roberto Schatan e Isaias Coelho, *Perú - Revisión del Régimen Tributario*, IMF, FAD, mayo 2014.

⁷ Excepción a clínicas de frontera que sirven a residentes en el extranjero, devolución IVA turistas.

⁸ Las ZEEs en Perú tienen diferentes tratamientos y se clasifican formalmente bajo diversos nombres, que se explican en el capítulo III de este reporte. El nombre ZEEs se usa aquí como la denominación genérica del concepto.

⁹ OECD (2015), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

6. Formalidad y desarrollo regional, ambos propósitos de política económica enteramente válidos, en principio se persiguen con una estrategia amplia, basada en varios instrumentos más allá de los tributarios. El desarrollo regional depende de un gran número de factores, incluyendo la inversión pública en infraestructura, abundancia de mano de obra capacitada, disponibilidad de servicios públicos, encadenamiento de negocios, eficiencia logística, entre muchos otros. El incentivo tributario es uno más, del que no pende necesariamente el fracaso o éxito del proyecto. Similarmente, el fenómeno de la informalidad es función de un importante número de variables, como –por ejemplo, la regulación laboral, el acceso a los servicios financieros, las contribuciones y los beneficios de la seguridad social.

7. Escapa el alcance de este reporte un análisis de la estrategia integral para conseguir ambos propósitos en Perú. El reporte en cambio discute si las medidas impositivas que se han adoptado y las que se proponen para esos efectos son coherentes con los objetivos más amplios de la política tributaria nacional, es decir, si podrían considerarse mejores prácticas o si podrían en vez mejorarse en función del contexto fiscal del país. El capítulo II de este reporte analiza el régimen para pequeños contribuyentes. El capítulo III discute el tratamiento fiscal de las ZEEs y los proyectos de reforma propuestos por el sector privado y por distintas dependencias. El reporte concluye con recomendaciones para mejorar estos regímenes tributarios, cuidando el costo fiscal y los estándares internacionales para evitar competencia tributaria desleal.

II. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

8. Este capítulo analiza el actual diseño de la tributación de los negocios micro y pequeños en Perú. Se identifican sus fortalezas y debilidades, y se hacen recomendaciones para aumentar la eficiencia y neutralidad, y facilitar así la formalización laboral y empresarial en este segmento de la actividad económica. La misión analizó varias ideas de reforma que están siendo consideradas por el MEF y la SUNAT, al igual que estudios elaborados por el Grupo del Banco Mundial y por la consultora Macroconsult.

A. Razón de las Regímenes Especiales

9. La pequeña empresa suele ser la puerta de entrada del emprendedor al mundo de los negocios. Por lo general, ella padece de escasez de capital y tecnología y tiene acceso muy limitado al crédito bancario y a los mercados de exportación. Las obligaciones tributarias y laborales son otro obstáculo importante, no solo por la carga financiera directa que representan sino también por la carga administrativa que implican las múltiples obligaciones accesorias asociadas a ellas. Además, estos costos tienden a ser relativamente más onerosos para la

pequeña empresa, lo que hace al sistema potencialmente regresivo.¹⁰ En algunos países el costo de un contador típicamente excede por mucho lo que la pequeña empresa paga de impuestos.

10. Los obstáculos mencionados contribuyen de manera importante a que el pequeño empresario opte por la informalidad total o parcial. La informalidad resulta en la desprotección del trabajador, la evasión que frustra las finanzas públicas necesarias para sostener la provisión de bienes sociales y la competencia predatoria contra las empresas formalizadas. Al mismo tiempo, permanecer en la informalidad quita al empresario la oportunidad de acceder a líneas de crédito, de desarrollar innovaciones y de integrarse a cadenas productivas, en pocas palabras, de prosperar. Sin lograr penetrar en la economía moderna, los pequeños negocios acaban por sufrir una tasa elevada de mortalidad.

11. Los sistemas tributarios modernos toman en cuenta esa realidad y buscan establecer regímenes diferenciados para permitir el desarrollo de pequeños negocios dentro del marco legal. A través de la educación de los emprendedores sobre las obligaciones fiscales y del aumento gradual de la presión tributaria de acuerdo a la capacidad de cumplimiento, el régimen diferenciado permite acceder al régimen general de tributación. La idea es fomentar el emprendimiento y la innovación para conseguir una economía más productiva.

12. El costo y complejidad del régimen tributario no es el obstáculo mayor a la formalidad de los pequeños negocios en Perú. Representantes del sector privado indican que los costos del sistema previsional y de salud¹¹ son tan o más importantes que los costos asociados a la tributación.¹² Peor aún es la legislación laboral, la que constituiría el obstáculo principal a la formalización de los negocios.¹³ Sin embargo, un sistema tributario simplificado para los pequeños contribuyentes tiene que hacer su parte.

13. Perú cuenta con distintos regímenes especiales de tributación para empresas micro y pequeñas. Cada uno de estos regímenes tiene sus problemas y en su conjunto no resultan ser un sistema simplificado, especialmente si se considera que cada uno de ellos es opcional y que, además, los beneficiarios de estos regímenes también pueden optar por el régimen general de

¹⁰ Los costos de cumplimiento de las normas tributarias y las regulaciones de los regímenes generales en países en desarrollo se estiman en 5% de los ingresos brutos de las pequeñas empresas (International Tax Dialogue, *Key Issues and Debates in VAT, SME Taxation and the Tax Treatment of the Financial Sector*. Paris: ITD, 2013, p. 62). Hay también sólidas evidencias que los costos de cumplimiento tributario son regresivos en relación a las ventas brutas de las empresas (Grupo del Banco Mundial, *Perú: Recomendaciones de reforma de los regímenes tributarios para las MIPYMES*, p. 25. Lima, 2018).

¹¹ Inicialmente, los contribuyentes que pagaban NRUS accedían a los beneficios del Seguro Integral de Salud (SIS). La extensión del SIS sin costo a toda la población de bajos ingresos (cobertura universal) quita el incentivo a que los catastrados en el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) de tributación continúen contribuyendo.

¹² Ver Grupo del Banco Mundial, *Perú: Recomendaciones de reforma de los regímenes tributarios para las MIPYMES*, pp. 8 y 14. Lima, 2018.

¹³ Macroconsult, *Propuestas para la reducción de la informalidad laboral*, p. 8. Lima, julio de 2019.

impuestos. Por lo mismo, existe un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el marco tributario de los pequeños negocios.

B. Los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en América Latina

14. Los Regímenes Simplificados (RS) dirigidos a las empresas micro y pequeñas son instrumentos de política tributaria de uso muy común en América Latina. Con excepción de El Salvador, Panamá y Venezuela, todos los países de la región cuentan con algún tipo de régimen que brinda un trato diferenciado a contribuyentes de menor tamaño, capacidad productiva y gerencial. Este tipo de prácticas no es exclusivo de la región Latinoamericana, de economías emergentes o en desarrollo, también está presente en muchos países avanzados.

15. Dada la heterogeneidad de las PYMES no existe un sólo tipo de régimen tributario aplicable a todos los casos; por ello, la experiencia internacional de los RS difiere notablemente. De forma general, la experiencia internacional muestra que los RS han segmentado a los contribuyentes de acuerdo a sus ingresos, constitución legal, sector económico en el que se desempeñan y otras características observables de las PYMES (por ejemplo, el número de empleados, valor de activos y superficie sobre la que operan) para luego proveer un tratamiento fiscal más simple comparado al de los regímenes generales.

16. En América Latina, los esfuerzos para reducir los costos de cumplimiento se han dado por la vía de la política tributaria (sustitución de varios impuestos, impuestos presuntivos, tasas reducidas) y la administrativa (simplificación contable, número reducido de pagos). Los regímenes simplificados segmentan a contribuyentes de acuerdo a su tamaño y suelen reemplazar el pago de varios impuestos (usualmente el impuesto sobre la renta y el IVA) a través de dos mecanismos: (a) mediante una cuota fija (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y Uruguay); o (b) aplicando una tasa más baja a la del régimen general, usualmente sobre los ingresos brutos de la PYME (Cuadro 1). Ambos instrumentos de política tributaria son complementados con medidas administrativas que reducen los requerimientos contables, la frecuencia de las declaraciones y pagos y simplifican el cómputo de la carga tributaria. Los umbrales aplicables para acceder al régimen para los más pequeños, si bien en promedio en América Latina se parece al vigente en Perú (4.2 veces el PIB per cápita - ver Cuadro 1), la variación es considerable entre países. También los umbrales tienden a ser menores en la medida que el ingreso per cápita del país aumenta (ver Apéndice I).

17. Pese a la variedad de regímenes vigentes, se percibe una tendencia a reemplazar los impuestos presuntivos basados en ingresos brutos por otros basados en el margen neto del contribuyente. Con eso se busca hacer uso de las posibilidades de control propiciadas por los nuevos sistemas informáticos para llegar a una aproximación más precisa de la utilidad obtenida en la actividad empresarial. Un ejemplo es el régimen adoptado por Chile, que está resumido en el recuadro 1.

Cuadro 1. Características Comunes de Regímenes Pymes en América Latina (2019)

Tipo de Régimen	Características	Umbrales		Pago Anual	Tipo de Contribuyente
		USD	Veces el PIB per cápita		
De Cuota Única	Determinada en función de un tramo de ingresos brutos o valor de activos u otras características del negocio.	31,618	4.2	El promedio de las cuotas: de USD 373 - a 1,340	Personas naturales, empresas unipersonales y microempresas
Presuntivo	Aplicado sobre ingresos brutos o, a veces sobre márgenes presuntivos o simplificados de utilidades.	542,909	54.5	Tasas varían de 0.3% a 33%.	Pequeñas y medianas empresas

Fuente: Elaborado por la misión con base a la legislación de los países e información del Apéndice I

Recuadro 1. Régimen Tributario para Pequeños y Medianos Contribuyentes en Chile

Chile dispone de un régimen basado en utilidades netas para las micro, pequeñas y medianas empresas. Sus contribuyentes tributan sobre la diferencia entre los ingresos percibidos (los que han ingresado materialmente al patrimonio de la persona) y los egresos efectivamente pagados durante el ejercicio fiscal. Además, están liberados de la obligatoriedad de ciertos registros contables, tienen derecho de depreciación inmediata, y de otros beneficios administrativos simplificados para el pago de sus impuestos.

El régimen fija límites de ingresos y capital efectivo para acceder a él: a) un promedio anual de ingresos no superior a 50,000 Unidades Fiscales (UF) (aproximadamente USD 2,000,000 en los últimos tres ejercicios, sin exceder en ningún caso de 60,000 UF (cerca de USD 2,400,000) en alguno de esos períodos. Para el cálculo del límite, el contribuyente deberá sumar a sus ingresos, los obtenidos por sus entidades relacionadas; b) para contribuyentes que inicien sus actividades, un capital efectivo menor o igual a UF 60,000.

Las condiciones de exclusión incluyen: a) situaciones en las que los ingresos del contribuyente excedan 35% del total de los ingresos brutos obtenidos en el año por las siguientes actividades: a) la posesión o explotación de bienes raíces no agrícolas; b) Ingresos provenientes de capitales mobiliarios; c) Ingresos provenientes de la participación en contratos de asociación o cuentas en participación, ya sea, en calidad de gestor o partícipe; b) la posesión o tenencia, a cualquier título, de derechos sociales, acciones de sociedades o cuotas de Fondos de Inversión, que excedan del 20% de los ingresos brutos totales del año.

Los contribuyentes del régimen podrán optar anualmente por eximirse del pago del impuesto de Primera Categoría (sobre la renta empresarial, con tasa de 25 por ciento). Para ello, la empresa deberá estar conformada exclusivamente por propietarios, socios o accionistas contribuyentes del impuesto Global Complementario, quienes están sujetos al impuesto personal progresivo (de 0 a 35 por ciento).

C. Definición de Pequeñas Empresas y Umbrales para Acceder a Regímenes Especiales

18. Un tratamiento tributario diferenciado para la empresa pequeña requiere precisar qué constituye una empresa pequeña y si es necesario distinguir entre micro y pequeña.

No existe un concepto consensuado internacionalmente al respecto. Por el contrario, los países han adoptado definiciones variadas, según parámetros típicamente de ventas anuales, número de empleados y valor de activos. Por ejemplo, en Perú antes de 2013 una empresa era clasificada como Micro si tenía entre 1 y 10 trabajadores y sus ventas anuales no excedieran de 150 UIT; por su parte, se clasificaba como Pequeña a las empresas que empleasen entre 1 y 100 trabajadores y con ventas anuales de no más de 1700 UIT (Decreto Supremo 007-2008-TR). Desde 2013, la clasificación se hace únicamente de acuerdo a las ventas (Ley 30.056).

19. La definición legal de MYPE no se traslada automáticamente al sistema impositivo.

Para fines tributarios hay que definir umbrales para los regímenes especiales que sean consistentes con la capacidad de cumplimiento del contribuyente. En principio, si está en posibilidad administrativa y financiera de cumplir con el régimen general, no debería tener acceso a un régimen de privilegio tributario. Esto es, el régimen para la MYPE, que concede menor carga fiscal y formalidades simplificadas, se debe conjugar armoniosamente con el régimen general de tributación en vez de competir con él.

20. Es deseable que el acceso a la formalidad tributaria sea fácil. Esto implica que los costos de cumplimiento sean moderados y que la progresión hacia el régimen general no sufra discontinuidades fuertes. Ello lleva a tener que definir más de un umbral para lograr ese trato diferenciado según el negocio crece y se acerca a las condiciones propias de un contribuyente del régimen general.

21. Resumiendo, la determinación de umbrales para regímenes MYPEs es guiada por la **practicidad**. Aunque basado en principios generales y objetivos de políticas económicas, al fin del día elegir un umbral requiere una decisión heurística (acogida en la ley): se busca conciliar lo que es razonable demandar (tributo, documentación de las transacciones, libros y registros, prestación de información etc.) de los MYPEs con la capacidad e interés (relación costo-beneficio) de la administración tributaria de controlar tal población numerosa y de baja capacidad contributiva.¹⁴

¹⁴ La literatura sobre el umbral óptimo de IVA considera las siguientes variables: la recaudación adicional que se ganaría bajando el umbral (incluso a cero); los costos administrativos (para el fisco) y de cumplimiento (para los contribuyentes) de bajar el umbral; el costo de las distorsiones que el umbral crea por tratar empresas de manera distinta (las que están arriba y las que están abajo del umbral); y la ayuda al control y recaudación del impuesto a la renta que proporciona un control ampliado del IVA. Ver Keen, Michael & Mintz, Jack, 2004. "The optimal threshold for a value-added tax," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88(3-4), pages 559-576, March; y Wei, Feng y Jean-François Wen, 2019. "The Optimal Turnover Threshold and Tax Rate for SMEs", IMF Working Paper WP/19/98.

D. Régimen Tributario para Micro y Pequeñas Empresas en Perú

22. En Perú hay tres regímenes tributarios especiales para MYPEs (ver Cuadro 2): el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) y Régimen MYPE Tributario (RMT). Los regímenes son accesibles para personas con ingresos de renta empresarial (tercera categoría del IR)¹⁵ bajo el umbral respectivo, ya sean personas físicas o sociedades que cumplan ciertas condiciones particulares de cada régimen. Los regímenes especiales son aplicables solo para ingresos de renta empresarial y algunos servicios independientes, y el impuesto que pagan las MYPEs bajo cualquiera de esos regímenes es de carácter liberatorio y dispensa cualquier otra tributación de renta sobre la empresa. Sin embargo, los dividendos distribuidos tributan un IR de 5 por ciento de carácter final.

Cuadro 2. Perú: Regímenes Tributarios sobre Rentas de Actividad Empresarial (2018)

Régimen	Umbrales	Pago cuota anual o tasa (%)		Sujetos comprendidos	Contribuyentes		Obligaciones contables	
		Soles	USD		Número	%	Documentos	Libros
NRUS	1) Hasta S/ 60,000 (Ingresos brutos o adquisiciones)	S/ 240	71	PN que realizan ventas de mercaderías o servicios a consumidores finales. También pueden acogerse las personas que desarrollan un oficio.	573,755	44	Solo emite boletas de pago. No emite facturas para fines del IGTV	Ninguno. Solo mantener comprobantes de pago.
	2) Más de S/ 60,000 hasta S/ 72,000 (Ingresos brutos o adquisiciones)	S/ 600	177		35,917	3		
RER	Hasta S/ 525 mil anuales de ventas	1.5% de los ingresos netos anuales		PN o PJ dedicadas a actividades extractivas, industriales, comercio, servicios, agropecuarias.	269,462	21	Emite todos los comprobantes de pago. Puede emitir facturas, notas de débito y crédito	Registro de Compras y Registro de Ventas.
RMT	1) Ingresos netos menores a 15 UIT	10% sobre utilidades		PN y PJ que cuyos ingresos netos no superen las 1700 UIT	309,672	24	Emite todos los comprobantes de pago	<i>En el mayor caso:</i> Registro de Ventas
	2) Ingresos netos mayores a 15 UIT	29.5% (por el marginal) sobre utilidades			7,069	1		Registro de Compras Libro Mayor Libro Diario Libro de Inventarios y Balances
RG	Todos	29.5% sobre las utilidades		Todos	106,357	8	Emite todos los comprobantes de pago	Todos los libros

Fuente: Elaborado por la misión con base en Macroconsult (2019) y SUNAT

¹⁵ En Perú el impuesto a la renta tiene cinco categorías (renta inmobiliaria, renta de capitales, renta empresarial, trabajo independiente, trabajo dependiente), cada una con sus reglas y tasas.

El Régimen Nuevo RUS

23. Las personas naturales con ingresos de los negocios más pequeños en Perú pueden cumplir sus obligaciones tributarias bajo el régimen denominado NRUS. A él pueden acogerse las personas naturales y sucesiones indivisas que realicen ventas de mercancías o provean servicios a consumidores finales, así como las personas naturales, no profesionales, con algún oficio (prestadores de servicios independientes). A estos se les permite tributar un monto fijo mensual de S/ 20 si las ventas anuales no exceden S/ 60,000 (cerca de 14 UIT) (Categoría 1) o de S/ 50 si las ventas anuales son mayores de S/ 60,000 pero no exceden S/ 96,000 (cerca de 23 UIT) (Categoría 2). Este pago es en sustitución de IR, del Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).¹⁶ El NRUS tiene además una Categoría Especial que exenta del tributo las ventas hasta S/ 60,000 al año de productos agrícolas en estado natural sea por el productor o en mercados de abasto.

24. Los contribuyentes del NRUS pueden emitir comprobantes de pago, pero no facturas. Es decir, no trasladan un crédito en IGV a otros contribuyentes. Tampoco están obligados a llevar libros contables, aunque deben conservar los comprobantes de pago emitidos y documentos que sustenten sus compras. La obligación de la declaración se considera cumplida con el pago de la cuota mensual, aunque SUNAT se reserva el derecho de solicitar la información que estime necesaria.

25. En el Perú el umbral superior del NRUS opera implícitamente como el umbral inferior del IGV. Esto es, los negocios con niveles de venta por abajo de ese umbral no tienen la obligación de pagar el IGV. La diferencia con países desarrollados de la OECD radica en que éstos fijan un límite explícito en la legislación del IVA para evitar que contribuyentes muy pequeños, generalmente difíciles de controlar, emitan facturas y potencialmente erosionen la base del impuesto. En la práctica estos países suelen tener mayores niveles de cumplimiento y control, por lo que pueden fijar un umbral relativamente bajo (1.2 veces el PIB per cápita).

26. Hasta un 6 por ciento de las compras de un contribuyente del régimen general de IR pueden ser deducidas en base de boletas de pago (sin factura). El propósito del límite es abrir espacio al microempresario a que haga negocios con empresas de mayor dimensión, lo que podría ser una ventana a su expansión. Por otro lado, la deducción de boletas emitidas por contribuyentes del NRUS plantea un severo riesgo a la recaudación, ya que todavía no están desarrollados mecanismos de cruces de información a este nivel que puedan detectar la emisión fraudulenta de boletas.¹⁷ Es recomendable que se haga un estudio para verificar si la facilidad en

¹⁶ La tasa del IGV es 16 por ciento. A la misma base se acrecienta el IPM de 2 p.p. para totalizar una tasa de 18 por ciento.

¹⁷ Los contribuyentes no están obligados a identificar las deducciones que realizan amparadas con factura respecto de las que se hacen con boletas, por lo que el SUNAT no está en capacidad calcular el porcentaje que representan las segundas del total de deducciones de contribuyentes en el RMT y el RG. En todo caso, las ventas totales registradas por contribuyentes en el NRUS representan solo el 2 por ciento del total de costos y gastos deducidos en esos dos regímenes.

cuestión no constituye un agujero de la base del impuesto y si el tope a dicha deducción ciega sigue siendo adecuado.¹⁸

27. El universo del NRUS alcanza 607,000 contribuyentes activos, o 47 por ciento de los contribuyentes con ingresos de tercera categoría. Sin embargo, el segmento NRUS participa con solo 0.69 por ciento del ingreso tributario contribuido por la tercera categoría. Es el segmento más numeroso de contribuyentes y 94 por ciento de ellos se concentran en la Categoría 1 (hasta 14 UIT de ventas).

28. Por lo general los analistas coinciden en que sería conveniente conservar el NRUS sin mayores cambios, permitiendo a los muy pequeños el pago de una cuota fija. Una razón importante para hacerlo así es que, de otro modo, traería un elevado número de nuevos contribuyentes al IGV de limitado interés recaudatorio, pero con riesgos para el tributo. Tales contribuyentes estarían habilitados a emitir facturas que generarían crédito fiscal para empresas actualmente contribuyentes del impuesto, lo que requeriría mucha labor administrativa en una situación de difícil control. Por otra parte, la facturación electrónica, si bien ya cubre los contribuyentes de mayor volumen de ventas, está lejos de alcanzar la enorme población de contribuyentes del NRUS. El acceso masivo al internet y a billeteras electrónicas es objetivo de largo plazo, al igual que la plena bancarización del país.

29. Para restaurar el monto pagado en el NRUS a su diseño inicial, se podría actualizar el monto fijo pagado mensualmente, que ha permanecido en S/ 20 y S/ 50 por largo tiempo.¹⁹ Además, para facilitar el cumplimiento y no tener que hacer pagos periódicos, potencialmente atractivo para aquellos contribuyentes que viven en localidades remotas, podría ofrecerse la opción de pagar anticipadamente 6 o 12 mensualidades, concediéndoles un pequeño descuento por el anticipo. El pago anticipado no generaría derecho de permanecer en el NRUS si los niveles de ventas rebasaran el umbral durante el ejercicio fiscal.

El Régimen RER

30. El RER tributa sobre la base de ingresos brutos, que es una aproximación de la renta neta (presunta) del contribuyente. El impuesto, liquidado mensualmente, corresponde a 1.5 por ciento del ingreso bruto, el cual no debe exceder a S/ 525,000 al año. No se pueden acoger al RER las empresas con más de 10 trabajadores o con activos fijos (excepto inmuebles y vehículos) de más de S/ 196,000, ni sociedades de profesionales universitarios. El impuesto es ciertamente muy sencillo de calcular y según varios analistas resulta en una carga impositiva muy ligera comparada con el régimen general.²⁰ En todo caso, dado que el régimen es opcional

¹⁸ Actualmente las empresas en el RG no discriminan entre facturas y boletos, así que es difícil para SUNAT calcular la deducción de compras a los contribuyentes de NRUS. Un estudio podría lanzar luces al impacto de la deducción con vista a posiblemente revisarla en el futuro si se encuentran abusos frecuentes.

¹⁹ Actualizadas por inflación las cuotas de S/ 20 y S/ 50 ahora serían S/ 31 y S/ 78 respectivamente.

²⁰ Macroconsult, *Propuestas para la reducción de la informalidad laboral*, p. 57. Lima, Julio 2019.

respecto del general (que grava la renta neta), quien tenga un margen de utilidad relativamente bajo respecto de ventas optará por el régimen general y evitará así que la tasa del 1.5 por ciento le sea más gravosa. En efecto, para todo negocio con márgenes de utilidad mayor al 5 por ciento el RER le significa un beneficio fiscal respecto del régimen general.²¹

31. La simplicidad y la reducción de la carga fiscal en el RER ayudan a la formalización, pero el cálculo del impuesto sobre la base de las ventas elimina el estímulo a demandar facturas de compras. Tampoco estimula la formalidad laboral ya que el pago de sueldos no incide en la determinación del tributo. Además, como solo el valor de las ventas es tomado en cuenta para cálculo del tributo, hay un fuerte incentivo a omitir ventas, con lo que se compromete también el cumplimiento del IR y del IGV. El RER, por no crear incentivos a exigir facturas en las compras para efectos del IR, debilita el control del IGV cuya base es la contraposición de intereses entre compradores y vendedores respecto a la emisión de facturas.

32. La tasa de 1.5 por ciento del RER puede ser baja, pero representa una carga efectiva muy variable. El RER aplica a una variedad de actividades empresariales que tienen ventas por debajo del umbral respectivo, las que muy probablemente tengan márgenes de utilidad operativa muy distintos. Ello genera distorsiones entre sectores y resistencia a migrar al régimen general. Por lo mismo, se produce una especie de “techo de vidrio” a la actividad, inhibiendo la expansión y premiando el enanismo empresarial, o incluso la subdivisión artificial de los negocios.

33. Los contribuyentes del RER son también contribuyentes del IGV. A diferencia de otros países (especialmente de la OCDE – ver cuadro 3), el IGV de Perú no establece un umbral mínimo de ventas para registro como contribuyente. Sin embargo, el umbral del NRUS (S/ 96,000) funciona como umbral implícito del IGV: los contribuyentes del NRUS tienen prohibido emitir facturas y no tributan el IGV por separado. El régimen RER acaba por ser la puerta de entrada a la red del IGV. El RER es una combinación riesgosa para IGV, RMT y RG, pues sus contribuyentes gravan sobre una base presunta, pero pueden emitir facturas deducibles para quienes tributan sobre base neta en el RMT y el RG. Así, un contribuyente de RER podría emitir factura, por ejemplo, de S/ 1,000 sin sustancia comercial (sobre el que pagaría S/ 15 de RER) y entregarla a contribuyente de RMT o del RG que la utilizaría para reducir en S/ 295 su impuesto a la renta.²² El cuadro 3 demuestra que el umbral del IGV en Perú, expresado en múltiplo del PIB per cápita, excede en 2.8 veces el umbral promedio de países de la OCDE.

²¹ Negocios con márgenes de utilidad netos menores al 5 por ciento tienen un incentivo a tributar bajo el régimen general.

²² El contribuyente de RER, al emitir la factura de S/ 1000, tendría que tributar S/ 180 de IGV, pero el “comprador” tomaría un crédito de S/ 180 por lo que la tributación conjunta de IGV sería cero.

Cuadro 3. Umbrales del IVA y sus Características en Países de la OCDE

País	Umbral en moneda local	Umbral en USD	Veces el PIB per Cápita	Tipo de Umbral 1/	Registro Voluntario	Permanencia Mínima
Alemania	17,500	20,675	0.4	Recaudación	Si	5 años
Australia	75,000	56,111	1.0	Registro	Si	1 año
Austria	30,000	35,443	0.7	Registro	Si	5 años
Bélgica	25,000	29,536	0.6	Recaudación	Si	Ninguno
Canadá	30,000	23,153	0.5	Registro	Si	1 año
Corea	24,000,000	21,807	0.7	Recaudación	No	Ninguno
Dinamarca	50,000	7,918	0.1	Registro	Si	2 años
Eslovaquia	49,790	58,825	3.0	Registro	Si	1 año
Eslovenia	50,000	59,073	2.3	Registro	Si	5 años
Estonia	40,000	47,257	2.1	Registro	Si	Ninguno
Finlandia	10,000	11,814	0.2	Registro	Si	Ninguno
Francia	82,800	97,824	2.3	Registro	Si	2 años
Grecia	10,000	11,814	0.6	Recaudación	Si	2 años
Países Bajos	1,345	1,589	0.0	Recaudación	No	Ninguno
Hungría	8,000,000	29,606	1.9	Recaudación	Si	1 año
Irlanda	75,000	88,609	1.2	Registro	Si	Ninguno
Islandia	2,000,000	18,467	0.2	Registro	Si	Ninguno
Israel	99,003	27,573	0.7	Recaudación	No	Ninguno
Italia	65,000	76,794	2.2	Recaudación	Si	Ninguno
Japón	10,000,000	90,561	2.3	Registro	Si	1 año
Letonia	40,000	47,258	2.6	Registro	Si	Ninguno
Lituania	45,000	53,165	2.8	Registro	Si	Ninguno
Luxemburgo	30,000	35,444	0.3	Recaudación	Si	Ninguno
Noruega	50,000	6,148	0.1	Registro	Si	2 años
Nueva Zelanda	60,000	41,577	1.0	Registro	Si	Ninguno
Polonia	200,000	55,379	3.6	Registro	Si	Ninguno
Portugal	10,000	11,814	0.5	Recaudación	Si	Ninguno
Reino Unido	85,000	113,535	2.7	Registro	Si	Ninguno
Rep. Checa	1,000,000	46,020	2.0	Registro	Si	1 año
Suecia	30,000	3,451	0.1	Registro	Si	3 años
Suiza	100,000	102,262	1.2	Registro	Si	1 año
Promedio		42,919	1.2			
Perú		28,296	4.0	Recaudación	Si	

1/ Los **umbrales** de registro/recaudación son niveles de ventas por debajo de los cuales los proveedores nacionales están exentos del requisito de registrarse y/o cobrar el IVA hasta el momento en que los excedan. **Registro** indica los países donde se aplica el umbral de registro, es decir, donde los proveedores que tienen un volumen de negocios inferior al umbral no deben registrarse al IVA y están exentos de cualquier obligación de IVA. **Recaudación** indica los países donde se aplica un umbral de cobro, es decir, donde todos los proveedores deben registrarse para el IVA, pero no se les exigirá cobrar y trasladar el IVA hasta que excedan el umbral de recaudación. Los umbrales que se muestran en esta tabla se aplican a las empresas establecidas en el país. Fuente: OCDE (2018). Consumption Tax Trends 2018.

34. El RER es remanente de una época en que los controles fiscales eran muy deficientes como para permitir una fiscalización adecuada de los ingresos y egresos de los contribuyentes pequeños. Si bien en Perú la facturación electrónica aun no es universal, si está

diseminada suficientemente entre los integrantes del sistema RER. Al mismo tiempo, todos los contribuyentes del RER están obligados a cumplir con el IGV, lo cual les implica llevar un registro de compras y ventas para efectos impositivos. Esto permite sustituir totalmente el RER por un régimen de mejor calidad, basado en un cálculo (aunque sea simplificado) de la renta neta.

El Régimen Tributario para Micro y Pequeña Empresa (RMT)²³

35. Hasta 2016 los regímenes especiales NRUS y RER ofrecían beneficios para empresas con ventas hasta 125 UIT; a partir de 2017 el RMT introdujo un trato preferencial para empresas con ventas anuales hasta 1700 UIT. La base del RMT²⁴ se calcula de manera similar a la del RG, pero por las primeras 15 UIT de utilidad aplica la tasa del 10 por ciento. Por las utilidades que excedan 15 UIT se paga la tasa del régimen general del 29.5 por ciento. La otra ventaja para el contribuyente respecto del RG es que las exigencias de llevar libros contables son menores.²⁵ Esta progresividad, se argumentó, serviría para abrir otro camino gradual a la formalización, evitando el choque de una tasa del 29.5 por ciento por el primer Sol de utilidad.

36. En realidad, la introducción del RMT ha provocado una migración de empresas (procesada de oficio) desde el RG. En consecuencia, actualmente el RG es el que menos contribuyentes activos tiene (8 por ciento del total). No se ha materializado la expectativa de que el RMT atraería empresas de los otros regímenes especiales (sobre todo desde RER) y especialmente del sector informal de la economía (Gráfico 3).²⁶ Los nuevos contribuyentes de RMT pedirían factura, lo que ayudaría a compensar la pérdida de recaudación por adopción de la tasa de 10 por ciento sobre el primer tramo de utilidades. Llama la atención, sin embargo, que 76 por ciento de los contribuyentes registrados en el RMT declaran ventas anuales inferiores a 50 UIT, lo cual indica que el gradualismo en la carga fiscal tampoco es efectivo para que los contribuyentes transiten a tramos de mayor carga impositiva.

37. Así, el RMT ha sumado una capa más a la ya compleja arquitectura del sistema tributario para pequeños contribuyentes. Es una opción más, ahora cuatro incluyendo en RG, que los contribuyentes deben estudiar para minimizar su carga tributaria, es decir, para efectuar el arbitraje más redituable. Significa también dos umbrales más (10 y 1700 UIT) que fomentan la subdivisión de negocios. El resultado es más complejidad y distorsiones tributarias. Mientras, la

²³ Referido también como el 'régimen mype tributario'.

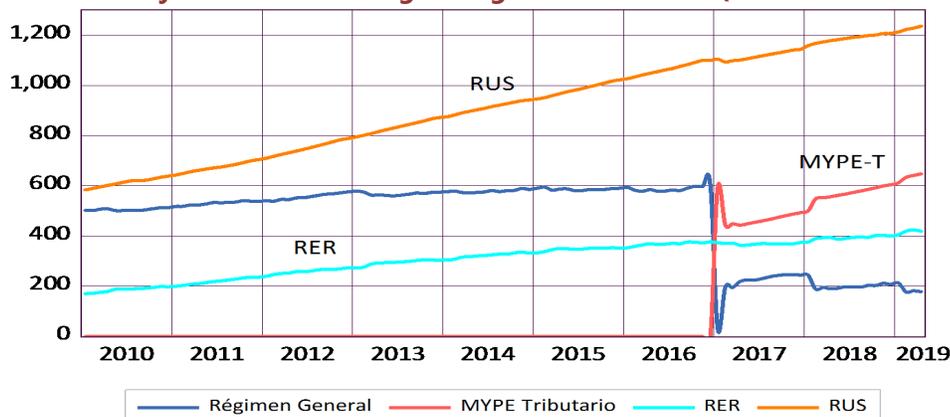
²⁴ El RMT está dirigido a personas naturales y jurídicas, sucesiones indivisas y sociedades conyugales, las asociaciones de hecho de profesionales y similares que obtengan rentas de tercera categoría, domiciliadas en el país con ingresos netos por debajo de los 1,700 UIT en el año (S/ 7,140,000). A diferencia de los otros regímenes, el RMT no tiene restricción respecto a las actividades que pueden acogerse, ni del valor de los activos fijos o el número de trabajadores.

²⁵ Con ingresos anuales hasta 300 UIT solo debe llevar Registro de Ventas, Registro de Compras y Libro Diario de Formato Simplificado; cuando son superiores se llevan los libros conforme al artículo 65 de la Ley del IR.

²⁶ Fuente del Gráfico 3: Jorge Baca Campodónico, "La informalidad laboral y los regímenes tributarios RER y RUS", *Expreso* (Lima), 18 de agosto de 2019 (www.expreso.com.pe).

informalidad en Perú sigue en niveles muy altos, incluso comparados con otros países de la región (ver recuadro 2 y el apéndice II)

Gráfico 3. Contribuyentes Inscritos según Régimen Tributario (miles de contribuyentes)



Recuadro 2. Los Regímenes Simplificados de Tributación y la Informalidad

La informalidad es un problema prevalente en las economías en desarrollo. La OIT la mide de dos maneras distintas. La primera, empleo informal, corresponde a la proporción de trabajadores que no están protegidos por la legislación laboral y por la seguridad social, lo que generalmente se mide por ausencia de cobertura del programa público de seguridad social. La segunda, sector informal, se refiere a empresas excluidas de la legislación o fuera del ámbito reglamentario e impositivo, lo que generalmente se mide por ausencia de registro o contabilidad, o por el tamaño de la empresa.

Perú tiene un porcentaje de informalidad alto comparativamente, muy por encima del resto de América del Sur aunque más bajo que Centroamérica. Comparado a otras economías emergentes y en desarrollo, los niveles de informalidad de Perú, tanto laboral como del sector informal, también son altas.

El gobierno de Perú ha introducido regímenes tributarios simplificados con la intención de promover la formalidad. Sin embargo, la informalidad es causa de múltiples factores. La literatura encuentra que otros factores como el ingreso, la educación, la política laboral, la institucionalidad, los niveles de productividad y confianza en los gobiernos son también determinantes y explican la informalidad. Por ello, las respuestas a la informalidad no deben abordarse exclusivamente desde la perspectiva del diseño tributario sino de manera holística, incluyendo aspectos laborales, administrativos e institucionales.

Informalidad en América Latina y otros países emergentes (2017)

País	Empleo informal (%)	Sector informal (%)
Perú	68.9	59.8
Bolivia	84.0	74.7
Guatemala	80.9	72.6
Honduras	79.3	77.1
Ecuador	72.7	52.4
Paraguay	70.3	50.6
El Salvador	70.2	68.2
Colombia	61.5	58.3
Rep. Dominicana	57.2	50.9
Argentina	47.9	43.8
Brasil	45.0	36.0
Costa Rica	37.9	35.5
Chile	29.3	22.2
Uruguay	24.0	26.7
Promedio América Latina	59.2	52.1
Bangladesh	94.7	81.8
Indonesia	84.2	84.3
Pakistán	81.7	80.0
Vietnam	73.3	62.1
Egipto	63.8	62.9
Albania	61.0	63.5
Armenia	47.9	47.1
Sudáfrica	35.3	45.2
Bosnia y Herzegovina	29.5	26.3
Serbia	19.8	10.7
Promedio Otros Emergentes	59.1	52.9

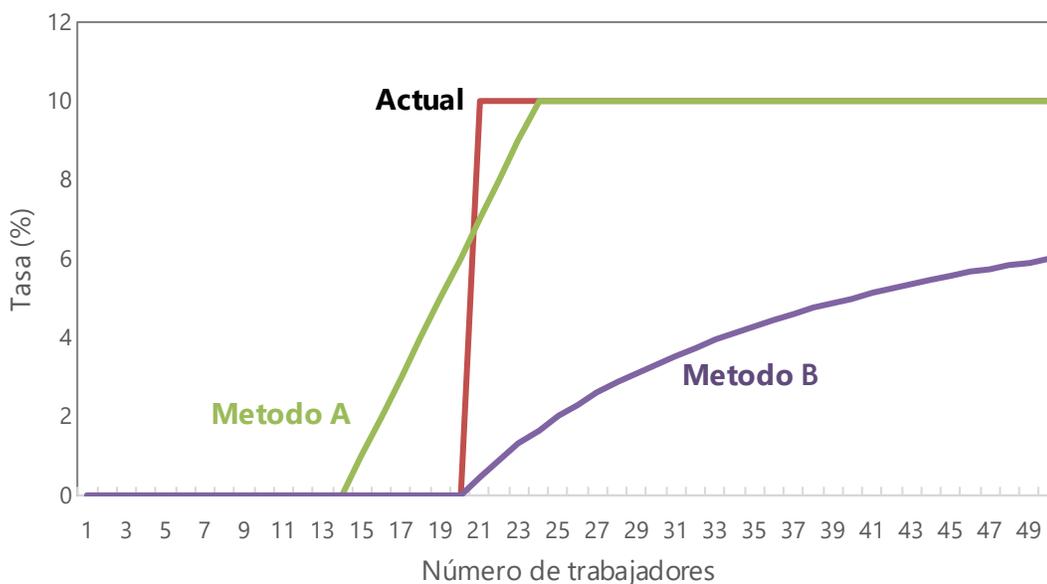
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Participación en las Utilidades

38. La ley peruana asegura a los trabajadores una participación anual en las utilidades de las empresas. Si bien esta participación no es un tema estrictamente tributario, sino más bien laboral, tiene el efecto semejante al de un impuesto a las utilidades y consecuentemente representa un costo relevante al tema de la informalidad. Las tasas no son menores: 5, 8 ó 10 por ciento según el sector de actividad. Están exoneradas las empresas con menos de 20 empleados. La contratación del vigésimo primer trabajador gatilla la participación en beneficio de todos los empleados. Así, superar la barrera de 20 empleados involucra un costo marginal especialmente elevado. Esto favorece fuertemente el enanismo empresarial y desestimula el crecimiento.

39. Una manera de mitigar el impacto sería que la participación iniciara con tasas bajas y crecientes según el número de empleados (Método A). La participación en las utilidades podría detonarse con el empleado número 21, como en la actualidad, o con un número menor, 15 por ejemplo, pero con un porcentaje del uno por ciento en la empresa con 15 empleados, de 2 por ciento en la empresa con 16 empleados y así sucesivamente hasta que se alcance la tasa máxima (de 5, 8 ó 10 por ciento).²⁷ El crecimiento gradual de la tasa suavizaría la migración hacia la participación y atenuaría el impacto negativo sobre el empleo formal.

Gráfico 4. Tasas de Participación en las Utilidades de las Empresas



Fuente: Elaborado por la misión.

40. Otra manera de eliminar la discontinuidad que implica la contratación del empleado 21 es exonerar a la empresa por el equivalente a 20 empleados (Método B). En este caso, la tasa de participación (hoy de 5, 8 ó 10 por ciento) sería multiplicada por un

²⁷ Esta solución ha sido propuesta por la consultoría Macroconsult (2019).

coeficiente positivo $(N-20)/N$ en el que N representa el número de empleados.²⁸ El Gráfico 4 ilustra la evolución de la tasa bajo cada uno de los métodos.

Informalidad e Importancia de los Regímenes Simplificados

41. Llama la atención la enorme importancia de la economía informal de Perú.

Estimaciones basadas en las cuentas nacionales y la encuesta de hogares indican que en 2017 había 6,878,000 unidades productivas informales, que generaban 18.4 por ciento del PIB peruano.²⁹ En aquel año el empleo informal llegaba al 72 por ciento de la población económicamente activa (PEA), del cual cerca tres cuartos trabajaban para empresas informales y casi un cuarto ejercía ocupaciones informales en empresas formalizadas, o sea, en empresas que solo reportaban en sus registros una fracción del contingente laboral.

42. El sistema tributario y su administración no están entre las causas principales de la informalidad en Perú.

Cuando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) pregunta a las unidades productivas no agropecuarias cual es la razón principal por la que no se ha registrado en la administración tributaria (no tiene RUC), las respuestas son sorprendentes: "Una pregunta que se adicionó en la ENAH a partir del año 2014, se refiere a los motivos por los cuales el conductor no registró la unidad productiva (negocio o establecimiento) en la Administración Tributaria. Las respuestas obtenidas para el año 2016 indican que el mayor porcentaje de unidades productivas informales no lo considera necesario (44.5 por ciento), la segunda razón que su negocio es pequeño (36.2 por ciento), en tercer y cuarto lugar respondieron que es un trabajo eventual (11.4 por ciento) y no podría asumir la carga de los impuestos (2.2 por ciento). Cabe resaltar que la respuesta con menor porcentaje fue que los trámites son muy complicados (1.1 por ciento)."³⁰

43. Resalta también la multiplicidad y lo elevado de los umbrales de los regímenes para los pequeños negocios (cuadro 4). El NRUS tiene dos umbrales que representan 2.5 y 4.0 veces el PIB per cápita. Mientras que el RER y el RMT establecen umbrales que representan 21.7, 121.3 y 294.7 veces el PIB per cápita, evidenciando el elevado monto de ingresos permitidos para pertenecer a estos regímenes para pequeños. La configuración de los diferentes umbrales de los regímenes actuales también se asemeja a una escala progresiva en la cual la carga tributaria aumenta con los ingresos, lo que genera diferentes oportunidades de arbitraje para las empresas.

²⁸ La tasa ajustada, aplicable a la empresa, estaría dada por $t^* = k \cdot t$, en que t es la tasa sectorial (5, 8 o 10 por ciento), $k = \max[0, (N-20)/N]$ y N el número de empleados.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y Empleo Informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2016*. Lima, diciembre 2017. Pueda que los números indicados aquí no coincidan con los de la OIT dadas las diferentes definiciones y formas de calcularlos.

³⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y Empleo Informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2016*, p. 91. Lima, diciembre 2017.

44. El mayor aporte a la recaudación tributaria corre por cuenta de los contribuyentes del RG. A pesar de representar la menor proporción de contribuyentes, el RG contribuye 3.23 por ciento del PIB a la recaudación tributaria del Perú o 91 por ciento de la recaudación proveniente de las rentas derivadas de actividades empresariales. El RMT, RER y NRUS recaudan únicamente 0.25, 0.06 y 0.02 por ciento del PIB respectivamente a pesar de representar el 92 por ciento de todos los contribuyentes que obtienen ingresos por actividad empresarial.

Cuadro 4. Perú: Umbrales y Recaudación Tributaria por Tipo de Régimen

Régimen	UIT	Soles	USD	Veces el PIB per cápita	Recaudación (2018)		
					Millones de Soles	% del PIB	% del total
RUS	14	60,000	17,685	2.5	112	0.02	0.59
	23	96,000	28,296	4.0	20	0.00	0.10
Total NRUS					132	0.02	0.69
RER	125	525,000	154,745	21.7	344	0.06	1.80
RMT ¹	700	2,940,000	866,574	121.3	803	0.15	4.22
	1700	7,140,000	2,104,536	294.7	526	0.10	2.76
Total RMT					1,329	0.25	6.90
RG ²	-	-	-	-	17,268	3.23	90.61
Total					19,058	3.56	100.00

Fuente: Elaborado por la misión con datos provistos por MEF y SUNAT

1/ El umbral se refiere al nivel de ingresos por debajo de los cuales se encuentran los primeros 15 UIT de utilidades netas.

2/ El Régimen General no impone umbrales

E. Propuestas de Reformas

Macroconsult

45. La consultora Macroconsult ha propuesto consolidar el RER y el RMT en un solo régimen, sobre la base de flujo de caja, y mantener el NRUS pero para un conjunto muy reducido de contribuyentes. El régimen NRUS sería aplicado solamente a los negocios de bodegas y en los mercados de abastos. El régimen para pequeñas empresas por arriba del umbral del RUS y por abajo del RG (*régimen intermedio*),³¹ pagarían un impuesto sobre la base de la renta neta empresarial, a una tarifa progresiva de tasas marginales del 1, 5, 10, 15, 20 y 30 por ciento. La tasa del RG también se aumentaría al 30 por ciento, para así emparejarla con la de

³¹ Los autores del estudio no le llaman así, pues consideran que este régimen aplicaría a la mayoría de los contribuyentes y vendría a ser más bien el verdadero régimen general. Aunque no sugieran un valor específico para el umbral fronterizo entre el régimen intermedio y el RG, indican que convendría fijarlo en valor entre 125 UIT (umbral del RER) y 300 UIT (umbral para contabilidad simplificada en el RMT).

rentas de personas naturales. El contribuyente presentaría cada mes una declaración jurada de carácter final que tornaría innecesaria la declaración anual.

46. No está claro que ha llegado momento de eliminar o reducir drásticamente el NRUS. Mantener el NRUS no impide reconocer sus numerosos problemas, tales como empleados registrados como empresarios, emisión de comprobantes de pago apócrifos, ventas sin emisión de comprobantes de pago, empleados informales, entre otros. En la medida que avance la facturación electrónica, la boleta electrónica, y los enlaces de los controles tributarios con los sistemas de pagos, el régimen NRUS podrá ser revisitado, y los servicios de inteligencia tributaria y análisis de riesgo podrán identificar y sancionar las prácticas más abusivas.

47. La principal motivación para la propuesta, a la par de simplificar el sistema por unificación de regímenes, es promover la formalización laboral. Tasas marginales inicialmente pequeñas y crecientes con la expansión del negocio estimularían la formalización de las pequeñas empresas y les permitiría aumentar su contribución en la medida que crecen sus negocios. Una tributación inicial muy pequeña se considera sería un instrumento eficiente de atracción y educación de nuevos pequeños empresarios. El régimen aplicaría a todo ingreso por actividad empresarial, sea de persona física con negocio o de sociedades.

48. La propuesta rompe con el dogma de simplificar a partir de gravar los ingresos brutos de pequeños negocios. Esta es una propuesta que la misión rescata de este estudio, al igual que la fusión del RER y el RMT en un solo régimen. Sin embargo, el argumento a favor de la progresividad del régimen es menos clara. La progresividad del RMT no ha servido para atraer negocios informales a la tributación y ha generado un incentivo para que muchas empresas declaren solo 15 UIT de renta neta. El argumento es poco convincente: tasas marginales moderadas no parecen ser suficientemente atractivas como para compensar los altos costos de formalización de las relaciones laborales y de exigir facturas en las adquisiciones.

49. También es el caso que la aplicación de distintas tasas a distintos empresarios crea oportunidades para arbitraje y abuso del sistema a través de la transferencia artificial de ingresos (de los de tasas altas hacia los de tasa baja) o de costos (en la dirección inversa). La entrega mensual de una declaración de renta para todos los contribuyentes de NRUS que migrarían al régimen intermedio aumentaría el monto de información que el micro contribuyente debe proporcionar, con lo que se aumenta los costos de cumplimiento para el contribuyente y de procesamiento por la administración tributaria. La incorporación de la mayor parte de la población del NRUS al sistema general (o intermedio), como propone Macroconsult, sería aún más onerosa por implicar una baja del umbral para el IGV.³² La incapacidad, en el momento actual, de controlar electrónicamente esa enorme masa de micro contribuyentes atrae nuevos riesgos, como es analizado más arriba.

³² Así si, por hipótesis, el régimen NRUS se extinguiera, todos los antiguos contribuyentes de NRUS se tornarían contribuyentes de IGV.

Banco Mundial

50. El Banco Mundial ha elaborado un amplio estudio de la tributación de los pequeños negocios en Perú y ha formulado una propuesta para racionalizar el sistema.³³ El estudio encuentra que los umbrales actuales son muy elevados y propone reestructurar el sistema en tres segmentos:

1. **Micronegocio** de persona natural (artesanos, proveedores de servicios básicos) con ventas anuales hasta 7 UIT (S/ 28,350) que corresponde al tramo exento del IR de personas físicas. Estos contribuyentes pagarían un monto fijo a cambio del IR, el IGV y la contribución para salud.
2. **Pequeño negocio** de persona natural con ventas anuales hasta 38.5 UIT (S/ 156,000). La contribución de estos contribuyentes reemplazaría el IR y el IGV y se calcularía como un porcentaje de las ventas: del 0.2 por ciento para las manufacturas, 3.5 para el comercio y 8 por ciento para los servicios.
3. **Empresa mediana**, que podría ser conformada por una persona o una sociedad, con ventas anuales no excedentes a 1700 UIT (S/ 6,885,000). Inicialmente estos contribuyentes estarían sometidos al régimen general de IR, con las ventajas limitadas de simplificación administrativa (facilidades de declaración y pago). En el mediano plazo, las personas naturales en este régimen migrarían al IR progresivo de personas físicas, mientras las personas jurídicas pasarían al RG de tercera categoría. Empresas medianas y grandes serían contribuyentes de IGV.

51. La propuesta del Banco Mundial tiene el mérito de que persigue una mayor coherencia de la tributación de la renta empresarial y de fortalecer la capacidad recaudatoria. Esto último se lograría especialmente vía la reducción de los umbrales de regímenes preferenciales. Busca también establecer una mayor armonía entre la tributación de la renta derivada de negocios y la renta del trabajo. El régimen de micronegocios es parecido al Monotributo argentino y el régimen micro emprendedor individual de Brasil, con una vinculación al sistema previsional de salud lo que pudiera ser atractivo adicional para la formalización. Sin embargo, esto último podría quedar rebasado en 2021, cuando Perú permitirá el acceso universal al SIS sin la necesidad de tributar en el NRUS.

52. Sin embargo, el régimen propuesto tendría debilidades importantes. En particular, mantendría el sistema de renta presunta del RER, lo que, como discutido antes, recompensa el arbitraje y la elusión del impuesto. En relación al IGV, la subida del umbral de entrada a 38.5 UIT como se propone, retiraría del IGV las empresas con ventas en ese intervalo, lo que vendría en

³³ Grupo del Banco Mundial, *Perú: Recomendaciones de reforma de los regímenes tributarios para las MIPYMES*. Lima, 2018.

dirección opuesta a la tendencia de ampliar el alcance del IGV en la medida que avance la masificación de la facturación electrónica.³⁴

53. Las dos propuestas examinadas recomiendan disminuir el umbral del NRUS o restringir quienes pueden acogerse al régimen, pero lo más probable es que, aun así, los abusos en dicho régimen continúen sin mayores cambios. Los abusos tributarios tales como relaciones salariales disfrazados de independientes, fraccionamiento de negocios entre familiares, etc., seguirán sucediendo con umbral más pequeño. Habrá más subdivisiones, se ocultará más el ingreso, seguirán pasando por independientes los asalariados, simularán la actividad que esté permitida. Todas esas prácticas reflejan la debilidad de control de la SUNAT. En las circunstancias actuales, no habría diferencia palpable en dejar las cosas como están. De todos modos, el conjunto NRUS representa una proporción muy pequeña de la recaudación.

F. Bases para un Nuevo Régimen Tributario para Pequeñas Empresas

54. A semejanza de muchas de las economías avanzadas, las finanzas públicas de Perú se sostienen principalmente de dos fuentes principales: del IGV y el IR. El IGV es aplicado uniformemente, en cuanto el IR tiene estructura cédular según los tipos de renta. En particular, la renta empresarial o de tercera categoría contiene regímenes simplificados para pequeños contribuyentes. Hay consenso entre los especialistas de que esta estructura de tributación de la renta empresarial no es eficiente y no conviene ni a los contribuyentes, ni al fisco, ni—por las distorsiones que ocasiona—a la economía de Perú.

55. La misión sugiere tres regímenes para la renta empresarial, el general y solo dos simplificados para pequeños contribuyentes: el NRUS y uno intermedio que reemplace al RER y al RMT. Con esta propuesta los contribuyentes del RG, que son actualmente solo un 8 por ciento del total y contribuyen un 92 por ciento del impuesto de tercera categoría, aumentarían ligeramente en número. El NRUS quedaría inalterado en el mediano plazo³⁵ excepto por actualización del valor de las cuotas y permitir el pago anticipado semestral o anual, posiblemente con algún descuento. Esto atañe a cerca de la mitad de los contribuyentes y una

³⁴ Se mantiene que la subida del umbral de IVA desde los 24 UIT a los 38.5 UIT se explica porque los contribuyentes que pueblan ese intervalo prácticamente nada pagan, en razón de que sus créditos por compras en regla exceden sus débitos que registran por ventas. El argumento necesita ser sopesado con el hecho que este grupo de contribuyentes nada cuesta al fisco porque los pequeños montos de créditos acumulados no necesitan ser reintegrados. Además, es solo una cuestión de tiempo hasta que la facturación electrónica mejore significativamente el control sobre los contribuyentes en la franja inferior del IGV.

³⁵ Mantener el NRUS sin mayores cambios por el momento no significa que este régimen sea satisfactorio. Sin embargo, conviene aplazar su reforma para (i) avanzar sin distracción en los aspectos más prioritarios (RER y RMT) y (ii) permitir el avance de la factura electrónica en el segmento de micronegocios. Más adelante también se podrá considerar la eliminación de la categoría especial del NRUS (exención total), para que los beneficiarios causen la cuota que actualmente pagan el resto de los contribuyentes de este régimen.

recaudación menor a 1 por ciento del ingreso de la categoría.³⁶ La mayor innovación al régimen actual, que retoma varios aspectos de las propuestas desarrolladas en los estudios antes citados, introduce un régimen 'intermedio' que reemplaza al RER y al RMT, fusionándolos y reestructurándolos considerablemente.

56. La reestructura propuesta es factible en buena medida por el progreso que Perú ha hecho en automatización y digitalización de sus servicios tributarios. La facturación electrónica ya es obligatoria para empresas con ventas superiores a 150 UIT y se planea llevarla, en diciembre 2020, a las empresas con ventas superiores a 23 UIT, esto es, incluiría a todos aquellos hoy inscriptos en el RER. La planilla electrónica de salarios ya es una realidad.

57. El umbral inferior del régimen intermedio podría establecerse en la frontera del actual NRUS. Así, no se afectaría a las personas que hoy tributan bajo este régimen. El límite para acogerse al régimen intermedio (umbral superior) se propone sea 150 UIT (como en la propuesta de MEF/SUNAT) que es ligeramente por encima del umbral que existía para los regímenes simplificados antes de la reforma que introdujo el RMT. Las empresas con ventas superiores a 150 UIT migrarían al RG, lo que conlleva la obligación de mantener contabilidad completa. Sin embargo, esto no debe ser un problema significativo para tales empresas pues antes del 2017 ya tributaban bajo el RG y sujetas a esa obligación. Independientemente de los umbrales descritos, debería quedar abierta para cualquier contribuyente la opción del régimen general.

58. El régimen *intermedio* que se propone se distingue principalmente del RG porque la base del impuesto sería la utilidad determinada en flujo de caja.³⁷ Además, la declaración sería mensual y definitiva y llevaría contabilidad simplificada. No habría necesidad de mantener, para fines tributarios, escrituración completa, libros de inventario y balances contables periódicos. Solamente se necesitarían los registros de compras y ventas, que son esenciales para el IVA, y un libro diario simplificado, como ya lo tienen las empresas del RMT con ventas anuales inferiores a 300 UIT. Las pérdidas de un mes serían tratadas como costo del mes siguiente. No habría necesidad de declaración jurada anual. La determinación de la utilidad por flujo de caja es común en las propuestas de Macroconsult, Banco Mundial y MEF/SUNAT.

59. La base de flujo de caja premiaría la deducción inmediata de las inversiones, como si fuese un gasto corriente (a excepción de terrenos, que se deducirían cuando son vendidos).

³⁶ La existencia de un régimen muy simple para los microempresarios contribuye a la educación tributaria. Contribuir, aunque sea poco, representa una participación ciudadanía, una vinculación con las obligaciones y derechos cívicos. Ver Corbacho, A., Fretes Cibils, V. and Lora, E. (eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

³⁷ Bajo un sistema de flujo de caja simplificado en base mensual, las ventas y compras se computan cuando deban ser facturadas, la planilla de sueldos se contabiliza cuando pagada, la adquisición de bienes de capital (excepto terrenos) se deduce inmediatamente (no es necesario computar depreciación), eventuales pérdida de un mes se considera gasto del mes siguiente, inversiones financieras no se deducen, préstamos no constituyen ingreso, intereses pagados se deducen, renta financiera constituye ingreso corriente.

Además de la simplicidad contable, ello representa un importante incentivo a la inversión de capital y eliminaría la necesidad de mantener esquemas de depreciación de activos. Para proteger al sistema contra migración indebida desde el RG para aprovechar este régimen, se puede pensar en un límite de capital más allá del cual la empresa no podría acogerse al régimen intermedio.³⁸

60. La tasa de impuesto en el nuevo régimen intermedio debería ser la misma del impuesto a la renta pagado en el RG (29.5 por ciento). Eso crearía incentivo a comprar con facturas para registrarlas como costo, y sobre todo a formalizar los empleados (en muchas empresas, el costo principal) para reducir la carga tributaria. Otra ventaja de la uniformidad de tasa es que reducirá de manera importante las oportunidades de arbitraje entre regímenes, como puede ocurrir hoy día entre RER, RMT y RG. La progresividad de tasas no es deseable en este contexto, por dos razones. La primera, de orden práctica, es el riesgo de que empresas vinculadas que tributen a diferentes tasas se coludan y hagan transacciones entre ellas para reducir la tasa efectiva promedio. La segunda, más de principios, es que los socios de empresas con utilidades grandes o pequeñas puede que tengan rentas y riquezas personales muy distintas: la progresividad es un concepto que hace sentido en relación a la renta personal, no se aplica a personas jurídicas.

61. El IGV no es percibido actualmente como un problema de igual magnitud que el IR. Por eso haría sentido que la reforma del IR corporativo afecte lo menos posible el diseño y aplicación del IGV. Manteniendo al NRUS, como se propone, se mantiene el umbral del IVA en 23 UIT. Rebajar el umbral del IGV vía la reducción del umbral de NRUS introduce riesgos en la emisión de facturas (que son créditos contra el tesoro público) por entidades sobre las cuales todavía no se tiene supervisión adecuada. Elevar el umbral de IGV, en cambio, aun y cuando deje fuera del gravamen a contribuyentes que tienen crédito de IGV a su favor, no mejora ni el control ni la recaudación, como se ha analizado arriba.

62. La introducción del régimen intermedio podría incrementar ligeramente el ingreso tributario. Estimaciones de la misión indican que, razonablemente, la reforma propuesta podría representar en su conjunto un incremento en el ingreso tributario del 0.14 por ciento del PIB (Cuadro 5). Los contribuyentes actualmente acogidos al NRUS y al RG no tendrán cambio en su situación. La mayor parte del incremento en recaudación provendría de los contribuyentes actualmente en el RMT que pasarían a tributar bajo el régimen general. La actualización de las cuotas en el NRUS incrementaría la recaudación en solo S/ 74 millones.

63. La incorporación de los contribuyentes de RER al régimen intermedio podría sumar casi S/ 200 millones (0.04 por ciento del PIB). En efecto, contribuyentes que eligen tributar por el RER cuando tienen la facultad de tributar bajo el RG (incluso el RMT) revelan que tienen probablemente márgenes superiores al 5 por ciento. Por lo tanto, su tributación en base neta

³⁸ Macroconsult en vez propone limitar la deducción al 50 por ciento de las ventas en el mes.

(29.5 por ciento) debe resultar en una mayor carga que en base bruta (1.5 por ciento de las ventas). En todo caso, si todos los contribuyentes del RER pudieran aumentar sus costos de modo de igualarlos con sus ingresos y así vaciar la base del régimen intermedio, se perdería por este motivo S/ 344 millones de recaudación (Cuadro 5).

Cuadro 5. Impacto Recaudatorio de Régimen Propuesto¹

Actual				Propuesta				Impacto Recaudatorio	
Régimen	Contribuyentes (Miles) ¹	Recaudación		Régimen	Contribuyentes (Miles) ²	Recaudación		Soles (Millones)	%
		Soles (Millones)	% PIB			Soles (Millones)	% PIB		
NRUS	610	132	0.02	NRUS	610	206	0.04	74	0.01
RER	268	344	0.06			542	0.10	199	0.04
RMT	317	1,329	0.25	RI ³	535	510	0.10	238	0.04
[<150 UIT]	267	272	0.05	[23 - 150 UIT]		1,052	0.20	437	0.08
RMT				RG	156	1,312	0.25	255	0.05
[> 150 UIT]	50	1,057	0.20			17,268	3.23	-	-
RG	106	17,268	3.23						
Total	1,301	19,072	3.56		1,301	19,838	3.71	766	0.14

Fuente: Estimaciones de la misión con datos provistos por MEF y SUNAT

1/ Las estimaciones suponen que, en el caso del RER, el margen de utilidad de sus empresas es equivalente al de sus pares en el régimen general, es decir, a niveles de ingreso iguales. A ese margen se aplica la tasa del régimen intermedio (29.5 por ciento). El efecto recaudatorio de desaparecer el RMT resulta de aplicar las tasas efectivas de impuesto estimadas a la utilidad registrada por los contribuyentes en el tramo por arriba y por debajo de las 150 UIT. Las tasas son: a) 20%, igual al promedio de las empresas en el RG en ese rango de ingresos; b) 16%, que corresponde a la tasa del primer cuartil de la distribución de tasas efectivas observadas en el RG. Se toma como referencia esta medida, inferior al promedio del tramo, para tomar en cuenta que la base en el régimen intermedio es menor que en el RG. Esto no es más que una aproximación.

2/ Se refiere a contribuyentes activos que realizaron pago en el régimen en el que se encontraban registrados.

3/ La recaudación de RER se obtiene multiplicando la renta bruta declarada por el margen de utilidad (base imponible/renta bruta) del régimen general. A este producto se le aplica la tasa de régimen intermedio.

64. La reconfiguración del RMT también tendría un impacto recaudatorio positivo. La propuesta descompondría al actual número de contribuyentes activos del RMT en dos grupos, aquellos por debajo y por encima de 150 UIT de ingresos brutos. El grupo de ingresos por debajo de 150 UIT (84 por ciento de los contribuyentes activos) pasaría a formar parte del Régimen Intermedio, lo que implicaría pagar la tasa del régimen general como lo hacían previo a la reforma de 2016. Con ello, la recaudación incrementaría en aproximadamente S/ 238 millones (0.04 por ciento del PIB). El segundo grupo con ingresos por encima de los 150 UIT pasarían a formar parte del régimen general, incrementando con ello la recaudación en S/ 255 millones (0.05 por ciento del PIB) (Cuadro 5). Es decir, la eliminación y reconversión del RMT arrojaría un incremento estimado de S/ 493 millones.

65. El costo administrativo de transición de los regímenes RER y RMT al régimen intermedio que se propone no es elevado. El sistema de flujo de caja simplificado no es muy distinto del mecanismo de IGV a que los contribuyentes de estos regímenes ya están

acostumbrados. El uso de la factura electrónica, que ya comprende el universo RMT y avanza en el territorio RER, así como el progreso que se ha hecho con la planilla electrónica, son columnas muy importantes de la nueva arquitectura. Por lo tanto, no habrá incremento significativo en los costos de cumplimiento. Por otra parte, los umbrales establecidos para definir el NRUS, el régimen intermedio y el régimen general, deberían ser los únicos referentes para establecer tamaños de empresa para efectos tributarios. Se desprendería así la legislación fiscal de definiciones sobre tamaño de empresa establecidas en otras normas.

66. El nuevo régimen tiene ventajas, entre ellas destacan:

1. El número de regímenes especiales se reduce de tres (NRUS, RER, RTM) a dos (NRUS y régimen intermedio).
2. La tributación en base presuntiva desaparece para dar lugar a una medida más realista de las utilidades, respetando la variación en rentabilidad entre empresas.
3. La desarticulación entre los regímenes disminuye oportunidades para arbitraje y evasión (por ejemplo, empresa en RER que de factura fraudulenta a empresa en RG).
4. Se reduce el incentivo de las empresas en RER y RMT que se fragmenten para seguir beneficiándose de estos regímenes cuando aumentan sus ventas.
5. Elimina la tendencia al enanismo (mantener la empresa pequeña para no subir a escalones de tributación más elevada), una vez que se eliminan las discontinuidades (diferencias de tratamiento) tributarias en la medida que la empresa crece.
6. Fortalece la capacidad de control de la factura electrónica (vía cruce de información).
7. El monitoreo de IR y de IGV se fortalecen mutuamente una vez que las respectivas bases convergen (excepto por los costos de mano de obra).
8. Extiende a pequeñas empresas el incentivo a la inversión vía deducción acelerada (depreciación inmediata de los activos fijos).

Recomendaciones

- Reemplazar los regímenes RER y RTM de tributación de utilidades de las MYPEs por un régimen intermedio de determinación mensual basado en flujo de caja con base igual a ingresos menos costos
- Adoptar, para el nuevo régimen, la tasa aplicable al régimen general de renta empresarial y umbral de ingreso neto anual de 150 UIT
- Por el momento, no cambiar el régimen NRUS, pero reconsiderarlo cuando las condiciones tecnológicas de control lo permitan, excepto por la actualización de cuotas y permitir el pago anticipado semestral o anual, posiblemente con algún descuento.
- Estudiar el uso que se hace de la permisión de hasta 6 por ciento de las compras con base en boletas (sin facturas) para determinar si no es un agujero y si necesario revisar aquel límite.

III. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

A. Antecedentes

67. Las Zonas Económicas Especiales (ZEEs) se han popularizado en el mundo como un instrumento de promoción económica.³⁹ Las ZEEs son zonas geográficas delimitadas donde prevalece para operadores y usuarios un marco normativo especial tanto en materia aduanera como tributaria, que ofrecen además infraestructura y servicios diseñados especialmente para atraer a la inversión privada.⁴⁰ Para efectos aduaneros las ZEEs representan un espacio extraterritorial, donde las mercancías pueden depositarse (por un tiempo definido o indefinidamente, según el país) sin que se consideren internados aduaneramente al territorio nacional. Por lo mismo, mientras los bienes se mantengan en la ZEE no son sujetos de los impuestos que causan normalmente las importaciones, esto es, los aranceles, derechos aduaneros, el Impuesto General a las Ventas (IGV) y, en su caso, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

68. Típicamente, las ZEEs están diseñadas para promover las actividades de exportación, sea de bienes manufacturados, servicios o reexpedición de mercancías. De este modo, las ventajas de la suspensión de los impuestos indirectos a las importaciones se convierten en un beneficio financiero para el exportador, pues en su condición tendría el derecho a la devolución de dichos impuestos. Se trata de instituir un régimen especial para algo equivalente a las importaciones temporales, que representa también una facilidad administrativa importante, pues el beneficiario no solo queda exento del pago del impuesto sobre las importaciones, sino que además (y por lo mismo) no requiere luego tramitar su devolución cuando exporte el bien o servicio.

69. Algunos países ofrecen beneficios tributarios adicionales a la exoneración de los impuestos indirectos a las importaciones temporales. Se concede a veces la exoneración total o parcial del impuesto sobre la renta (IR), lo que representa un planteamiento de política tributaria distinto, con otro tipo de desafíos. Esta clase de beneficios tributarios arriesga trasgredir las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en contra de los subsidios a la exportación⁴¹ o los estándares mínimos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo

³⁹ Existen actualmente alrededor de 5,400 ZEEs en 147 países. UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019*, Special economic Zones, United nations, NY.

⁴⁰ Farole, Thomas (2011). *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Experience*. Washington, DC: World Bank.

⁴¹ Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ve sección H).

Económico (OCDE) relativo a las prácticas tributarias nocivas,⁴² además de representar para la economía doméstica un sacrificio tributario mucho más difícil de justificar.

B. Las ZEEs en el Perú

70. En el Perú existen actualmente cuatro zonas económicas especiales (ZEEs) en funcionamiento: tres que se denominan formalmente desde 2016 Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDs), ubicadas en Ilo, Paita y Matarani y la Zona Franca (ZF) de Tacna. Existen además dos ZEDs que no se encuentran operativas: Loreto y Tumbes y una ZEE en Puno (así denominada legalmente), la cual tampoco se encuentra en operaciones (ver Recuadro 3). Las empresas que se instalen en las ZEEs gozan de un régimen especial en materia aduanera y tributaria durante un plazo determinado, hasta el 2042 en el caso de las ZEDs y 2032 o' 2049 para la ZF – Tacna, según como se interprete la ley.⁴³

71. Las ZEEs en Perú se originan en 1989 y han sufrido una serie de cambios normativos desde entonces. La finalidad principal de las ZEEs en Perú es el desarrollo regional, para generar empleo en zonas desventajadas y para contribuir en la modernización de los puertos donde se encuentran ubicadas.⁴⁴

Ubicación	Denominación	Año de creación	Estatus	Decreto o Ley
Tacna	ZF	1990/2002	En operación	Ley 27.688
Paita	ZED	1996	En operación	DL N° 864
Ilo	ZED	1996	En operación	DL N° 842
Matarani	ZED	1996	En operación	DL N° 842
Puno	ZEE	2006	Sin operación	Ley 28.864
Tumbes	ZED	2011	Sin operación	Ley 29.704
Loreto	ZED	2013	Sin operación	Ley 26.953

⁴² OECD (2015), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

⁴³ La vigencia de la ZF - Tacna se ha modificado varias veces. La Ley 27.688 (28 de marzo del año 2002) estableció una vigencia de 20 años a partir de la fecha del Reglamento (18 de diciembre de 2002). La Ley 29.739 (6 de julio de 2011) amplía el plazo por 30 años contados desde su publicación. La Ley 30.976 (3 de Julio de 2019) establece que las exoneraciones de la Ley tienen una vigencia de 30 años contados desde su publicación. Para el MEF el régimen se encuentra vigente hasta 2032; para la gerencia de la ZT -Tacna la última Ley implicaría una vigencia hasta el 2049. La ZEE de Puno por su parte está vigente hasta el año 2027.

⁴⁴ La ZF – Tacna original inicia con el Decreto Supremo 089-89PCM15. Hasta 2016 las actuales ZEDs se denominaban Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS); la Ley N°30.446 (12 de mayo del 2016) les cambia la denominación a ZEDs sin introducir diferencias sustanciales al régimen anterior, salvo la ampliación de su vigencia hasta el año 2042.

C. Sujetos y Actividades que pueden Acogerse a las ZEEs

72. Tanto el procedimiento como las personas que pueden acceder al régimen de ZEEs son similares en los distintos regímenes, sea una ZED y la ZF. Se pueden acoger al régimen las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que celebren un contrato de cesión de uso oneroso de los lotes de terreno de las ZEEs o que ejerzan la opción de compra de terrenos ubicados en la ZEEs. Para ambos casos, se requiere subasta pública, previa calificación del usuario.⁴⁵ Las ZEEs son administradas por un Comité o Junta de Administración adscrito al Gobierno Regional con autonomía administrativa, económica y financiera. Recientemente se ha permitido la administración privada de las ZEEs.⁴⁶

73. Tanto las ZEDs como las ZFs pueden albergar prácticamente cualquier tipo de negocio; no hay en el diseño de las ZEEs una intención de política industrial selectiva. Se pueden llevar a cabo todas las actividades de manufactura, incluyendo maquila y ensamblaje, de servicios, logística y comerciales, excepto las prohibidas, como la venta de armas y narcóticos, y las incluidas en un breve listado negativo, relativas a manufactura de aceites y harinas.⁴⁷ Desde 2011 tampoco se pueden llevar a cabo actividades de reparación y/o reacondicionamiento de vehículos usados (Ley N.º 29303, 31 de diciembre de 2010).⁴⁸

74. No hay un requisito mínimo de inversión para ser usuario de una ZEE en Perú. Contrario a lo que sucede en otros países, Perú no requiere una inversión mínima para acceder a los beneficios de la ZEE. Tampoco hay una exigencia de la contratación de un mínimo de personal, como sucede por ejemplo en las ZFs de Colombia y Costa Rica. Existe en el MEF el proyecto de introducir un monto mínimo de inversión, lo cual sería positivo.

D. Beneficios Fiscales

75. Las empresas establecidas en las ZEEs de Perú gozan prácticamente de la exoneración total de impuestos, excepto por las contribuciones a la seguridad social. Los principales beneficios tributarios para los usuarios son, primero, la exoneración del IGV, del impuesto de promoción municipal (IPM) y del ISC sobre los bienes adquiridos que sean destinados eventualmente a la exportación, así como de los aranceles y derechos aduaneros sobre las importaciones con igual destino. Segundo, las empresas asentadas en las ZEEs desde

⁴⁵ En el Apéndice III se describen los requisitos y el procedimiento para acceder al régimen de una ZEE.

⁴⁶ Decreto Supremo N° 005-2019 del 2 de agosto de 2019.

⁴⁷ D.S. 010-2013 – 12 08 90: Demás harinas de semillas o de frutos oleaginosos, excepto harina de mostaza. - 1515 21: Aceite de maíz, en bruto - 1515 29: Aceite de maíz, excepto en bruto - 1516 20: Grasas y aceites vegetales. Ver Apéndice IV.

⁴⁸ Las ZED podrán implementar en las zonas de extensión hasta el 30% del terreno que tiene asignado, para la instalación de empresas que realicen actividades diferentes a las permitidas en dichas zonas, las cuales no gozarán de ningún beneficio tributario otorgado por ley a las ZED.

hace algunos años gozan de la exención plena del impuesto a la renta (IR).⁴⁹ También se exenta de la retención sobre los dividendos distribuidos a los accionistas de dichas empresas.

76. El marco legal de las ZEEs contempla además una exoneración amplia para todos los “tributos creados e incluso por crearse”.⁵⁰ Esta disposición tiene por intención actuar como garantía de estabilidad, protegiendo a los usuarios y operadores de cualquier cambio en la legislación tributaria dentro del plazo de vigencia establecido. Esta protección aplicaría tanto para tributos del gobierno central como de los gobiernos regionales y de las municipalidades.⁵¹ Estos beneficios aplican indistintamente a las ZEEs, sin perjuicio de su denominación.⁵²

77. La norma se ha modificado en cuanto al alcance de la exoneración del IR para usuarios de las ZEDs. Los beneficios tributarios en una ZEE fenecen normalmente cuando el producto o servicio originado en ella se vende en territorio nacional (distinto de otra ZEE). La lógica subyacente es que se trata de impuestos indirectos suspendidos al momento de internación a la ZEE cuyo destino ulterior es la exportación. Siguiendo ese patrón, el artículo 16 del Reglamento de Ceticos (Decreto Supremo N° 23-96- ITINCI) señalaba que las empresas perderían el beneficio de las exoneraciones (incluido el IR) cuando realizaran la primera venta de bienes o servicios a consumidores del resto del país. Este efecto sobre el IR era contrario a las normas de la OMC sobre subsidios a las exportaciones. Ahora, la ley establece expresamente que la comercialización de mercancías al resto del territorio nacional está sujeta a los derechos arancelarios, IGV, ISC, IPM y demás tributos de importación que correspondan.⁵³ Sin embargo, dicha disposición no incluye al IR, por lo que los ingresos obtenidos por la internación de mercancías de la ZED al territorio nacional quedan desgravados del IR. Esta norma cumple con las reglas de la OMC.⁵⁴

78. Una situación semejante se desprende de la ley que regula la ZF - Tacna respecto de la exoneración del IR. El Artículo 7 de la Ley de ZF -Tacna establece que los usuarios que realicen actividades permitidas están exonerados del IR, IGV, ISC, IPM, así como de “cualquier

⁴⁹ Inicialmente se estableció una condicionante de exportaciones, un mínimo del 92% de las operaciones anuales (Ley N.º 26.831). Esto fue eliminado en 2005 (Ley N.º 28569, cláusula Decimotercera Disposición Complementaria, Derogatoria y Final).

⁵⁰ Art. 7, Ley N° 27.688.

⁵¹ En opinión del MEF y de algunos analistas independientes, dicha garantía de invariabilidad es en realidad letra muerta, pues no genera derechos adquiridos ante un cambio de la ley. Esto se discute con mayor detalle en la sección F.

⁵² El Apéndice V lista en detalle los beneficios fiscales a usuarios de las ZEDs y de la ZF – Tacna. Una particularidad de la ZF -Tacna es que coexiste con una Zona Comercial que goza de sus propios beneficios tributarios.

⁵³ Artículo 2 de la Ley 30.777 que modifica al artículo 4 del Texto Único Ordenado en relación a los CETICOS. Queda exceptuada la internación de bienes de la ZF – Tacna a la Zona Comercial de Tacna.

⁵⁴ La última revisión de Perú por parte de la OMC fue en 2017 y la organización no observó la exoneración del IR en las ZEEs. Ver OMC (2013), *Peru: Trade Policy Review, Report by the Secretariat*.

otro tributo creado o por crearse". Por su parte, el Artículo 8 de la misma Ley establece que las operaciones con el resto del territorio nacional están gravadas con los tributos que afecten las ventas, importaciones y prestaciones de servicios. La disposición omite referencia a los impuestos sobre los ingresos obtenidos por dichas operaciones, entendiéndose por tanto que la norma no grava con el IR a las operaciones domésticas.

79. La exención total de IR es especialmente generosa. Otros países con ZEEs desarrolladas no lo ofrecen (Recuadro 4). Se trata de una ventaja difícil de justificar respecto de empresas nacionales fuera de la ZEE que atienden igualmente el mercado doméstico. Otorgar el beneficio solo para aquellas empresas exportadoras representa por otra parte un riesgo de competencia desleal en los mercados mundiales, sancionada por la OMC (ver sección H).

Recuadro 4. Tratamiento del IR en ZEEs de la Región

Chile – Se exenta el IR corporativo (impuesto de primera categoría), pero no el IR personal de los accionistas. Dado que en Chile el IR está integrado, la exención al IR corporativo es formalmente un diferimiento del impuesto.

Colombia – No se exenta del IR pero se otorga una reducción tasa importante (tasa del 20% comparado con 33% del régimen general). Las ZEEs de Colombia también ofrecen beneficios en la deducibilidad de cierto tipo de gastos, por ejemplo, las empresas dedicadas a Ciencia y Tecnología se les deduce el 175% del valor de la inversión que se realice en investigación, desarrollo e innovación, siempre y cuando no exceda el 40% de la renta neta.

Rep. Dominicana – Se exenta del IR corporativo, pero a cambio las empresas de ZF están obligadas a pagar un impuesto del 3.5% sobre las ventas brutas (Ley 139-11, 24 de junio de 2011). La tasa regular al impuesto a la renta es de 27% sobre la renta neta imponible.

Costa Rica – Por un periodo de tiempo determinado, se exenta totalmente del IR a cierto tipo de empresas en la ZEEs, a otras solo se le otorga una rebaja de tasa. Dentro de Gran Área Metropolitana Ampliada existe exención del 100% del IR por 8 años para cierto tipo de empresas (servicios, comerciales de exportación y procesadoras que sean 'megaproyectos'). Las demás empresas pagan una tasa del 6%. Fuera de esa área, la exención es del 100% por 12 años para la primera categoría de empresas. Las condiciones son algo menos favorables para las que no califiquen como megaproyectos. Adicionalmente, quedan exentos de impuesto los pagos al extranjero.

80. Otro beneficio importante es que las ventas desde territorio nacional a la ZEE se consideran una exportación virtual. Esto significa que son sujetas a la tasa cero de IGV, y a la devolución correspondiente. Esto aumenta la carga administrativa para el SUNAT, pues amplía la red de contribuyentes sujeto a tasa cero y debe controlar operaciones más complejas (por ejemplo, ventas a ZEEs que posteriormente son parcialmente reintroducidas a territorio nacional). También amplía la restitución de derechos arancelarios (*drawback*) que, independientemente al

tema de control, resulta en un beneficio cuestionable (para la OMC) debido a que el monto del *drawback* puede ser muy superior al monto del arancel pagado.⁵⁵

E. Las ZEEs en Perú no han Funcionado

81. El consenso de los analistas del Perú es que las ZEEs no han tenido éxito. El argumento central es que han atraído muy poca actividad económica. En 2018 las cuatro ZEEs en operación, de acuerdo a los datos obtenidos, generaron US\$47 millones en exportaciones y algo más de 1,400 empleos directos (ver Cuadro 6).⁵⁶ Esto representa una fracción muy pequeña de la actividad económica del Perú. No obstante, no hay consenso respecto de las causas de los resultados decepcionantes. Algunos lo adjudican a una mala gestión tributaria⁵⁷ y otros apuntan a una falla de gestión más amplia del Estado en la administración de las Zonas,⁵⁸ y otros enfatizan la falta de vocación de negocios de los lugares donde se ubican las ZEEs, por ejemplo, la poca infraestructura y la lejana conexión respecto de los grandes mercados extranjeros.⁵⁹

Cuadro 6. Inversión, Exportaciones e Importaciones de las ZEEs (2018)

ZEE	Número de Usuarios	Inversión Comprometida	Inversión Realizada	Exportaciones	Importaciones	Empleo directo
Millones USD						
Tacna	507	N.D.	N.D.	5.6	N.D.	46*
Paíta	18	117.3	N.D.	38.9	N.D.	1,097
Matarani	20	15.7	N.D.	2.2	N.D.	176
Ilo	14	0.3	N.D.	0.1	N.D.	110
Total	559	133.4		46.8		1,429

Fuente: Elaborado por la misión con datos provistos por el MEF/MINCETUR.

N.D.: No Disponible

* No es claro si se refiere a empleados del operador o de los usuarios.

F. Propuestas de Reforma

82. Dado el escaso éxito de las ZEEs en Perú, han surgido varias voces sugiriendo reformas al régimen. El Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales (CIEN) publicó recientemente un análisis detallado de la situación de las ZEEs peruanas, comparándolas

⁵⁵ El *drawback* se refiere a la recuperación por parte de los exportadores de los aranceles pagados en la importación de insumos empleados para la elaboración de los productos exportados. Sin embargo, en Perú el monto del *drawback* es un porcentaje fijo respecto de del valor de la exportación, independientemente de los aranceles pagados por los bienes importados incorporados al bien exportado. A partir del 1 de enero de 2019 ese porcentaje es del 3%.

⁵⁶ Aunque este dato de empleo proviene de MINCETUR, la cifra es incierta. La ZOFRATACNA reportó directamente a la misión 605 empleos directos en 2018, lo cual parece más razonable dado el número de usuarios en la Zona.

⁵⁷ Jorge Medicina Di Paolo, *El Peruano*, 6/6/2018 "... se puede concluir que el fracaso de las ZED en el Perú obedece a una falta de gestión en política tributaria."

⁵⁸ CIEN, p. 40

⁵⁹ CIEN, p.53

con otras más desarrolladas en Costa Rica y República Dominicana, por ejemplo.⁶⁰ La conclusión principal del estudio es que los privilegios fiscales otorgados a las ZEEs no resultan atractivos a la inversión debido a que las zonas carecen de otros factores indispensables para éxito de los negocios. El mensaje central es que los beneficios tributarios no compensan esa falta y por si solos no pueden generar una dinámica de inversión exitosa.

83. La ubicación de las ZEEs en zonas desventajadas del Perú sería el principal obstáculo para su despegue. La ubicación geográfica de las ZEEs según el estudio del CIEN tiene grandes inconvenientes, pues se asientan en ciudades de escaso adelanto urbano y social, que no cuentan con infraestructura, mano de obra calificada, redes de proveedores, ni cercanía a mercados importantes, condiciones necesarias para el desarrollo de actividades empresariales.⁶¹

84. El argumento descalifica el propósito mismo de las ZEEs en Perú. Las ZEEs se establecen con la intención de promover el desarrollo regional en zonas desventajadas y sería precisamente esa condición la que les impediría salir adelante. De cierta manera, el argumento es que las ZEEs en Perú son un despropósito. La solución sería entonces cambiar la razón de ser de las ZEEs: en vez de promover el desarrollo regional deberían ser instrumento para incrementar la inversión y el empleo en el país, sin preferencia geográfica.

85. La recomendación clave es que el sector privado tenga la libertad de decidir libremente la ubicación de la ZEE. Sin embargo, pareciera que hacer un éxito de las ZEEs fuera un objetivo en sí mismo y prioritario respecto de otras consideraciones de política económica. Desde la perspectiva de la política fiscal nacional esto resulta preocupante. Ubicar las ZEEs en localidades de alto desarrollo urbano, con una dotación avanzada de infraestructura, implica una política de subsidio fiscal a quienes son más aventajados y se benefician con mayor intensidad de la inversión pública. Esto representaría un debilitamiento de consideración a la política tributaria nacional, de por si en apuros para recaudar a la par de otros países de la región (ver Gráfico 1).

86. La propuesta diferencia los privilegios tributarios de acuerdo al tipo de actividad realizada en la ZEE. En efecto, la tasa del IR se reduciría según el nivel de tecnología e innovación que aporte la actividad en cuestión, las más baja del 10 por ciento. Independientemente de las dificultades de cómo definir y diferenciar de manera objetiva un sector de otro y controlar en la práctica que las empresas no simulen pertenecer a la categoría más beneficiada, la selección a priori de los sectores ganadores ha sido largamente cuestionada como un ejercicio arbitrario. Utilizar la política tributaria para este propósito es de alto riesgo.

⁶⁰ CIEN, *Propuesta para un Nuevo Régimen de Zonas Económicas Especiales en el Perú*, Asociación de Exportadores (ADEX), Lima - Perú (diciembre 2018).

⁶¹ CIEN (2018), pp. 40-41

Propuesta de Reforma de Ley de Mincetur

87. La misión revisó una propuesta de ley preparada por Mincetur que reemplazaría el marco jurídico actual de las ZEEs. La propuesta recoge y ordena en un solo documento el marco legal de las ZEEs, reemplazando a un conjunto de normas desperdigadas en numerosas disposiciones que no siempre son consistentes.⁶² Tanto las ZEDs como la ZFs tendrían un marco jurídico único y se denominarían todas ZEEs (art. 6).

88. Sin embargo, la propuesta cambia de raíz el propósito de las ZEEs, descartando por completo su vocación como instrumento de desarrollo en regiones desventajadas. La finalidad de la ley (art. 2) incluye, entre otros objetivos, promover la inversión privada, la generación de empleo, la diversificación de exportaciones, pero excluye toda mención al desarrollo regional. Esto abre la puerta a que las ZEEs puedan ubicarse en cualquier zona del país, como sugerido por la propuesta del CIEN (2018).

89. El régimen tributario previsto en la propuesta de ley reproduce los beneficios vigentes, además de la cláusula de invariabilidad tributaria, con todos los defectos y potenciales resquicios que ella implica. Los usuarios de las ZEEs estarían exonerados (art. 40.a) del IR, IGV, ISC, IMP y de todo tributo del gobierno central, regional o municipal creado o por crearse.

90. Un aspecto innovador de la disposición es que la exoneración del IR disminuiría escalonadamente en el tiempo hasta desaparecer. La exoneración total estaría limitada a un plazo de 15 años; a partir de ahí la exención sería del 75 por ciento por los siguientes 10 años y al 50 por ciento por los próximos cinco (art. 40.a). El beneficio ahora (exoneración al 100 por ciento del IR) está programado hasta el final de la vigencia de la ZEE en particular. Sin embargo, el proyecto contempla que si al final del plazo el usuario ha reinvertido cantidades que representan un cierto porcentaje de la inversión inicial, obtiene exoneraciones por un tiempo adicional.⁶³

91. El proyecto también incorpora a los usuarios de las ZEEs al régimen de Ventanilla Única de Comercio Exterior. Con ello los usuarios y operadores privados pueden gestionar por medios electrónicos los procedimientos administrativos, aduaneros, los servicios o requerimientos de información necesarios para el desarrollo de sus actividades. Por lo demás, el régimen aduanero de las ZEEs se mantiene.

⁶² Hay diferencias entre las actividades permitidas a las ZEDs y a la ZF- Tacna. Por ejemplo, las ZEDs están autorizadas a llevar a cabo servicios de telecomunicaciones y servicios de soporte técnico, reparación, reconstrucción, mantenimiento y reciclaje de mercancías, mientras la ZF-Tacna no puede realizarlas. Por el contrario, los usuarios de ZF Tacna están autorizados a realizar actividades para el desarrollo de infraestructura, lo cual no está incluido como actividad permitida en las ZEDs.

⁶³ No queda claro en el proyecto si el plazo se refiere es a los primeros 15 años y la prolongación del beneficio a la exoneración del IR al 100% o a los 30 años y al beneficio de exoneración al 50%.

92. El proyecto de ley no condiciona el beneficio impositivo a una obligación de exportar el bien o servicio. Esto hace que la disposición sea conforme a las reglas de la OMC sobre el subsidio a las exportaciones (ver sección H), pero también representa la versión más generosa de una ZEE. Aparentemente, nada en el proyecto propuesto impediría que se establezca una nueva ZEE en una zona de alto nivel desarrollo, a la que se trasladen empresas nacionales (y subsidiarias de multinacionales) existentes para operar en el mercado nacional con una completa exoneración del IR, compitiendo ventajosamente con las demás empresas nacionales.

93. En principio las nuevas ZEEs serán las ZED y ZF existentes, pero mediante decreto supremo se podrán crear nuevas ZEEs. La autoridad responsable es Mincetur, previa opinión favorable de una Comisión Multisectorial Permanente (art.11),⁶⁴ a diferencia de como sucede hoy que cada ZEE debe ser constituida por mandato de ley. Dado el fuerte (y generoso) ingrediente tributario de las ZEEs, sumado a que ellas puedan crearse sin limitaciones en número y región (al menos en lo dispuesto por este proyecto de ley), la iniciativa reduce considerablemente la rectoría del MEF sobre la política tributaria. De hecho, transfiere un gran poder sobre los impuestos a las agencias promotoras de los negocios; esto no es una mejor práctica en la ejecución de la policía tributaria. De acuerdo al proyecto, el MEF solo vigilaría y controlaría el régimen tributario aplicable a las ZEEs, pero no tendría facultad para decidir el límite del gasto tributario que podría implicar la proliferación de nuevas ZEEs (art 19.2).⁶⁵

94. En síntesis, la propuesta cambia el propósito de las ZEEs, dejando de lado el desarrollo regional. Ahora, serían instrumento para impulsar a la inversión, el empleo y la diversificación económica a nivel nacional (pese a que no hay requisitos específicos de inversión, empleo, o tipo de negocios). Esto es un asunto que compete al régimen tributario general del Perú, pues las ZEEs dejarían de ser un medio para conseguir un objetivo específico y focalizado.

Proyecto de Ley de ZEEs Preparado por MEF

95. La misión examinó una propuesta ley para regular las ZEEs elaborada por el MEF: “Ley Marco de las Zonas Económicas Especiales.” El proyecto del MEF no contempla una exoneración del IR como hoy tienen las ZEEs (pero deja los beneficios relativos a los impuestos indirectos). En vez, otorgaría una reducción de tasa del IR (al 20 por ciento). Ello disminuiría distorsiones y la ventaja fiscal con la que competirían en el mercado nacional las empresas en ZEEs (lo cual también tiene un impacto en la recaudación). Asimismo, gravar los ingresos generados en ZEEs obligaría a un control activo por parte de la autoridad tributaria de estos

⁶⁴ El proyecto de ley no especifica quienes componen esta Comisión Multisectorial, o cual sería su procedimiento para autorizar nuevas ZEEs (por ejemplo, si por mayoría o unanimidad de sus miembros).

⁶⁵ Las ZEEs también representan un problema de control aduanero. La ZF-Tacna, que tiene la particularidad de colindar con una Zona Comercial, representa casi el 20% del contrabando total del país. MEFR, Informe N° 143-2019- EF / 62.01.

contribuyentes que hoy tienen escaso interés para el fisco, lo que disminuiría los incentivos para realizar a través de ellas planeaciones tributarias agresivas (ver sección H). El proyecto del MEF también restringiría los beneficiarios de las ZEE a personas jurídicas, excluyendo las naturales que en la actualidad obtienen el beneficio.

96. Además de cambios a los incentivos tributarios, el MEF propone en su proyecto una simplificación en los procedimientos aduaneros de las ZEEs. El ingreso de mercancía proveniente desde el resto del territorio nacional ya no requeriría declaración de exportación, sino que un simple trámite de registro. Se mantendrían los beneficios del IGV como si fuera una exportación, pero se perdería el beneficio del *drawback*. Sin embargo, el problema del *drawback*, (explicado arriba) es general, beneficia a todos los exportadores. Quitarlo solo para quienes provean a las ZEE daría ventaja al producto importado y sería contrario al propósito de las ZEEs de promover cadenas de valor en la economía nacional. Por otra parte, el proyecto permitiría la aplicación del procedimiento de “ventanilla única de comercio exterior” a las ventas a ZEEs (semejante a la propuesta del MINCETUR).

Actividades Permitidas

97. El proyecto del MEF también cuida que las ZEEs no sean asiento de empresas de papel que sirvan como instrumentos para atraer indebidamente utilidades de empresas vinculadas. Para ello restringe las actividades permitidas a procesos productivos que generen valor agregado o transformen productos tangibles, excluyendo expresamente la explotación de propiedad intelectual, servicios financieros y las empresas holdings. A partir de una lógica semejante, también se excluyen de los beneficios tributarios a actividades de logística, cuyo registro en la ZEE podría ser puramente formal, al proveer su servicio principalmente fuera de la ZEE. Estas exclusiones están alineadas con los nuevos estándares mínimos de la OCDE en materia de prácticas tributarias nocivas (ver sección H). Otra actividad que quedaría fuera de los beneficios fiscales en IR es la reventa de mercancías al exterior bajo el régimen de reexpedición.⁶⁶

98. El MEF también propone limitar los beneficios a la adquisición de bienes de la Zona Comercial de Tacna. Específicamente, las personas naturales residentes en el resto del territorio nacional que comprasen bienes a negocios establecidos en la Zona Comercial por medio del comercio electrónico estarían afectas al pago de tributos.⁶⁷ Esta restricción sigue la línea de muchos países que intentan gravar las actividades realizadas por medio del comercio electrónico, que por sus características evaden fácilmente la condición de presencia física en un territorio

⁶⁶ Esto es porque la reexpedición de mercancías se clasifica formalmente en el proyecto como una actividad de logística (art 21 -5) No es claro si la lógica de fondo para excluirlas es de que se trata de un negocio de poco valor agregado y no tanto de que fuera una actividad realizada principalmente fuera de la Zona.

⁶⁷ El congreso aprobó recientemente (Ley 30.976, 3 de julio de 2019) permitir el comercio electrónico desde la Zona Comercial al resto del país. La interpretación del MEF es que estas operaciones están gravadas.

para ser sujeto del gravamen.⁶⁸ La medida también genera una ventaja para los comerciantes de Tacna más allá de la franquicia establecida para los visitantes de la zona. La franquicia promueve el turismo y una derrama económica adicional en la zona que justificaría dicha franquicia. El comercio electrónico pierde esa conexión con el desarrollo regional. Por otra parte, al igual que MINCETUR, el MEF propone mantener la exclusión de los servicios auxiliares (por ejemplo, expendios de comida, cafeterías, bancos, agencias de carga, agencias de aduana y servicios de apoyo empresarial) de los beneficios tributarios.⁶⁹

Condicionantes y Restricciones

99. Otro aspecto positivo del proyecto es que exige un monto mínimo de inversión efectuada en la zona (USD 5 millones) para obtener el beneficio fiscal.⁷⁰ Es decir, el beneficio está condicionado directamente al cumplimiento del objetivo del régimen especial, aunque no especifica un plazo para hacerlo. El proyecto otorgaría un beneficio tributario adicional, una depreciación acelerada⁷¹ por la adquisición de activos nuevos. Este beneficio también está vinculado directamente con la ejecución de la inversión. Sin embargo, esto exige controles por parte de la autoridad administradora de la ZEE, controles que hoy no existen o son muy débiles.⁷² Además, el requisito debe referirse a inversión nueva, lo cual no es trivial definir con precisión.

100. El proyecto de ley niega los beneficios del régimen cuando un usuario desarrolle actividades con partes vinculadas (art 24 – 7). Esto responde a una preocupación razonable de que se trasladen las utilidades de empresas que operen con ZEEs desde territorio nacional. Sin embargo, la misma preocupación no es relevante para las transacciones entre usuarios de las ZEEs con partes relacionadas en el extranjero. El desvío de utilidades del exterior hacia la ZEE peruana debe preocupar en primera instancia a la autoridad del otro país; en caso de temer el desvío de utilidades desde la ZEE al exterior, ello no requiere de una regulación distinta de la que ya aplica en el régimen general de IR en Perú para operaciones vinculadas (precios de transferencia). Esta limitación es contraria al objetivo de fomentar los encadenamientos de negocios internacionales, que típicamente son entre empresas relacionadas. En la misma línea, las hipótesis de vinculación deberían ser las mismas consideradas en la Ley de IR.

⁶⁸ OECD (2015) Addressing the Tax challenges of the digital economy, Action 1, OECD/G20. Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

⁶⁹ Artículo 9 del Decreto Supremo 005-2019. MINCETUR

⁷⁰ El monto de USD 5 millones corresponde al mínimo establecido para celebrar un Convenio de Estabilidad Jurídica con el Estado del Perú (excluidas los sectores de minería e hidrocarburos, a quienes se les exige un monto mínimo de USD 10 millones).

⁷¹ El proyecto permitiría una tasa de depreciación del 20% anual (art 24.1), que es más alta que la mayoría de las tasas dispuestas en el régimen general de ir.

⁷² Entrevista de la misión con la administradora general de la ZF – Tacna.

101. El proyecto se suma a las demás propuestas en liberar a las ZEEs de su conexión con el desarrollo de zonas desventajadas. El proyecto indica que los factores para constituir nuevas ZEEs son el potencial de la zona para la atracción de nuevas inversiones, la diversificación de las exportaciones, la transferencia de tecnología, la creación de empleos y los encadenamientos productivos. Hay una mención vaga y tangencial al desarrollo regional cuando indica las ZEEs también se pueden crear para la “armonización de la actividad económica nacional”. Claramente, las ZEEs se podrán crear por muchos motivos distintos (y más atractivos para la inversión privada) que el desarrollo económico de las zonas más pobres. Se propone, al igual que MINCETUR, que sea el sector privado que defina el lugar de ubicación de las ZEEs, con la restricción de requerir una Ley autorizándola como se verá más adelante.

Trato a las ZEEs Existentes

102. Por otra parte, el proyecto de MEF no homologa las ZEEs existentes al nuevo régimen que propone. Ellas mantendrían su privilegio tributario, expirando de acuerdo a los calendarios ya establecidos. En ese momento podrían sustituirse por nuevas ZEEs establecidas bajo las reglas propuestas. La diferencia con MINCETUR aquí es importante, pues el proyecto del segundo ministerio impulsa un régimen homologado para todas las ZEEs, las actuales y las de creación posterior. El argumento es que uno de los problemas severos del régimen actual es la diversidad de normas, tratamientos administrativos, aduaneros y tributarios, que genera, al menos, complejidad de gestión y confusión entre inversionistas. Mejorar el régimen actual implica unificarlo para todas las ZEEs existentes y las que le sigan. La propuesta del MEF no lo haría y agregaría un esquema más a los varios que hoy existen. Esto podría percibirse como una debilidad de la propuesta.

103. Sin embargo, unificar el régimen para las ZEEs tiene una arista distinta y no menos importante que la complejidad administrativa. Los beneficios tributarios vigentes de las ZEEs incluyen, además de las exoneraciones expresas, la exoneración de cualquier tributo “creado o por crease”, durante el plazo de vigencia de las ZEE. La intención de la ley es que los usuarios de las ZEEs estén protegidos por una estabilidad tributaria. Independientemente de cuán válida o sostenible sea esta protección pretendida,⁷³ homologar el régimen impositivo para las futuras ZEEs con el de las existentes debe tomar en cuenta si dicha protección debe ser respetada. Hacerlo implica necesariamente mantener la exoneración plena del IR en el nuevo régimen. El

⁷³ Hay diferencia de opiniones en relación a la garantía que otorga la ley respecto de su propia invariabilidad. El MEF entiende que el plazo de vigencia de toda ley es la que el congreso decida, y su voluntad no estaría limitada por plazos preestablecidos por el mismo congreso. Es decir, cualquier pretensión de invariabilidad de la ley sería fútil por el principio de ‘aplicación inmediata de la ley’. Algunos especialistas independientes opinan que ello es litigable, pues entienden que existen los derechos adquiridos por una la ley que tiene por intención proteger el interés del contribuyente por un periodo dado y explícito en la propia ley, sin menoscabo que la ley pueda cambiar las condiciones para los nuevos actores. En todo caso, no es común en Perú que el fisco elimine beneficios antes del periodo preestablecido. Por ejemplo, cuando se modificaron en 2004 las reglas para aplicar el arrastre de las pérdidas, quienes tenían pérdidas pendientes de amortizar al momento de la reforma se les permitió regirse por las normas previas; las generadas a partir del ejercicio 2004 lo harían bajo la nueva normativa (Decreto Legislativo 945 de 2004).

MEF propone en vez no unificar el régimen para poder cobrar un IR en las nuevas ZEEs y respetar al mismo tiempo la intención de la ley vigente.

Aprobación de Nuevas ZEEs

104. El MEF propone, aparte de una ley marco que regiría a las ZEEs, que cada nueva ZEE debería constituirse por ley específica (art. 5.1). Esto se debe a que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que las exenciones de impuestos deben ser aprobadas por ley, con mayoría calificada en el congreso. La iniciativa sería del ejecutivo, previa evaluación de conveniencia y oportunidad que contenga la opinión favorable conjunta de los Ministerios de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo y de Economía y Finanzas. Este procedimiento parece necesario para respetar el mandato constitucional, al menos según los analistas legales del MEF. También serviría como mecanismo de control contra la expansión masiva e indiscriminada de ZEEs, que pudiese vulnerar la equidad tributaria y poner en riesgo la recaudación. Las otras propuestas conciben a la ley que establece el marco legal de las ZEEs como suficiente para cumplir el mandato constitucional, dejando al ámbito administrativo la autorización de las ZEEs individuales. Este esquema sería más flexible que el del MEF y también más riesgoso para los ingresos tributarios y una eventual desnivelación sistemática de la equidad tributaria, impulsado por una política de promoción industrial sin mayores contrapesos.

G. Mejores Prácticas en Materia de Incentivos Tributarios

105. Una vasta literatura sobre incentivos tributarios a la inversión apunta a que en general estos son utilizados de manera poco efectiva y eficiente en los países en desarrollo.⁷⁴ Los economistas han sido tradicionalmente escépticos sobre los beneficios netos que pueda acarrear una política agresiva y sostenida de incentivos tributarios,⁷⁵ especialmente aquella basada en la exención lisa y llana del impuesto a la renta corporativo (IRC), como está dispuesto en las ZEEs en Perú. Reciben una mejor calificación los esquemas que permiten reducir el costo de la inversión, como la depreciación acelerada, en vez de los *tax holidays* que inciden solo en el monto de la utilidad neta percibida por las empresas.

106. El argumento de que los beneficios tributarios fomentan la inversión puede ser exagerado. La carga tributaria, dentro de ciertos parámetros razonables, representa solo una variable en la decisión de invertir, y con frecuencia una variable menor. Más importante muchas

⁷⁴ UNCTAD (2109), p. xiii: "De hecho, el desempeño de muchas zonas se mantiene por debajo de las expectativas. Las ZEEs no son una precondición ni una garantía de mayores inlfujos de IED ... Donde aumentan el crecimiento económico, el estímulo tiende a ser temporal: después de un periodo de bonanza, la mayoría de las zonas crecen a la misma tasa que la economía nacional. Y muchas zonas operan como enclaves con un impacto limitado más allá de sus confines." (traducción de la misión).

⁷⁵ Una referencia temprana sobre el tema, ver, por ejemplo, Dale Chua (1995), *Tax Incentives*, en P. Shome (ed.), *Tax Policy Handbook*, FAD, IMF. Para una discusión detallada y más reciente, ver IMF, WB, ONU y OCDE, *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment, A Report for the G-20 Developing Group* (Oct. 15, 2015).

veces es que el sistema tributario sea estable y sencillo de cumplir, situación contra la cual conspiran en Perú los cambios seguidos a la norma sobre ZEEs y las dificultades de interpretación que resultan del complejo entramado normativo que se ha desarrollado en consecuencia a lo largo de los años.

107. Por otra parte, el costo en recursos fiscales de los incentivos puede subestimarse. La distorsión que genera la alteración de precios relativos, el costo marginal creciente para reemplazar de otras fuentes la recaudación perdida, además de las avenidas a la elusión del impuesto en el resto de la economía que se abren con las ZEEs, representan costos probablemente sustanciales pero muy difíciles de medir. Peor aún, la pérdida recaudatoria puede representar en ciertos casos solo un traslado de la carga tributaria a favor del país de residencia de un inversionista extranjero, dependiendo del régimen fiscal que prevalezca ahí respecto de la repatriación de dividendos.⁷⁶

108. Los *tax holidays* le sirven de poco a las empresas nuevas, que tendrían de todos modos pérdidas en sus primeros años de operación. Además, estas empresas podrían arrastrar las pérdidas acumuladas en ese periodo por unos años más. Por otra parte, las empresas rentables son las que más se benefician de un *tax holiday*, las que –por la misma razón, probablemente invertirían de todos modos. Este instrumento de fomento a la inversión es en esos casos redundante y atrae inversión más bien oportunista, que se muda tan pronto se extingue el beneficio.

109. La evidencia indica que por cada caso exitoso de una ZEE puesta en marcha en algún país (por ejemplo, China o Corea del Sur), abundan los proyectos fallidos. Esto sucede especialmente en países de bajos ingresos.⁷⁷ El éxito de algunas ZEEs se ha acompañado de políticas integrales que ofrecen al inversionista infraestructura competitiva, acceso conveniente a mercados importantes, además de mano de obra abundante (barata) y entrenable, y una institucionalidad relativamente confiable, entre otros elementos. La ausencia de algunos de ellos no es compensable con incentivos fiscales. La experiencia en Perú parecería confirmar esta conclusión.

110. Es importante entonces analizar los incentivos a la inversión como parte de una política tributaria más amplia, cuidando su coherencia con la arquitectura fiscal del país. Para ello es indispensable la transparencia con la que se administran los beneficios fiscales, lo cual obliga a generar información pública completa y fidedigna respecto de los costos y beneficios resultantes de ZEEs. Sin ello es imposible evaluar la efectividad del instrumento y es

⁷⁶ Aún hay países que gravan la renta mundial de sus residentes, permitiendo por lo general el diferimiento hasta el momento que se repatrien los dividendos de los negocios activos. Las utilidades globales de los negocios pasivos se gravan típicamente en el país de residencia al momento en que se devengan. Es el caso de la mayor parte de los países de ingreso medio en América Latina, incluyendo el Perú.

⁷⁷ Ver Douglas Zihua Zeng (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones*, World Bank Research Working paper 7240.

difícil cuidar que se utilice debidamente. Perú puede mejorar considerablemente en estos aspectos. MINCETUR no publica estadísticas básicas sobre las ZEEs, y las ZEEs tampoco proporcionan información sistematizada.⁷⁸

H. Aspectos Internacionales

111. La preocupación de la comunidad internacional para limitar la competencia tributaria desleal ha aumentado notoriamente en los últimos años. En efecto, la OCDE ha adoptado estándares mínimos para evitar que los países promuevan prácticas desleales en materia impositiva.⁷⁹ El *Forum on Harmful Tax Practices (FHTP)* lleva a cabo distintos procesos de revisión y monitoreo de los regímenes fiscales potencialmente nocivos alrededor del mundo. Perú ha suscrito estos estándares mínimos al incorporarse al Marco Inclusivo promovido por la OCDE y ha sido sujeto de revisión⁸⁰ y lo volverá a ser, especialmente si adopta un nuevo régimen de ZEEs. También son motivo de preocupación, y de más larga data, los regímenes tributarios especiales que representen un subsidio a la exportación, situación que vigila y sanciona la OMC.

BEPS y la Competencia Fiscal Desleal

112. Los nuevos estándares mínimos de la OCDE sobre competencia tributaria nociva definen ciertos criterios para que un régimen especial sea denominado de bajo riesgo.⁸¹

Los principales criterios son:

- El tratamiento preferente solo es aplicado a una pequeña área en términos de superficie o población en relación con el país en su conjunto, y se entrega dado el bajo desarrollo económico de la zona;
- El régimen se diseña principalmente para crear trabajo y atraer inversión tangible y no renta pasiva (por ejemplo, la explotación de activos intangibles de propiedad intelectual);
- Las entidades beneficiadas deben tener sustancia económica para acceder a los beneficios (demostrar creación de trabajo, montos mínimos de inversión y propiedad de activos fijos);

⁷⁸ Ver sección I.

⁷⁹ Ver OCDE (2016), *Proyecto BEPS- Nota explicativa: Informes Finales 2015*, Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios, Ediciones OCDE, París.

⁸⁰ Las conclusiones de la revisión de OCDE a los ZEEs peruanos se encuentran en OECD (2019), *Peer Review Results Inclusive Framework on BEPS: Action 5 - Update (July 2019)*. El reporte concluye que el régimen ZED estaba fuera del ámbito de revisión del FHTP, porque el régimen no aplica a rentas móviles que implicaran un riesgo de BEPS. En el caso de la ZF – Tacna se consideró dentro del ámbito de revisión, pero se concluyó que no es nociva, sin mayor explicación. Lo cierto es que la actividad problemática es pequeña (no es material) y, de acuerdo al MEF, el trámite para que el usuario pague una regalía al exterior libre de retención es tan complejo que no representaría un beneficio. Esto último habría llevado a la conclusión de la OCDE.

⁸¹ OECD (2015), *op cit*, p. 65.

- El país acuerda tener acceso a información del régimen (por ejemplo, información relacionada con montos de inversión, números de entidades beneficiadas, montos de rentas exentas de impuestos) y compartirlas con el FHTP.

113. La OCDE también ha identificado factores indicativos de cuando un régimen tributario especial es nocivo. Esto es cuando el régimen: ⁸²

- no grava o impone una tasa efectiva baja de IR sobre rentas financieras u otras actividades de servicios;
- es aislado (“*ring fenced*”) de la economía local;⁸³
- no es transparente;
- no es abierto a un intercambio de información efectivo respecto del régimen especial;
- incumple con exigir el desarrollo de actividades con sustancia económica.

OMC y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)

114. El ASMC nació en 1994 con el objeto de eliminar los incentivos a las exportaciones.

En términos generales, los incentivos indebidos conforme al ASMC son los subsidios directos a la exportación y los apoyos a la sustitución de importaciones.⁸⁴ En particular, la OMC prohíbe los subsidios gubernamentales a las ZEEs cuando, por ejemplo, se otorgan deducciones tributarias o exenciones de impuestos directos (IR), incluyendo diferimientos, condicionados a una exportación, sin extender el beneficio a la comercialización de los productos en el mercado local. Inicialmente, esta discriminación existía en la regulación de las ZEDs y de la ZF - Tacna, eliminándose en el año 2005. Los actuales regímenes no han sido considerados contrarios a la normativa de la OMC.⁸⁵ Esto implica que las empresas en las ZEEs compiten ventajosamente con las empresas nacionales.

Otras Prácticas de Competencia Tributaria Desleal por medio de las ZEEs

115. La reexpedición de mercancías importadas de terceros países es una de las actividades importantes permitidas en las ZEEs. Esta actividad cuenta también con la exoneración de IR y así se contempla en los proyectos de ley del CIEN y de MINCETUR. Sin embargo, esta exención implica que la autoridad tributaria no tiene interés en verificar que la facturación a terceros países sea la correcta, pues no afecta alguna base tributaria en el país donde reside la empresa de ZEE. El reexpedidor puede entonces subfacturar la venta a un

⁸² OECD (2019) “2018 Progress Report on Preferential Regime. Inclusive Framework on BEPS: Action 5. OECD. OECD Publishing Paris.

⁸³ Se refiere a tratamientos tributarios preferentes parcial o totalmente aislados de la economía local de la jurisdicción que otorga el beneficio.

⁸⁴ Art. 3 del ASMC.

⁸⁵ WTO (2013), *Trade Policy Review Report by the Secretariat on Peru*. Oct. 2013.

importador de un tercer país y así evitarle parcialmente el pago de aranceles, IVA y, en su caso, ISC en ese país.⁸⁶ El reexpedidor podría en algunos casos corregir el valor de la exportación con una nota de débito, pero quedaría como un documento independiente de la factura y desconocida para la autoridad del país importador. Una ZEE cuyos usuarios reexpedidores estén exentos del IR representa un riesgo para la competencia tributaria internacional, de una manera no prevista por el país anfitrión de la ZEE. Esta práctica nociva se dificulta si se elimina dicha exención.

Competencia Tributaria Internacional más allá de las Prácticas Nocivas

116. La competencia entre países por atraer capitales no se limita a las prácticas nocivas identificadas por la OCDE en el marco de BEPS. La competencia también abarca reducciones a la carga tributaria, como transferencias y subsidios directos, a la inversión extranjera directa (IED) que representa una actividad real y sustancial. La reducción generalizada de las tasas del IR corporativo en muchos países es un ejemplo contundente.⁸⁷ En este sentido las ZEEs juegan un papel nada despreciable. Esta dinámica, propia de la arquitectura tributaria internacional que privilegia la fuente para otorgar el derecho jurisdiccional a gravar el IR, es un problema global que incita una carrera a la baja de los impuestos (*race to the bottom*) donde a la larga todos los países (medianos o grandes) pierden. Algunos países tienen mayor capacidad de resistir esta competencia gracias a sus ventajas comparativas, la rentabilidad de los proyectos de inversión y un atractivo clima de negocios más allá de lo tributario. Perú por lo pronto tiene una tasa de IR corporativo cercana al promedio de las economías comparables en la región,⁸⁸ y ha logrado atraer IED de manera competitiva sin apoyarse en ZEEs para lograrlo (ver sección J).

I. Transparencia sobre la Actividad en ZEEs

117. La información estadística que el gobierno del Perú produce sobre las ZEEs es escasa y de poca calidad. El ente regulador de las ZEEs es MINCETUR, pero este ministerio no cuenta con datos suficientes para evaluar el comportamiento de las Zonas. La información obtenida es distinta para cada una de las Zonas, además de incompleta. Por ejemplo, solo se tienen datos de inversión comprometida por los usuarios de las Zonas, pero no así sobre la inversión efectuada. Tampoco se recaba información alguna sobre sueldos y salarios pagados. No se recaba de manera sistemática la información sobre importaciones de las ZEEs (aunque están los registros en Aduanas), ni sobre las ventas al interior del país. La información sobre empleo no es confiable: para la ZF – Tacna se reportan 46 empleos, cuando hay ahí más de 500 empresas instaladas (Cuadro 6). La SUNAT por su parte no controla de manera regular la

⁸⁶ SUNAT ha constatado esta práctica en la importación al Perú de productos provenientes de la ZF de Iquique en Chile.

⁸⁷ IMF (2014), *Spillovers in international Corporate Taxation*, IMF Policy Paper (Washington); IMF (2019), *Corporate Taxation in the Global Economy*, IMF Policy Paper (Washington)

⁸⁸ La tasa de impuesto a la renta corporativa en 2019: Chile 27%, Brasil 34%, Argentina 30%, Colombia 33%, Ecuador 25%, Bolivia 25%.

devolución de IVA que generan las ventas (exportaciones virtuales) a las ZEEs de parte de residentes nacionales.

118. Las propias ZEEs no generan información suficiente. Las páginas web de las ZEEs contienen muy pocos datos que permitan conocer su nivel de actividad. Por ejemplo, la de la ZED de Paita (visitada durante la misión) contiene un apartado (pestaña) denominado *Transparencia* y dentro de este se encuentra otro sobre *Indicadores de desempeño*. Se encuentran allí varios reportes sobre la *Evaluación del Plan Operativo Institucional*, el último del cuarto trimestre de 2015, pero al intentar abrir estos archivos la respuesta del sistema fue “La página que está buscando no existe”. La página web de Matarani simplemente no cuenta con información. Con la excepción de la ZED Ilo, cuya página contiene algo más de información,⁸⁹ las ZEEs podrían hacer mucho más para contribuir a la rendición de cuentas.

119. MINCETUR tiene proyectado mejorar la captura de datos sobre las ZEEs. En 2019 las ZEEs deberán entregar a MINCETUR información en un formato unificado, diseñado por el ministerio. Sin embargo, el incumplimiento de esta función no está penalizada, ni es potestad de MINCETUR hacerlo. Los vacíos en este sentido son aún muy importantes, y tendrán que remediarse necesariamente antes de considerar ampliar el número de ZEEs autorizadas.

J. Las ZEEs y la Inversión en América Latina

120. Promover la inversión privada es uno de los principales motivos para el que se propone crear nuevas ZEEs en Perú.⁹⁰ Si bien las ZEEs en Perú no han tenido mayor éxito en este renglón, la inversión en el país no presenta una desventaja notoria respecto de los demás países de la región, incluyendo aquellos que destacan por la actividad económica en sus ZEEs.

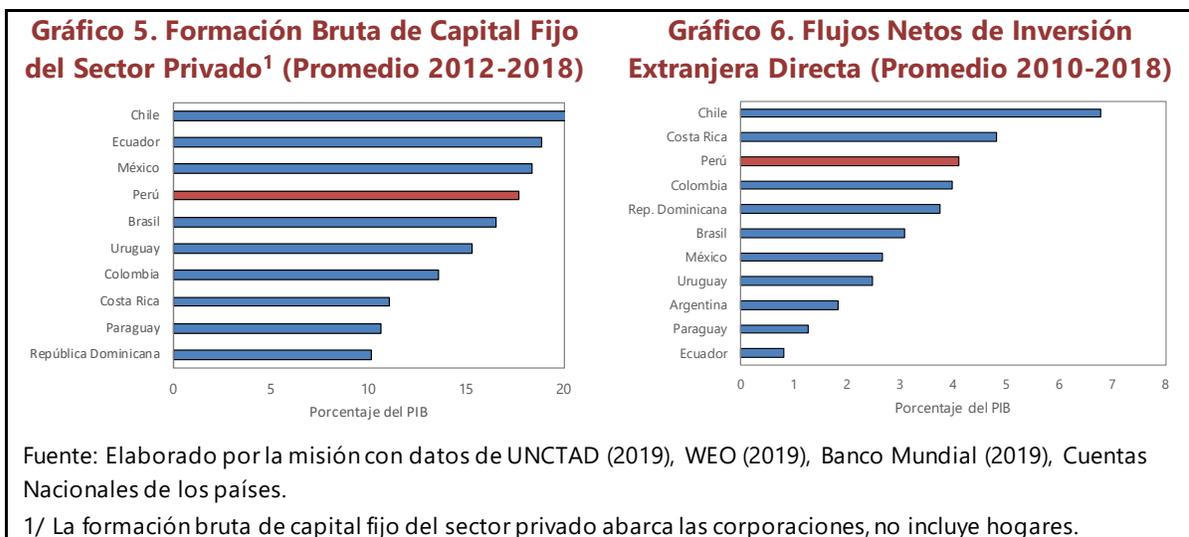
121. La inversión privada del sector corporativo en Perú ha sido significativamente más alta que en países con ZEEs muy desarrolladas. El Gráfico 5 muestra como dicha inversión en Perú en lo que va de la década ha sido más alta como porcentaje del PIB que en Colombia, Costa Rica y Rep. Dominicana, señalados en ocasiones como países modelo en materia de ZEEs.⁹¹ Perú también aparece en la parte alta de la tabla como destino de inversión extranjera directa (IED) comparado con la región (arriba de 4 por ciento del PIB – ver Gráfico 6). Aunque superado por Costa Rica en este ramo (una economía pequeña), resulta más interesante que Perú ha logrado atraer inversión por encima de Colombia, pese al fuerte papel que es este país

⁸⁹ La página web de la ZED de Ilo tiene información en su sección de Transparencia sobre sus usuarios, incluyendo descripción de sus actividades, empleo generado, impuestos aplicados sobre servicios auxiliares y cumplimientos de metas institucionales (*Informe Anual de Impacto de ZED Ilo en el Desarrollo Regional, 2018*), pero tiene información sobre exportaciones, importaciones o transacciones dentro del territorio nacional.

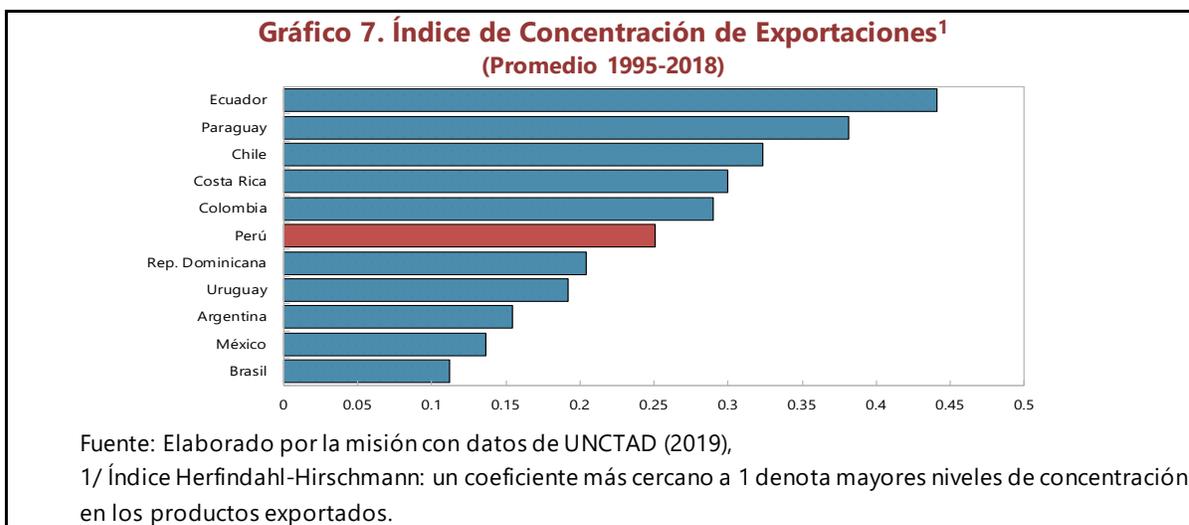
⁹⁰ Farole, T. y G. Akinci. 2011. *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges and Future Directions*. Banco Mundial. Washington, DC.

⁹¹ CIEN, 2018. *Propuesta para un Nuevo Régimen de Zonas Económicas Especiales en el Perú*. DT No. 2018-01.

han jugado las ZEEs como destino de la IED.⁹² Por otro lado, Chile supera sistemáticamente a Perú en materia de inversión, pese a que sus ZEEs son de poca significación para el tamaño de su economía.⁹³



También se promueve que las ZEEs sirvan como instrumento promotor de la diversificación de las exportaciones peruanas. No obstante, Perú tiene ya una diversificación de sus exportaciones mayor que la mayoría de los países de América Latina (Gráfico 7), incluyendo algunos con ZEEs muy importantes, como Costa Rica y Colombia.⁹⁴

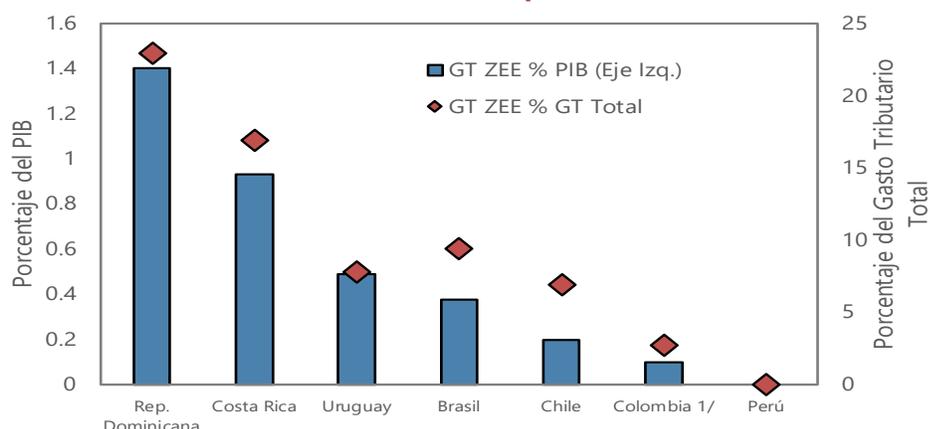


⁹² Las ZEEs representan casi el 40 por ciento de la IED en Colombia; fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas. 2016

⁹³ Por otra parte, la inversión total en Perú, incluyendo la pública, entre 2010 y 2018 representó en promedio alrededor de 24 por ciento del PIB, superior a la mayoría de los países de la región y a la par República Dominicana. Fuente: WEO (Base de datos de Perspectivas Económicas Mundiales, 2019).

⁹⁴ En Colombia las ZEEs son responsables del 13% de las exportaciones totales del país. UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*.

Gráfico 8. Gasto Tributario de ZEEs en países Seleccionados (2017)



Fuente: Elaborado por la misión con datos de los informes de Gasto Tributario de los Países, CIAT (2016) en Paraguay, Banco Mundial (2011) en Colombia y Banco Mundial (2017) en Chile.

1/ Los datos de Colombia corresponden al año 2010.

122. Por otra parte, Perú es uno de los países con menor recaudación tributaria en la región y las ZEE, donde tienen éxito, representan generalmente un gasto tributario importante. En Rep. Dominicana y Costa Rica representan alrededor del 1 y el 1.5 por ciento del PIB (Gráfico 8). Más aun, el gasto tributario de las ZEE a veces se subestima, pues el concepto se mide con frecuencia a partir de la declaración de impuesto que realizan los usuarios de la ZEE, que operan muchas veces simplemente como centro de costos. Esto es, reflejan las utilidades mínimas necesarias para el financiamiento de su operación, trasladando el resto (vía precios de transferencia, por ejemplo) a sus casas matrices o a la filial del grupo que concentra las funciones de tesorería (probablemente ubicada en alguna jurisdicción de baja tributación también). Así, las utilidades declaradas, base para medir el gasto tributario, podrían estar artificialmente muy disminuidas. Por todo lo anterior, parecería poco intuitivo que para aumentar la inversión en Perú debiera ampliarse el uso de ZEEs,⁹⁵ corriendo el riesgo de no tener mayor efecto en lograr su objetivo (pues captarían posiblemente una alta proporción de inversiones que se harían de todos modos) y de poner en peligro al mismo tiempo su escasa recaudación tributaria.

K. Síntesis de la Discusión

123. No se debe perder de vista el desarrollo regional como principal motivo para autorizar ZEEs. Esto es fundamental en la medida que las ZEEs signifiquen una exención al IR. Mantener dicho propósito es prudente no solo para cumplir con los estándares mínimos de la OCDE contra las prácticas tributarias nocivas, sino para evitar el riesgo de descalabrar la política tributaria nacional, cediendo base tributaria, generando distorsiones y ventajas fiscales injustificadas. En tanto se concedan beneficios en materia de impuesto a la renta, aun sean

⁹⁵ Los incentivos fiscales no han sido una herramienta de política efectiva en la promoción de la formación bruta de capital fijo en América Latina; han tenido mejor suerte en atraer flujos de inversión extranjera directa. Klemm, A. and Van Parys, S., 2012. Empirical evidence on the effects of tax incentives. *International Tax and Public Finance*, 19(3), pp.393-423.)

parciales, se debe mantener el requisito de que las ZEEs se ubiquen necesariamente en zonas desventajadas según un criterio establecido y objetivo.

124. Se podrá tener mayor flexibilidad con las ZEEs siempre y cuando las ventajas tributarias sean relativas a impuestos indirectos sobre las importaciones temporales exclusivamente. En la medida que las ZEEs ofrezcan beneficios en materia de impuestos indirectos solamente, como una facilidad a las importaciones (genuinamente) temporales, se podrá flexibilizar las condicionantes para la localización y el número de ZEEs, pues se elimina fundamentalmente el problema de ventajas tributarias distorsionantes.

125. La exoneración total del IR es un exceso en cualquier contexto. La probabilidad de que se favorezcan inversiones que se realizarían de todos modos es muy alta. La ventaja que se concede en la competencia por el mercado nacional difícilmente se justifica, por lo que no es práctica común.

126. Es conveniente además ligar la continuidad del beneficio tributario al cumplimiento de metas específicas de empleo e inversión. Para ello es necesario fortalecer el control de los beneficiarios, para lo que se requiere fortalecer con mucho la generación de información (pública) sobre el desempeño de los usuarios de las ZEEs.

127. Unificar y simplificar la normatividad vigente no debe sacrificarse. Por lo mismo, la nueva ley de ZEEs debe abarcar a las actuales y homologar criterios, excepto en lo referente al IR. Todo avance y claridad en otros temas, incluido la fecha de vigencia del régimen, le deben ser aplicable a las ZEE existentes.

128. La eliminación (parcial o total) del beneficio en materia de IR debe respetar las inversiones realizadas bajo las condiciones legales precedentes. Aunque no exista en Perú el concepto de derecho adquirido ante un cambio de ley, en la práctica la tradición en el país ha sido respetarlo cuando se modifica sustancialmente el régimen impositivo. En consecuencia, los usuarios de las ZEE en operación deberían mantener su régimen impositivo actual hasta la vigencia de su contrato. Las inversiones nuevas, así como los usuarios nuevos de las ZEEs actuales, tendrán que operar bajo las condiciones tributarias de la nueva ley.

129. Si bien es entendible la flexibilidad legal que propone del proyecto de Mincetur para crear nuevas ZEES, el impedimento constitucional parece claro. El legislador protegió al Congreso, con mayoría calificada incluso, en su facultad de normar la imposición de tributos y, en su caso, de su exoneración. Igualmente, el mandato constitucional protege al fisco ante la posible proliferación de exenciones de impuestos que pueda aprobar el ejecutivo sin mayores contrapesos. Por lo mismo, una ley marco que delegue al ejecutivo la decisión de quien tenga el derecho a una exención tributaria no parecería apegarse a la constitución del Perú. Por lo mismo, la misión se inclina por pensar en que toda nueva ZEE deba ser autorizada por su propia ley, aunque se arriesgue que ello termine por recrear una situación legal desprolija, pues estas leyes individuales podrían ir más allá o desviarse de la ley marco. En el caso que se eliminara

totalmente en beneficio en IR para las ZEEs, ya no es claro que aplique la restricción constitucional para aprobar una nueva ZEE.

130. La promoción de la inversión y el empleo, indistintamente de la región del país, es propia de la política tributaria nacional, no tanto de un instrumento focalizado como las ZEEs. En vez de utilizar instrumentos como las ZEEs que afecten puntualmente a grupos de empresas que han tenido a bien conseguir el beneficio, coexistiendo (y compitiendo) con las demás sujetas al régimen general de impuestos, corresponde revisar más bien este régimen general y encontrar las vías para que sea más amistoso a la inversión, en vez uno que promueve una por una, bajo decisiones poco transparentes, que introduce distorsiones y potencialmente ventajas nocivas.

Recomendaciones

- Eliminar la exoneración del IR como beneficio por ubicarse en una ZEE.
- En la medida que se mantenga un beneficio parcial en el IR en las ZEEs, su propósito central deberá ser el desarrollo regional de zonas desventajadas.
- En tanto los beneficios tributarios entregados a las ZEEs sean relativos a los impuestos indirectos a las importaciones temporales, se podrá considerar la autorización de ZEEs con una mayor flexibilidad, cuidando siempre los problemas de control tributario y aduanero.
- Conceder el beneficio tributario condicionado a metas específicas de inversión y empleo por parte del usuario de la ZEE
- Unificar la normatividad vigente de las distintas ZEEs existentes incluyendo el tiempo de vigencia, así como de las nuevas que se creen, en un mismo marco jurídico, considerando ventanilla única para el comercio exterior) excepto por el trato al IR.
- Establecer en un artículo transitorio de la nueva ley que los usuarios actuales podrán mantener el trato de la ley vigente hasta el fin de sus contratos con la ZEE.
- Considerar el beneficio excesivo del *drawback* a favor de los exportadores como un problema general y resolverlo en esos términos;
- Crear nuevas ZEEs por mandato de ley, acorde a las restricciones constitucionales, independientemente de la ley que establezca el marco jurídico correspondiente;
- Cumplir con restricciones de la OMC y BEPS acción 5 para efectos de las ZEEs, es decir, no incluir actividades altamente móviles, ni de logística que operen fuera de la ZEE;
- Permitir la reexpedición, pero sin beneficio en IR;
- Sujetar a usuarios en la ZEE a requisitos sobre precios de transferencia establecidos en el régimen general de IR.

Apéndice I. Los Regímenes Simplificados en América Latina

1. En América Latina, los regímenes simplificados (RS) de tributación para pequeños contribuyentes son muy utilizados. Su razón de ser es la reducción de los costos de cumplimiento que este grupo enfrenta. Las vías de política tributaria más utilizadas para este fin son la sustitución de impuestos mediante: a) cuotas fijas, y b) las aplicaciones de tasas reducidas sobre bases presuntivas. Por la parte administrativa, las más comunes son la simplificación contable y la reducción del número de pagos.

Los RS de Cuota Fija

2. En América Latina, los RS de cuota fija han sido dirigidos principalmente a personas naturales con ingresos de actividades empresariales y en muy pocos casos a personas jurídicas. Por lo general este tipo de RS no tiene fines recaudatorios y buscan fomentar la cultura tributaria entre este grupo de contribuyentes. Son los regímenes más simples, de participación voluntaria y autocategorización que sustituyen a uno o más impuestos (en Argentina, Brasil y Uruguay también sustituye el pago de las contribuciones sociales). La permanencia en el RS depende principalmente de no superar un nivel de ingresos brutos, ventas brutas, capital o valor de los activos, o una combinación de las anteriores (en los casos de Argentina y Ecuador, también pueden incluir ingresos salariales), suplementada por otras características de las microempresas (Cuadro 7). Las cuotas fijas a pagar también varían conforme a estos criterios con la intención de hacerlos progresivos.

3. El NRUS de Perú, un RS de cuota fija, no presenta brechas significativas en su umbral en relación al promedio de la región, pero sí respecto a sus cuotas fijas. En la América Latina, los umbrales promedio equivalen a 4.2 veces el ingreso per cápita, 0.2 puntos porcentuales por encima del establecido por el NRUS. Los pagos promedios anuales en la región van desde USD 373 hasta USD 1,340, aunque muestran una gran heterogeneidad (por ejemplo, Ecuador y Nicaragua cobran cuotas anuales que no superan los USD 25 para los contribuyentes más pequeños) (Cuadro 7). En el Perú dichos pagos son de USD 71 y 177 respectivamente, mostrando una brecha relativa respecto a las cuotas requeridas por otros países de renta per cápita similar al de Perú.

Cuadro 7. Regímenes Simplificados de Tributación de Cuota Fija en América Latina

País	Régimen	Impuestos sustituidos	Umbral de Ingresos brutos		Cuota Fija Anual (USD)		Contribuyente
			USD	veces PIB per cápita	Desde	Hasta	
Perú	Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS)	ISR, IVA e IPM	28,296	4.0	71	177	Personas naturales
Argentina	Monotributo 1/	ISR, IVA y CSS empleado	40,855 (Comercio) 27,257 (servicios)	3.9 2.6	368	2,767	Personas naturales con micro o pequeñas empresas
Bolivia	Regimen Tributario Simplificado 2/	IU, RC-IVA (ISR), IVA e IT	26,822	7.0	41	306	Personas naturales: comerciantes minoristas, artesanos
Brasil	Régimen para el Microempresador Individual (MEI) 3/	Todos los impuestos federales y CSS	16,265	1.7	162	182	Emprendedores individuales
Chile	Régimen del ISR para pequeños contribuyentes 4/	ISR de 1ra categoría	8,653	0.5	433	1,731	Personas naturales con talleres artesanales, microempresas y pescadores
Ecuador	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) 5/	ISR e IVA	60,000	9.7	17	3,125	Personas naturales con pequeños negocios
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija 6/	ISR e IVA	14,488	7.3	22	54	Personas naturales
Uruguay	Monotributo 7/	Todos los impuestos nacionales excepto sobre las importaciones	22,028	1.3	623	1,214	Personas naturales con actividades empresariales reducidas, sociedades de hecho (máximo 3 socios)
	Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE)	IRAE, IVA e IP	36,714	2.1	1,320		Empresas actividades comerciales o industriales
Promedio (excluye Perú)				4.2	373	1,340	

Fuente: Elaborado por la misión con datos de las legislaciones de los países. Las tasas de cambio utilizadas provienen del FMI/WEO (2019).

Notas: Los RS se basan en indicadores o características de las PYMES (ingresos brutos, el monto de capital, número de empleados, superficie utilizada, energía eléctrica consumida, y actividad realizada).

1/ En Argentina la categoría del monotributo se determina conforme a ingresos brutos, superficie utilizada para la realización de la actividad económica, energía eléctrica consumida, alquileres devengados y la actividad realizada.

2/ En Bolivia el capital debe ser menor que 60,000 bolivianos.

3/ En Brasil, no tener más de un empleado, al que además se le pague al menos un salario mínimo.

4/ En Chile, el umbral para acogerse al régimen tributario especial cambia en razón de la actividad. El presentado corresponde al capital propio efectivo para artesanos y microempresas familiares. Para calificar como pescadores artesanales no se debe explotar más de dos naves y no puede superarse las 15 toneladas de registro grueso.

5/ En Colombia, los establecimientos deben tener un área menor a 50 metros cuadrados

6/ En Ecuador se requiere tener menos de 10 empleados si se encuentra bajo relación de dependencia el ingreso por este concepto no supere la fracción básica del Impuesto a la Renta gravado con tarifa cero por ciento (0%) para cada año

7/ En Uruguay, además de los ingresos hay limitaciones en cuanto a las actividades económicas y el número de socios debe ser menor que tres.

Los RS Presuntivos

4. El segundo tipo de régimen simplificado está dirigido principalmente a pequeñas y medianas empresas; es presuntivo y suele gravar los ingresos brutos. Estos contribuyentes tienen mayor tamaño y capacidad gerencial, por lo que la determinación del tributo suele ser ligeramente más compleja relativa a los regímenes de cuota fija al requerir estándares mínimos de contabilidad para la cuantificación de los ingresos brutos, más no de la ganancia neta. Otra característica de estos regímenes es que son voluntarios, aunque en muchos casos establecen períodos mínimos de permanencia dentro del régimen.

5. La experiencia en la región Latinoamericana indica que los ingresos brutos son la base más utilizada para la determinación del impuesto. Aunque existen excepciones como República Dominicana donde se establecen márgenes de utilidad de acuerdo a la actividad o al sector económico en el que se encuentre la PYME; Chile, en el que la cantidad del impuesto varía en proporción al valor del activo para PYMES agrícolas y de transporte o el precio del cobre para PYMES mineras; y Paraguay donde la determinación del impuesto es la que resulte menor entre aplicar una tasa del 10% sobre renta neta o 30% sobre ventas anuales (Cuadro 8).

6. Los umbrales presentan una elevada heterogeneidad. El promedio para la región, excluyendo a el Perú, es de 54.5 veces el PIB per cápita. Paraguay presenta el umbral más bajo en 2.8 veces el PIB per cápita, mientras que Perú destaca por presentar el umbral más elevado para el Régimen MYPE Tributario (294.7 veces).

7. No existe una clara mayoría entre los países que optan por la aplicación de una tasa fija o tasas progresivas. Perú ha optado por el uso de ambos: una tasa reducida fija sobre ingresos brutos cuando se trata de PYMES de menor tamaño y tasas progresivas para aquellas con una mayor capacidad, equiparando la tasa máxima con la tasa del régimen general. Algunos países como Brasil y Chile también establecen tasas progresivas diferenciadas en función de la actividad económica realizada por los contribuyentes.

Cuadro 8. Regímenes Simplificados de Tributación de Pequeñas y Medianas Empresas

País	Régimen	Impuestos sustituidos	Umbral		Base	Tasa RS (%)	Contribuyente	Tasa Regimen General (%)
			USD	veces el PIB per cápita				
Perú	Régimen Especial de Renta (RER)	ISR	154,745	21.7	Ingresos Netos	1.5%	Personas físicas o jurídicas	29.5
	Régimen PYME Tributario (RMT)	ISR	2,104,536	294.7	Ingresos Netos	10-29.5%	Personas físicas o jurídicas	
Brasil	Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones (SIMPLES)	Federales y CCS	1,301,211	139.3	Ingresos brutos	Comercio 4 -19% Industria: 4.5 - 30% Servicios: 6% - 33%	Pequeñas y Medianas Empresas	34.0
Chile	Régimen de Renta Presunta	ISR 1a Categoría	369,953	23.4	Avalúo terreno	10%	PYMES agrícolas	25.0
			205,529	13.0	Valor camión	10%	PYMES transporte	
Colombia	Régimen SIMPLE 1/	ISR 1a Categoría	698,800	44.3	Valor cobre	4-20%	PYMES Mineras	33.0
			2,055,324	130.3	Ingresos brutos	0.25%	Personas naturales y algunas jurídicas	
Costa Rica	RTS	ISR e IVA	846,427	126.7	Ingresos brutos	1.8 - 11.6%	Personas naturales y jurídicas	33.0
Guatemala	RTS para los Pequeños Contribuyentes	Impuesto sobre ventas	109,261	9.2	Compras anuales	2 - 7.5% / 2	Personas naturales y pequeñas empresas	30.0
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	ISR e IVA	19,243	4.1	Ingresos brutos	5%	Personas naturales y jurídicas	25.0
México	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	Impuesto sobre las Ventas	9,985	3.9	Ingresos brutos	N/A 3/	Personas naturales y jurídicas	25.0
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)	ISR, IVA y IEPS	100,313	10.2	Utilidades fiscales	Coefficiente de utilidad 4/	Micro y pequeñas empresas	30.0
		ISR	16,631	2.8	Renta neta real o presunta 5/	10%	Empresas unipersonales	
República Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST)	ISR e ITBIS (IVA)	798,796	97.7	Renta neta determinada	27% 6/	Personas naturales y jurídicas	27.0
			171,906	21.0	Renta neta determinada	15 - 25%	Personas naturales o empresas unipersonales	
Promedio excluyendo a Perú			542,910	54.5				

Fuente: Elaborado por la misión con datos de las legislaciones tributarias de los países.

1/ Este regimen sustituye al Monotributo y al regimen simplificado del IVA de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Financiamiento No. 1943 de 2018

2/ En Costa Rica el factor o tasa a pagar incluye el factor de IVA y Renta. Este factor varía de acuerdo al tipo de compras y actividades realizadas.

3/ Los contribuyentes acogidos a este regimen solo presentaran una declaración jurada anual

4/ La determinación del coeficiente se obtendrá dividiendo la suma de las utilidades fiscales del ejercicio inmediato anterior entre la suma de los ingresos obtenidos en el mismo ejercicio. Los contribuyentes de este programa tendrán descuentos en el Impuesto sobre la Renta (ISR) del 100% durante el primer año, este descuento irá disminuyendo paulatinamente a un 10% a lo largo de los siguientes diez años

5/ La obligación tributaria será la que resulte menor entre 10% sobre renta real o presunta o 30% sobre ventas anuales

6/ La tasa se aplica sobre márgenes de rentabilidad sobre ingresos brutos por actividad comercial

8. Los RS en América Latina han abierto posibilidades de arbitraje para las PYMES y otras empresas. Dos factores han contribuido a ello. Primero, la poca capacidad de las administraciones tributarias para ejercer un control efectivo sobre una gran cantidad de contribuyentes en este sector. Segundo, al ser voluntarios y ofrecer generosos incentivos para su incorporación, los RS han ampliado la brecha de la carga tributaria entre los RS y el régimen general, incentivando a que muchas PYMES se mantengan artificialmente pequeñas (a través del subreporte o atomización) para seguir perteneciendo al RS. En particular, muchos de los RS que sustituyen al IVA han introducido umbrales implícitos al IVA (la mayoría de los países de América Latina no cuentan con un umbral explícito de registro al IVA –Cuadro 9), los cuales no siempre han sido formulados teniendo en cuenta criterios de optimalidad del IVA, afectando la competitividad y distorsionando el comportamiento de aquellas empresas con ingresos cercanos al umbral.

Cuadro 9. Régimen General del IVA y los RS en América Latina

País	Umbrales explícitos en el régimen general		Tasa de IVA (%)	Umbrales implícitos dados por el RS		Tipo de registro
	USD	veces PIB per cápita		USD	veces el PIB per cápita	
Perú 1/	Sin umbral		18	28,296	4.0	Voluntario
Argentina 2/	Sin umbral		21	42,279	4.0	Voluntario
Bolivia	Sin umbral		13	63,418	6.0	Voluntario
Chile	Sin Umbral		19	19,825	5.2	Voluntario
Colombia	1,006,096	150.6	19	38,275	2.4	Voluntario
Costa Rica	Sin umbral		13			Obligatorio
Rep. Dominicana 3/	Sin Umbral		18	69,900	5.9	Voluntario
			18	823,976	100.8	Voluntario
			18	177,325	21.7	Voluntario
Guatemala	Sin umbral		12	19,243	4.1	Voluntario
Honduras	Sin umbral		15	10,386	4.0	Voluntario
México	Sin umbral		16	105,672	10.7	Voluntario
Nicaragua	Sin umbral		15	39,933	20.1	Voluntario
Paraguay	Sin umbral		10	4,273	0.7	Voluntario
Uruguay	Sin umbral		22	36,714	2.1	Voluntario

Fuente: Elaborado por la misión conforme a la legislación de cada país y datos del IBFD.

1/ Perú: La tasa de IVA presentada incluye 2 por ciento del Impuesto la Promoción Municipal (IPM)

2/ Argentina tiene dos umbrales de acuerdo a la actividad: Servicios y Comercio

3/ República Dominicana establece dos umbrales de acuerdo al tamaño: Pequeñas y medianas empresas y microempresas

Apéndice II. Los Regímenes Simplificados de Tributación y la Informalidad

- 1. Las respuestas a la informalidad no deben abordarse exclusivamente desde la perspectiva del diseño tributario sino de manera holística, incluyendo aspectos laborales, administrativos e institucionales.** Existe una extensa literatura que analizan la relación entre los impuestos y la formalización de la actividad económica, encontrándose una relación compleja en la que se reconoce que la informalidad es multicausal. Además de los impuestos, otros factores como el ingreso, las regulaciones laborales, la educación, la institucionalidad, los niveles de productividad y confianza en los gobiernos son también determinantes para explicar la informalidad.
- 2. Los impuestos y su relación con la informalidad laboral:** en principio la informalidad laboral depende de las elasticidades de la demanda y de la oferta de trabajo. Si la demanda (de los empleadores) o la oferta de trabajo son perfectamente inelásticas, un cambio en los impuestos al trabajo no afectará el nivel de empleo ni de formalización (y cuanto mayor sean las elasticidades, mayor será el impacto). Kugler and Kugler (2009), por ejemplo, encuentran que un 20 por ciento del aumento de los impuestos al trabajo en Colombia luego de la reforma de 1993 fue trasladado a los trabajadores en la forma de menores salarios. Heckman and Pagés (2003) concluyen algo similar al encontrar que un tercio de los impuestos al trabajo se traslada a los salarios en América Latina.
- 3. Los impuestos al trabajo modifican el costo relativo de los factores (trabajo y capital) Así, cuando los beneficios esperados son inferiores a la contribución aportada, los impuestos al trabajo modifican el costo relativo de los factores (capital y trabajo).** Esto genera el encarecimiento de un factor (trabajo) en relación al otro (capital) y un incentivo para invertir a través de este último y no del primero. Un claro ejemplo de esto ha sido la reducción contribuciones en Colombia (que redujo el costo laboral), financiada con un aumento tasa de impuesto a la renta corporativa (que aumentó el costo del capital), generando un incentivo a formalizar trabajadores cuyos salarios son deducibles de este último gravamen.
- 4. La mayoría de los estudios concluyen que las regulaciones laborales también tienen un impacto negativo en el empleo y la formalidad.** Contribuyen a aumentar el trabajo informal, el desempleo (principalmente en el margen) y la inequidad, tanto en los países en vías de desarrollo como en países desarrollados. Una mayor rigidez del mercado laboral está asociado a menores niveles de empleo e informalidad tanto en países de África como en América

Latina. Al encarecer la dinámica para la contratación y/o despido de los trabajadores, los empleadores optan por no emplear al individuo o emplearlo de manera informal.⁹⁶

5. La decisión de muchas microempresas de operar en la economía informal obedece a razones de subsistencia. La evidencia que señala que en economías en desarrollo las microempresas informales se mantienen informales dado los pocos beneficios de volverse formales. Este tipo de establecimientos interactúa con establecimientos informales similares, contrata trabajadores informales y son extremadamente improductivas, por lo que el aumento de costos podría obligarlas a desaparecer dando lugar a más pobreza para los individuos que dependen de este tipo de establecimientos (La Porta y Schelifer, 2014).

6. La formalidad aumenta también con el tamaño de las empresas. Las grandes empresas son, en general, administradas por profesionales con más educados y poseen más capital intensivo, lo cual requiere mano de obra más calificada (La Porta y Shleifer, 2008). Las grandes empresas demandan usualmente personal más entrenado, no sólo para el manejo de maquinaria, sino también en procedimientos; invierten en entrenamiento y buscan por ello una relación más extensa, segura, y formal. La productividad aumenta significativamente al comparar las pequeñas empresas con las formales, y aumenta rápidamente a medida que el tamaño de las empresas crece.

7. La educación y productividad laboral también guardan una estrecha relación con la informalidad. Busso, Fazio, & Levy (2012) encuentran que la productividad en el sector informal es en México aproximadamente 50 por ciento menor a la del sector formal. Trabajadores con alto nivel de productividad (la cual está asociada a mayores niveles educativos conforme lo que el mercado de trabajo demanda) tienen acceso a mejores salarios. Estos salarios se encarecen con los impuestos (contribuciones sociales e ISR, principalmente) y las regulaciones (indemnización por despido, preaviso, salario mínimo, etc.), lo que genera que los empleadores sólo estén dispuestos o puedan pagar salarios altos (incluyendo impuestos y regulaciones) a trabajadores cuya productividad (derivada en gran parte del nivel de educación) lo compensa. A los trabajadores con un nivel de productividad inferior a dicho salario (con impuestos y regulaciones) sólo pueden ofrecerles (y los trabajadores sólo aceptar) un trabajo 'al margen' de las regulaciones (por ejemplo, con salarios más bajos del mínimo o sin pago de aportes y contribuciones).

8. No hay evidencia de que beneficios tributarios focalizados en las pequeñas empresas aumenten el empleo agregado en mayor medida que un beneficio que alcance a todas las empresas (International Tax Dialogue, 2007). Por el contrario, los beneficios focalizados en la pequeña empresa pueden tener un efecto negativo en el crecimiento, creando

⁹⁶ Véase Kumar, Nataraj, and Perez-Arce 2014, Lustig and McLeod, 1997; Heckman and Pages, 2000; Botero et al., 2004; Caballero et al., 2004; y Djankov and Ramalho, 2009; Fallon y Lucas, 1991; Gindling y Terrell, 2009; Kugler, 1999 y 2004; Mondino and Montoya, 2004; Saavedra and Torero, 2004; y Kaplan, 2009.

una suerte de 'trampa de la pequeña empresa', motivándolas a no crecer para mantener su tratamiento privilegiado (IMF, 2012).

9. El objetivo principal de los RS debe ser la simplificación, tanto en el sector privado como en el público, y no brindar oportunidades de arbitraje fiscal: facilitar el cumplimiento tributario de los pequeños contribuyentes (con poca capacidad administrativa) y de la administración tributaria (con el objeto de que pueda concentrarse en el control de los contribuyentes más grandes, que concentran la mayor parte de la recaudación). El objetivo no debe ser la reducción de carga, pues si esta reducción es significativa, los RS terminan siendo altamente distorsivos, incentivando la división de empresas o la subdeclaración para permanecer en el régimen.

10. En definitiva, la informalidad es un problema con múltiples causas y factores que contribuyen a ella, más allá de los impuestos y las regulaciones. Variables como la educación, el desarrollo, la confianza en las instituciones, el tamaño de la empresa y la productividad pueden contribuir también a reducirla, por lo que abordarla exclusivamente desde una perspectiva tributaria puede no dar los resultados esperados si se dejan de lado otros factores igualmente importantes.

Apéndice III. Procedimiento para Acogerse a una ZEE

ZED	<p>Información a presentar en la solicitud de calificación previa como usuario: Nombre o razón social, Número de RUC, Actividad o actividades a desarrollar en la ZED, incluyendo la documentación que sustenta el Proyecto, Área de terreno e infraestructura requerida, Otras que la administración de los ZED considere necesario.¹</p> <p>Proceso de Subasta: Presentar garantía por 3 meses de cesión en uso del lote respectivo, que puede ser: Carta Fianza, Cheque de gerencia o Efectivo. El otorgamiento recae sobre la empresa que oferte el monto mayor para la cesión de uso del terreno y la mayor inversión.</p> <p>Firma de contrato: Se debe presentar garantía por 2 meses de cesión en uso, con una vigencia de 12 meses, renovable hasta la culminación del contrato, por un monto equivalente al 15 por ciento del monto de inversión comprometido. Una vez firmado el contrato de cesión de uso, se devolverá la garantía equivalente a los 3 meses presentada como garantía para participar de la subasta; o, en caso no se obtenga la adjudicación por causas no atribuibles al deudor, al culminar el acto público de subasta.</p>
ZF – TACNA	<p>Procedimiento para ser considerado Usuario: Presentar solicitud con datos de Identificación del solicitante y poderes con que actúa. Indicar la actividad económica a desarrollar especificando subpartidas nacionales, monto de inversión, volumen y valor de los insumos y productos, nivel de empleo a generar, área requerida, y demás información según formato. Se debe adquirir las bases para participar en la Subasta Pública. El postulante deberá depositar garantía correspondiente al valor de 1 mes de cesión en uso. Una vez adjudicado el lote en cesión en uso, tiene 10 días calendario para firmar el contrato, para lo cual deberá depositar una garantía de 2 meses de cesión en uso, más la primera mensualidad y demás documentos señalados en las bases de la subasta</p>

¹ Cada una de las zonas tiene requisitos adicionales indicados en las páginas web correspondientes, tales como: Formularios según la actividad económica a desarrollar, Formulario de Cronograma de Inversiones, Declaración Jurada de no tener adeudo como usuario o ex usuario de la ZED, pago de derecho de trámite.

Apéndice IV. Actividades Permitidas ZEEs

ACTIVIDADES PERMITIDAS ZED

Actividades industriales - Maquila y ensamblaje -Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de mercancías al interior de las ZED, al extranjero o al resto del territorio nacional - Embalaje, desembalaje, etiquetado, fraccionamiento, picking, packing, envasado, rotulado, liofilizado o preparación o conservación de mercancías para su transporte. -Actividades de telecomunicaciones -Actividades de tecnología de la información. - Soporte técnico, reparación, reconstrucción, remanufactura, repotenciación, mantenimiento y reciclaje de mercancías. Actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico.

ACTIVIDADES PERMITIDAS ZF-TACNA

Actividades industriales- Actividades agroindustriales- Actividades de ensamblaje - Actividades de maquila- Servicios logísticos- Servicio de tecnología de la información- Servicio de investigación y desarrollo científico y tecnológico- Servicio de investigación en salud humana -Servicio de desarrollo de infraestructura.¹

¹ Artículo 7 Ley 30.976 Julio 2019

Apéndice V. Beneficios Fiscales ZEEs del Perú

Escenario 1: Operaciones entre usuarios de ZED / ZF-TACNA	Usuarios exonerados de todos los tributos por desarrollo de actividades autorizadas, transferencia de bienes y prestación de servicios.
Escenario 2: Operaciones desde ZED /ZF-TACNA al extranjero	Usuarios de la ZED /ZF-TACNA exonerados de todos los tributos.
Escenario 3: Operaciones desde territorio nacional hacia ZED/ZF-TACNA	<p>Los ingresos de bienes a ZED/ZF-TACNA se encuentran exonerados del pago de derechos arancelarios que graven su importación.</p> <p>Para las empresas nacionales que transfieran bienes desde el país a la ZED/ZF-TACNA se considera exportación y podrán solicitar la restitución de derechos arancelarios y devolución de IGV.</p> <p>Para mantener los beneficios los bienes que ingresan para maquila, éstos no podrán ser nacionalizados nuevamente, sino que deberá ser transformados, utilizados o exportados.</p>
Escenario 4: Operaciones desde el extranjero hacia ZED/ZF-TACNA	El ingreso de bienes desde el extranjero a ZED/ZF-TACNA, se encuentran exonerados del pago de derechos arancelarios que graven su importación.
Escenario 5: Operaciones desde ZED /ZF-TACNA a territorio nacional	<p>Estas operaciones se encuentran gravadas con los tributos regulares que afecten las ventas, importaciones y prestación de servicios. Sin embargo, los productos manufacturados pagan la tasa arancelaria más baja, de acuerdo a los acuerdos comerciales suscritos por el Perú.</p> <p>Excepción: Los usuarios se encuentran exonerados de derechos arancelarios cuando los bienes se obtengan de procesos de maquila, reparación y otras que generen valor agregado a los bienes.</p>
De ZF- TACNA a Zona Comercial	<p>La Zona Comercial de Tacna es el área geográfica que comprende el distrito de Tacna y los centros comerciales del distrito de Alto de la Alianza y las mercancías que ahí se internen desde Depósitos Francos de ZF -Tacna están exoneradas del IGV, IPM, ISC, pagando únicamente un Arancel Especial del 6% sobre el valor CIF o el valor de adquisición, el que resulte mayor. (Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, aprobado por Decreto Supremo N° 142-2008-EF, publicado el 4.12.2008).</p>

Referencias

- Djankov, Simeon, and Rita Ramalho, 2009. "Employment laws in developing countries." *Journal of Comparative Economics* 37, no. 1: 3-13.
- Espinoza, Raphael A., y Esther Pérez Ruiz. 2014. Labor Tax Cuts and Employment: A General Equilibrium Approach for France. No. 14-114. International Monetary Fund.
- European Commission. 2018. Study on tax compliance costs for SMEs. Brussels.
- Fallon, Peter R., and Robert EB Lucas, 1991. "The impact of changes in job security regulations in India and Zimbabwe." *The World Bank Economic Review* 5, no. 3: 395-413.
- Gindling, Tim H., and Katherine Terrell, 2009. "Minimum wages, wages and employment in various sectors in Honduras." *Labour Economics* 16, no. 3 (2009): 291-303.
- Heckman, James and Carmen Pagés, 2003. Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. No. w10129. National Bureau of Economic Research.
- _____. 2000. The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets. No. w7773. National bureau of economic research.
- IMF, 2012, "Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies", Policy Paper (June 15, 2012).
- International Tax Dialogue. (2007). Taxation of small and medium enterprises.
<http://www.itdweb.org/smeconference/conferencepapers.aspx>.
- Jones, Patricia. 1997. "The impact of minimum wage legislation in developing countries where coverage is incomplete."
- Kanbur, Ravi and Michael Keen. 2014. Thresholds, Informality, and Partitions of Compliance, *International Tax and Public Finance* 21 (4): 536-559.
- Kaplan, David S. 2009. "Job Creation and Labor Reform in Latin America" *Journal of Comparative Economics* Vol. 37 Iss. 1 (2009)
- Kugler, Adriana (1999) The impact of firing costs on turnover and unemployment: evidence from the Colombian labor market reform. *International Tax and Public Finance* 6: 389-410.
- _____. (2004) The effect of job security regulations on labor market flexibility: evidence from the Colombian labor market reform. NBER Working Paper No. 10215.

- Kugler, Adriana y Maurice Kugler. 2009, "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," *Economic Development and Cultural Change* 57, no. 2: 335-358.
- Kumar, Krishna B, Nataraj, Shanthi, Francisco Perez-Arce and Sinduja V. Srinivasan, 2014. "The impact of labor market regulation on employment in low-income countries: A meta-analysis." *Journal of Economic Surveys* 28, no. 3 (2014): 551-572.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development." *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall: 275–352
- Lustig, Nora, and Darryl McLeod, 1997. "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. Labor Markets." *Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility.*
- Mondragón-Vélez, Camilo, and Ximena Peña-Parga, 2008. " Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia." *Documentos CEDE.*
- OECD. 2018, *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ctt-2018-en>.
- _____. 2015 *Taxation of SMEs in OECD and G20 countries*. OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>
- Pessino, Carola, Indermit S. Gill, y José Luis Guasch, 2002. "Understanding Labor Supply Dynamics in Argentina." *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*: 101-127.
- Saavedra, Jaime and Torero, Maximo (2004) Labor market reforms and their impact over formal labor demand and job market turnover: the case of Peru. In James Heckman and Carmen Pages (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean* (pp. 131–182). Chicago: The University of Chicago Press.
- Lignier, P and Evans, C (2012), 'The rise and rise of tax compliance costs for the small business sector in Australia', *Australian Tax Forum*, 27, pp. 615-672.
- Feng Wei and Jean-François Wen. 2019, *Designing Presumptive Taxes in Countries with Large Informal Sectors*. IMF Working Paper. Washington, DC.