

Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público

Simón Zapata Periche
Juana Iris Bruno Zapata
Isidora Concepción Zapata Periche
Guilliana Armijos Bravo
Esthely Rosa Bayona Castro

Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público

Zapata Periche, Simón; Bruno Zapata, Juana Iris; Zapata Periche, Isidora Concepción; Armijos Bravo, Guilliana; Bayona Castro, Esthely Rosa

© Zapata Periche, Simón; Bruno Zapata, Juana Iris; Zapata Periche, Isidora Concepción; Armijos Bravo, Guilliana; Bayona Castro, Esthely Rosa, 2026

Primera edición (1.ª ed.): abril, 2026

Editado por:

Editorial Mar Caribe®

www.editorialmarcaribe.es

Av. Gral. Flores 547, 70000 Col. del Sacramento, Departamento de Colonia, Uruguay.

Diseño de carátula e ilustraciones:

Editorial Mar Caribe

Libro electrónico disponible en:

<https://editorialmarcaribe.es/ark:/10951/isbn.9789915698939>

Formato: Electrónico

ISBN: 978-9915-698-93-9

ARK:

ark:/10951/isbn.9789915698939

Editorial Mar Caribe (OASPA): Como miembro de la Open Access Scholarly Publishing Association, apoyamos el acceso abierto de acuerdo con el código de conducta, la transparencia y las mejores prácticas de OASPA para la publicación de libros académicos y de investigación. Estamos

comprometidos con los más altos estándares editoriales en ética y deontología, bajo la premisa de «Ciencia Abierta en América Latina y el Caribe»

OASPA

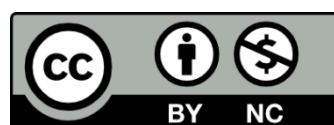
Editorial Mar Caribe, firmante N° 795 de 12.08.2024 de la [Declaración de Berlín](#)

"... Nos sentimos obligados a abordar los retos de Internet como medio funcional emergente para la distribución del conocimiento. Obviamente, estos avances pueden modificar significativamente la naturaleza de la publicación científica, así como el actual sistema de garantía de calidad..." (Max Planck Society, ed. 2003, pp. 152-153).



[CC BY-NC 4.0](#)

Los autores pueden autorizar al público en general a reutilizar sus obras únicamente con fines no lucrativos, los lectores pueden utilizar una obra para generar otra, siempre que se dé crédito a la investigación, y conceden al editor el derecho a publicar primero su ensayo bajo los términos de la licencia CC BY-NC 4.0.



Editorial Mar Caribe se adhiere a la "Recomendación relativa a la preservación del patrimonio documental, comprendido el patrimonio digital, y el acceso al mismo" de la UNESCO y a la Norma Internacional de referencia para un sistema abierto de información archivística ([OAIS-ISO 14721](#)). Este libro está preservado digitalmente por ARAMEO.NET

ARAMEO.NET

Editorial Mar Caribe

**Implicancias de la inafectación del impuesto
a la renta en la eficiencia del gasto público**

**Colonia, Uruguay
2026**

Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público

Índice

Introducción.....	8
Capítulo 1	13
Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público.....	13
Tabla 1: Característica de la declaración anual en la SUNAT, Perú	15
El diseño legal de las inafectaciones al impuesto a la renta en el Perú.....	16
Infractores subjetivos de la Ley del Impuesto a la Renta	16
Inafectaciones y exoneraciones de carácter objetivo e industrial	17
El impacto cuantitativo de las inafectaciones en el presupuesto nacional .	18
Canales de transmisión hacia la eficiencia del gasto público.....	21
Implicancia en la eficiencia técnica y la proliferación de conductas de elusión fiscal	22
Implicancia en la equidad fiscal y la ruptura del pacto democrático	23
Propuestas de reforma estructural y fortalecimiento de la política fiscal...24	
Eliminación del carácter permanente de los tratamientos preferenciales	25
Transición hacia un sistema de subsidios directos condicionales	25
Racionalización de regímenes corporativos y simplificación de bases.....	26
Capítulo 2	27
Implicancias clave en la eficiencia del gasto público: limitación presupuestaria, desplazamiento financiero y distorsiones de mercado.....	27
El Fenómeno de la Restricción Presupuestaria Blanda (Soft Budget Constraint)	30
Tabla 2: Dimensión de análisis de restricciones presupuestarias	31
Intervención Estatal y Distorsión de Precios: Subsidios Combustibles y Eléctricos.....	32
Tabla 3: Métrica de comparación de fondos de precios del sector energético.....	34
El Efecto de Desplazamiento (Crowding-Out) Financiero y Sectorial.....	35

Diagnóstico de la Ineficiencia Fiscal en América Latina y el Caribe	36
Tabla 4: Diagnóstico de la ineficiencia fiscal en América Latina y el Caribe	38
Manifestaciones de Ineficiencia Técnica: El Caso de las Obras Paralizadas en el Perú.....	39
Deficiencias Críticas en los Expedientes Técnicos	40
Problemas Estructurales de Saneamiento y Terrenos	41
Reformas en la Gestión del Gasto y Gobernanza Regulatoria	42
Fase de Desregulación y Simplificación (Primeros 100 Días)	45
Despliegue Territorial y Cierre de Brechas (Primer Año).....	45
Institucionalización del Aprendizaje Regulator (Mediano Plazo).....	45
Capítulo 3	48
Distribución de la riqueza y riesgo de elusión y evasión fiscal en sistemas impositivos progresivos.....	48
El desbalance de las estructuras tributarias en América Latina y el Caribe.....	50
La elusión y evasión fiscal como limitantes de la progresividad	53
Estrategias y brechas de cumplimiento en el Perú: El rol de la SUNAT.....	56
Aplicación de la Norma XVI y el Catálogo de Esquemas de Riesgo Fiscal..	60
Capítulo 4	68
El incentivo perverso a la informalidad local: debilidad fiscal municipal, pereza del recaudo y la ruptura de la reciprocidad en el Perú.....	68
Estructura de Ingresos Subnacionales y Dependencia Financiera.....	69
Tabla 5: Estructura de Ingresos Subnacionales y Dependencia Financiera	70
El Impuesto Predial y la Ineficiencia Catastral.....	72
El Fenómeno de la Pereza Fiscal y la Dependencia de las Transferencias..	74
Barreras Burocráticas, Fiscalización Punitiva y el Rol del SAT	76
Inflación Normativa y Complejidad del Cumplimiento.....	76
El Modelo SAT y las Barreras Declaradas Ilegales por INDECOPI	77
Moral Tributaria, Reciprocidad Andina y la Exclusión Financiera.....	78

Confianza Gubernamental y Reciprocidad Social	78
La Informalidad Financiera y el Acceso Limitado al Crédito	79
La Nueva Reforma de Descentralización Fiscal: Ley N.º 32387	81
Mecanismo Financiero y Progresividad Tributaria de la Reforma	81
Exclusividad del Gasto y Condicionamientos Técnicos de Gestión.....	83
Recomendaciones para una Reforma Estructural de las Finanzas Municipales	84
Capítulo 5	87
Distorsión en la asignación de recursos: el impacto de los subsidios ciegos y las fallas de competencia en la eficiencia económica	87
Fundamentos teóricos de las distorsiones de mercado y fallas de intervención	88
Subsidios, externalidades y fallas de información.....	88
La regla de Tinbergen y la paradoja de los precios únicos	89
La ineficiencia distributiva de los subsidios universales frente a la focalización	90
Evolución histórica y riesgos de la focalización	90
Tabla 6: Filtraciones y debilidad institucional en programas sociales.....	91
Subsidios en el comercio internacional y regulación de la OMC.....	92
El desbalance macrofiscal de los subsidios energéticos universales.....	93
El caso del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles en el Perú	93
Tabla 7: Estabilización de precios de combustibles en Perú.....	95
Estrategias fiscales verdes y cambio climático: El enfoque de la CEPAL .	96
Complejidad regulatoria y subsidios cruzados en el sector eléctrico peruano	97
El mercado de generación y la planificación centralizada.....	97
El impacto de la gestión estatal y la interferencia política.....	98
Subsidios cruzados en el recibo de luz: El FOSE y el MCTER.....	99
Argentina: La metodología LAPEF y las microsimulaciones	100

Ecuador: Consolidación fiscal bajo metas del FMI	101
Libre competencia, regulación de mercados y convergencia macroeconómica	102
El entorno de negocios y la brecha de convergencia de la OCDE	103
El Sistema de Análisis de Impacto Regulatorio.....	104
Carteles, colusión y daño económico al bienestar social	105
Licitaciones colusorias y el caso del Club de la Construcción	105
Mecanismos de colusión en licitaciones de salud pública	106
Modernización institucional y simplificación administrativa del Indecopi	108
Conclusión	111
Bibliografía	114

Introducción

La relación entre la recaudación fiscal y la asignación de recursos públicos constituye uno de los pilares fundamentales de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social de cualquier nación. En este escenario, el diseño de la política tributaria no solo define de dónde provienen los recursos del Estado, sino también qué sectores, actividades o instituciones quedan al margen de la carga impositiva. Dentro de estos mecanismos de exclusión tributaria, la inafectación del impuesto a la renta destaca como una figura jurídica y económica de especial complejidad, cuyo impacto trasciende el ámbito normativo e incide directamente en la composición y la eficiencia del gasto público.

Desde la perspectiva del Derecho Tributario y de la Economía Pública, la inafectación implica que ciertos supuestos o entidades quedan fuera del ámbito de aplicación de la hipótesis de incidencia tributaria. A diferencia de la exoneración —donde el hecho imponible se realiza, pero la ley libera temporalmente del pago—, la inafectación sitúa al sujeto u objeto en una condición de no sujeción permanente. No obstante, desde el punto de vista macrofiscal, ambas figuras representan lo que la literatura especializada denomina gasto tributario, es decir, recursos que el Estado deja de percibir con la expectativa de que dicho beneficio genere un bienestar social o económico equivalente o superior al costo de oportunidad de su recaudación.

Donde el gasto tributario generado por las inafectaciones reduce directamente el espacio fiscal disponible para el financiamiento directo de bienes y servicios públicos. La gran interrogante que motiva esta obra de

investigación es si esta transferencia implícita de recursos hacia los sectores inafectados (como entidades educativas, benéficas, religiosas o sectores estatales específicos) se traduce realmente en una mayor eficiencia y bienestar social, o si, por el contrario, fragmenta la base imponible e introduce distorsiones que merman la calidad y la cobertura del gasto estatal.

Cuando el Estado otorga una inafectación, renuncia a captar un insumo y espera que el sector beneficiado genere un resultado de manera más eficiente que la propia administración pública. Sin embargo, la falta de mecanismos estrictos de rendición de cuentas, la asimetría de información y la ausencia de evaluaciones de impacto sistemáticas suelen convertir a las inafectaciones en agujeros negros de la fiscalidad, donde el costo social de la recaudación perdida puede superar con creces el retorno social efectivamente percibido.

Este libro nace con el propósito de analizar de manera rigurosa, empírica y multidisciplinaria las implicancias de la inafectación del impuesto a la renta sobre la eficiencia del gasto público. A lo largo de sus páginas, no solo se abordará el debate dogmático-jurídico sobre los límites constitucionales de la potestad tributaria, sino que también se recurrirá a herramientas de la economía cuantitativa y al análisis de políticas públicas para medir el costo de oportunidad de dichos beneficios.

En las últimas décadas, los Estados latinoamericanos han enfrentado el desafío constante de cerrar brechas sociales estructurales en educación, salud e infraestructura, bajo severas restricciones presupuestarias. Para optimizar el bienestar general, los gobiernos emplean dos mecanismos principales: el gasto directo (programas presupuestarios, inversión pública) y el gasto indirecto o tributario (exenciones, exoneraciones e inafectaciones). Este último

grupo se justifica bajo la premisa de que el sector privado o la sociedad civil organizada puede proveer ciertos bienes preferentes y servicios de manera más ágil, focalizada y eficiente que el propio aparato estatal.

Sin embargo, la inafectación del impuesto a la renta a menudo opera bajo un manto de perpetuidad jurídica y de opacidad evaluativa. A diferencia del presupuesto de gasto directo, sometido anualmente a escrutinio parlamentario, al debate público y a auditorías de los órganos de control, el gasto tributario por inafectación tiende a consolidarse como un derecho adquirido e inmutable. La doctrina constitucional suele amparar estas inafectaciones sobre la base de principios como la libertad religiosa, el fomento de la educación o la promoción de la asistencia social; no obstante, rara vez se contrastan estos fundamentos dogmáticos con la realidad económica de los resultados.

El problema radica en que la inafectación genera un costo de oportunidad inmediato para las finanzas públicas. Cada unidad monetaria de impuesto a la renta que no ingresa al erario nacional representa un recurso que deja de financiar infraestructura crítica o programas de protección social. Cuando una entidad educativa privada de alta rentabilidad, una organización no gubernamental con elevados costos administrativos o una corporación amparada por vacíos legales evaden la tributación mediante la inafectación, se distorsiona la equidad del sistema tributario (tanto horizontal como vertical) y se debilita la capacidad redistributiva del Estado.

Adicionalmente, se genera una asimetría de información severa. Al estar inafectadas, muchas de estas entidades no están sujetas a los mismos estándares de transparencia, contabilidad gubernamental o evaluación de impacto que se exigen a las instituciones ejecutoras de gasto público directo.

Ante la falta de métricas y metodologías estandarizadas para medir este impacto, las políticas de inafectación corren el riesgo de convertirse en subsidios regresivos e ineficientes que erosionan la moral tributaria de los contribuyentes comunes.

A partir de la realidad descrita, surge la necesidad de resolver la contradicción entre la concesión de privilegios de no sujeción tributaria y la exigencia de eficiencia en la gestión de los recursos del Estado. Por ende, se formulan las siguientes interrogantes científicas:

- ¿Cuáles son las implicancias de la inafectación del impuesto a la renta sobre la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad fiscal del Estado? ¿De qué manera la magnitud y la evolución del gasto tributario derivado de las inafectaciones del impuesto a la renta limitan el espacio fiscal y restringen el financiamiento del gasto público directo? ¿Y en qué medida el retorno social y la eficiencia de las actividades realizadas por las entidades inafectadas justifican el costo de oportunidad de los ingresos fiscales sacrificados?

La investigación propuesta contribuye a cerrar la brecha conceptual existente entre el Derecho Constitucional Tributario y la Economía Pública. Históricamente, estas disciplinas han analizado la inafectación de manera aislada: el derecho desde la perspectiva del límite de la potestad impositiva y de los derechos fundamentales, y la economía desde la teoría de la imposición óptima. Esta obra unifica ambos enfoques al proponer un modelo interdisciplinario en el que la inafectación se analiza como una modalidad de delegación del gasto público, y se evalúa su legitimidad constitucional en función de su eficiencia económica y de su contribución al bienestar social.

El estudio aporta valor mediante el diseño de un marco metodológico para cuantificar y evaluar el impacto de las inafectaciones. Se introducen modelos de eficiencia técnica y asignativa que adaptan metodologías tradicionales de evaluación de gasto público (como el análisis envolvente de datos (DEA) o el análisis de costo-beneficio social) para medir el rendimiento de los recursos no recaudados. Esto proporciona una herramienta metodológica replicable para que las administraciones tributarias y los ministerios de finanzas de la región realicen auditorías más rigurosas del gasto tributario.

Desde el punto de vista práctico, los hallazgos de este libro proporcionarán información cuantitativa y cualitativa clave para los tomadores de decisiones, los legisladores y los diseñadores de políticas públicas en el marco de futuras reformas tributarias. Socialmente, la investigación promueve la equidad y la transparencia fiscal al visibilizar subsidios implícitos que a menudo benefician a sectores de altos ingresos bajo la narrativa del bienestar social, coadyuvando así al fortalecimiento de la cohesión social y de la confianza en las instituciones públicas.

Capítulo 1

Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público

La desgravación tributaria constituye un género de la política fiscal que engloba diversas herramientas jurídicas destinadas a la reducción, eliminación o postergación de la carga impositiva para determinados sectores, actividades o contribuyentes. Doctrinariamente, se clasifica en especies claramente diferenciadas: la inmunidad, la inafectación, la exoneración, el beneficio y el incentivo tributario. La correcta distinción entre estas figuras es crucial para evaluar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto público indirecto.

La inmunidad tributaria constituye un límite constitucional directo al ejercicio de la potestad tributaria del Estado, que impide la creación de tributos sobre determinados sujetos o bienes. Por su parte, la exoneración tributaria acontece cuando el supuesto de hecho se encuentra dentro del ámbito de aplicación del tributo (es decir, se verifica la hipótesis de incidencia y nace el hecho imponible en la realidad), pero, por mandato expreso de una norma legal, se impide el nacimiento de la obligación tributaria o se condona el pago de la deuda. Las exoneraciones son de carácter temporal por diseño técnico; el ordenamiento peruano establece que su vigencia máxima inicial es de tres años, con posibilidad de prórrogas sucesivas por periodos equivalentes.

La inafectación tributaria se define como el conjunto de supuestos que quedan fuera del ámbito de aplicación del tributo ya creado. Esta se subdivide

en inafectación lógica e inafectación legal:

- **Inafectación lógica:** Se fundamenta en la naturaleza misma del tributo y en la razón, por lo que no requiere una norma legal expresa para su configuración. Ocurre cuando un hecho o transacción no cumple con los elementos del aspecto objetivo de la hipótesis de incidencia (por ejemplo, flujos monetarios que no constituyen ganancia ni incremento patrimonial según la definición de renta).
- **Inafectación legal:** Se produce cuando el legislador, mediante una norma con rango de ley y bajo el amparo del principio de legalidad y de reserva de ley, excluye explícitamente del campo de aplicación del tributo hechos que ordinariamente podrían considerarse gravados. Esta figura es frecuentemente catalogada como antitécnica por la doctrina, ya que suele encubrir exoneraciones permanentes bajo la denominación de inafectaciones para eludir los límites de temporalidad impuestos a las primeras.

La inafectación tributaria se caracteriza por su continuidad temporal ilimitada, al no estar sujeta a plazos de caducidad automática. Un ejemplo de esta distinción interpretativa se encuentra en el tratamiento de los arbitrios municipales frente a las universidades; el Tribunal Fiscal y el marco constitucional señalan que las universidades gozan de inafectación frente a los impuestos directos, pero esta condición no se extiende a las tasas ni a los arbitrios, al tratarse de una especie tributaria distinta que responde a la prestación efectiva de un servicio público (Ruiz de Castilla, 2013).

A nivel administrativo, gozar de una inafectación o de una exoneración del Impuesto a la Renta en el Perú no es un proceso automático ni exime al

contribuyente del cumplimiento de obligaciones formales, lo cual es un mito recurrente en la práctica contable. El Código Tributario exige que las entidades cumplan con el trámite de inscripción ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Renta (SUNAT), que evalúa el cumplimiento de los requisitos sustantivos y emite una resolución aprobatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Exoneradas o Inafectas (Sevillano y Sotelo, 2014).

La diferencia en la declaración jurada anual entre ambas figuras se refleja directamente en la estructura informática de los formularios virtuales de SUNAT (véase la Tabla 1):

Tabla 1: Característica de la declaración anual en la SUNAT, Perú

Característica de la Declaración Anual	Entidades Exoneradas	Entidades Inafectas
Obligación de presentar Declaración Jurada	Obligatorio, detallando estados financieros completos.	Obligatorio: requiere el reporte de activos, pasivos y patrimonio.
Habilitación de Casillas de Determinación	Habilitadas de forma regular.	Bloqueadas por el sistema, solo se habilitan los estados financieros.
Casilla de Impuesto a la Renta Neto (Casilla 113)	Siempre se determina con un valor de cero.	No existe determinación de la base imponible ni del impuesto determinado.

El diseño legal de las inafectaciones al impuesto a la renta en el Perú

El Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta (LIR) regula detalladamente, en su artículo 18, a los sujetos no pasivos del impuesto, configurando un marco de inafectaciones subjetivas y objetivas de amplio alcance sectorial.

Infractores subjetivas de la Ley del Impuesto a la Renta

El artículo 18, inciso (a), establece que el Sector Público Nacional no es sujeto pasivo del impuesto y precisa que dicha inafectación comprende al Gobierno Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las instituciones públicas, sectorialmente agrupadas o no, las sociedades de beneficencia pública y los organismos descentralizados autónomos. No obstante, el propio texto legal excluye de este tratamiento preferencial a las empresas que integran la actividad empresarial del Estado, las cuales deben tributar conforme al régimen general del impuesto.

La gestión y el desempeño de las empresas del Estado en el Perú se rigen por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Estas empresas operan bajo políticas comerciales y salariales específicas que inciden indirectamente en sus cuentas fiscales. FONAFE impone techos a las cuentas salariales de estas entidades, lo que genera una pirámide salarial significativamente plana y dificulta la atracción de talento gerencial altamente competitivo (Gárate, 2022).

Adicionalmente, el artículo 18 de la LIR inafecta a las fundaciones

legalmente constituidas cuyos fines exclusivos sean la cultura, la educación, la beneficencia, la asistencia social y la hospitalaria, siempre que se encuentren bajo la supervisión del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones y no distribuyan excedentes, ni directa ni indirectamente. Asimismo, gozan de inafectación subjetiva las entidades de auxilio mutuo, las comunidades campesinas y las comunidades nativas.

Inafectaciones y exoneraciones de carácter objetivo e industrial

En el ámbito financiero e industrial, la legislación tributaria peruana contempla inafectaciones y exoneraciones destinadas a promover la liquidez del mercado de capitales y la atracción de inversión extranjera directa.

- **Instrumentos financieros:** Las ganancias de capital derivadas de la enajenación de acciones bursátiles que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima (BVL) y cuentan con un alto índice de bursatilidad están exentas del Impuesto a la Renta para personas naturales y fondos de inversión. De igual manera, los intereses provenientes de bonos soberanos emitidos por la República del Perú, de letras del Tesoro Público y de los instrumentos de deuda emitidos bajo el Programa de Creadores de Mercado están exentos de retenciones (Espinosa, 2014).
- **Zonas Económicas Especiales y CTS:** Las empresas ubicadas en las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP), reguladas por la Ley N.º 32449, gozan de una exoneración de los dividendos distribuidos. Asimismo, los intereses acumulados en las cuentas de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de las personas naturales quedan exonerados

de manera permanente.

- **Tratados de Doble Imposición (CDI):** Los inversionistas extranjeros y corporaciones no domiciliadas provenientes de países con los cuales el Perú mantiene convenios de doble imposición vigentes (como España, México, Chile, Brasil y Canadá) pueden aplicar tasas preferenciales de retención o de inafectación en el país de origen del capital, lo que reduce la doble imposición sobre regalías, intereses y dividendos.

En el ámbito de las rentas del trabajo (Quinta Categoría), la inafectación legal actúa como un mecanismo de protección de los derechos laborales y de la seguridad social del trabajador. El artículo 18 de la LIR declara inafectos de tributación a la indemnización por despido arbitrario (regulada por el artículo 34 y 38 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, equivalente a una remuneración y media por año de servicio con un tope máximo de doce remuneraciones), las indemnizaciones por actos de hostilidad, la indemnización por vacaciones no gozadas, las pensiones y rentas vitalicias de jubilación, y los subsidios de incapacidad temporal, maternidad y lactancia (Alva, 2021).

El impacto cuantitativo de las inafectaciones en el presupuesto nacional

El gasto tributario consolidado en el Perú —que mide el impacto anual de la menor recaudación debido a tratamientos impositivos preferenciales— ha experimentado un crecimiento sostenido durante el último quinquenio, impulsado de manera decisiva por iniciativas del Congreso de la República con escaso sustento técnico y por opiniones desfavorables del Ministerio de

Economía y Finanzas.

El total de gastos tributarios potenciales estimados para el año 2026 asciende a aproximadamente S/ 26,350 millones, lo que equivale al 0.16% del Producto Bruto Interno (PBI) nominal de ese ejercicio y representa un preocupante 0.68% de la recaudación proyectada del Gobierno Central . En la estimación realizada por SUNAT, se asume que, si doce de los gastos tributarios programados para vencer en el año 2025 no fuesen prorrogados por el Legislativo, se lograría recuperar espacio fiscal por un valor estimado de S/ 6,889 millones en el mismo año (El Comercio, 2025).

Esta dinámica de debilitamiento de las cuentas fiscales se correlaciona directamente con la producción legislativa del Parlamento. Entre 2011 y 2025, el Congreso aprobó un total de 71 leyes de carácter tributario, de las cuales el 60% presentó una marcada orientación regresiva; esta proporción se elevó drásticamente al 70% a partir de 2021. De acuerdo con las estimaciones de impacto de los proyectos aprobados por insistencia y sin respaldo técnico, estas medidas representan un costo fiscal recurrente para el erario nacional de S/ 26,954 millones anuales .

Adicionalmente, para el ejercicio fiscal 2026 se consolidan diversos beneficios impositivos y regímenes sectoriales preferenciales que erosionan la base gravable del Impuesto a la Renta de tercera categoría:

- **Sector Agrario:** Se establece una tasa preferencial fija del 15% del Impuesto a la Renta corporativo para el periodo 2026-2035, beneficiando a empresas agrarias, agroexportadoras y agroindustriales sin distinción de su volumen de ventas o tamaño . Además, se otorga una inafectación temporal a los pequeños productores agrarios con niveles

de ingresos reducidos .

- **Incentivos para la Contratación y la Inversión:** Se otorga una deducción adicional del 50% sobre las remuneraciones básicas pagadas a nuevos trabajadores jóvenes de entre 18 y 29 años, independientemente de la jornada laboral o de la modalidad contractual . Las empresas del sector textil y de confecciones pueden acceder a un crédito tributario del 20% sobre las utilidades anuales reinvertidas en el negocio a partir de 2024.
- **Sector Turismo y Centro Histórico:** Se implementan incentivos para las Zonas Especiales de Desarrollo Turístico (ZEDT), que contemplan tasas reducidas del Impuesto a la Renta durante los primeros años de operación y escalan progresivamente hasta el 15%, acompañadas de una depreciación acelerada de las edificaciones. Asimismo, se otorgan créditos tributarios del 15% al 30% para inversiones destinadas a proyectos inmobiliarios de restauración en el Centro Histórico de Lima.
- **Innovación Tecnológica e Industrias Culturales:** Las deducciones adicionales del Impuesto a la Renta para proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i) de hasta el 140% se extienden formalmente hasta el año 2028, reforzando los mecanismos de fiscalización documentaria ex post de la SUNAT. En el sector cinematográfico, se aprueba la emisión de certificados negociables para la recuperación del Impuesto a la Renta e IGV vinculados a la producción audiovisual.

Canales de transmisión hacia la eficiencia del gasto público

La inafectación del Impuesto a la Renta altera el comportamiento de los agentes económicos y afecta directamente la calidad y la eficiencia del gasto público en el Perú, operando a través de tres canales de transmisión de carácter macroeconómico y fiscal: la eficiencia asignativa, la eficiencia técnica y la equidad distributiva.

La eficiencia asignativa evalúa la capacidad del Estado para asignar los recursos escasos de la sociedad a la provisión de bienes y servicios públicos que generen el mayor retorno neto social y económico. Cuando el legislador sustrae del ámbito de aplicación del Impuesto a la Renta determinados sectores o rentas mediante inafectaciones permanentes, reduce inercial e invisiblemente el espacio fiscal del Gobierno General (Espinosa, 2014).

Esta reducción limita los ingresos del Tesoro Público e impide el financiamiento de infraestructura básica en sectores críticos como el saneamiento, la salud, la educación y el transporte . El gasto social del Perú se ha situado históricamente por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, que es del 15,2% del PBI. Para el ejercicio fiscal 2026, el desequilibrio fiscal se agudiza ante el incremento de los componentes inflexibles del presupuesto nacional, como el servicio de la deuda soberana y las transferencias corrientes destinadas a salud y pensiones.

La existencia de inafectaciones obliga al Estado a recurrir al endeudamiento público o a priorizar el gasto imprevisto de manera ineficiente en detrimento de la inversión pública programada . Adicionalmente, las

auditorías e investigaciones empíricas demuestran que el gasto público directo en sectores sensibles como la salud es vulnerable a ineficiencias técnicas y corrupción, mediante desvíos de recursos y sobrefacturación, mientras que la falta de recursos derivada de la menor recaudación reduce la visibilidad de los proyectos de inversión vial y de saneamiento a nivel descentralizado .

Implicancia en la eficiencia técnica y la proliferación de conductas de elusión fiscal

La eficiencia técnica exige que el Estado optimice la relación entre los insumos financieros empleados y los resultados obtenidos por la política pública. Las exenciones del Impuesto a la Renta a menudo fallan en este ámbito debido a la imposibilidad de asegurar la adicionalidad de la medida fiscal, lo que termina por subsidiar casos inframarginales; es decir, se conceden beneficios a inversiones o proyectos altamente rentables que se habrían ejecutado aun en ausencia del tratamiento preferencial (Rengifo y Mejía, 2025).

Al no contar con controles presupuestales de ejecución ni con evaluaciones periódicas de desempeño, las inafectaciones legales permanentes se consolidan como un subsidio ciego que propicia conductas de planificación tributaria agresiva y elusión fiscal. La SUNAT ha identificado múltiples esquemas de alto riesgo tributario estructurados para aprovechar estas asimetrías impositivas:

1. **Transferencia asimétrica de activos intangibles:** Empresas locales afectas al régimen general del Impuesto a la Renta (con una tasa del 5%) transfieren la titularidad de sus marcas comerciales a filiales

inafectas o sujetas a regímenes preferenciales, con retenciones de apenas el 5% por la cesión de uso de marca, lo que erosiona artificialmente la base imponible del impuesto general.

2. **Uso abusivo de convenios de doble imposición:** Estructuras corporativas transnacionales canalizan flujos de dividendos o regalías hacia paraísos fiscales o jurisdicciones de baja imposición para obtener una doble no imposición, lo que erosiona los recursos fiscales destinados al presupuesto de desarrollo.
3. **Distribución indirecta de rentas de entidades inafectas:** Fundaciones o asociaciones sin fines de lucro inafectas incurren en la distribución indirecta de sus rentas mediante la sobrevaloración de costos de adquisición de bienes o el pago de remuneraciones y consultorías sobrevaloradas a partes vinculadas, eludiendo la prohibición legal de la distribución directa de utilidades.

Implicancia en la equidad fiscal y la ruptura del pacto democrático

El diseño óptimo de un sistema tributario de referencia debe equilibrar el principio de neutralidad impositiva con la equidad progresiva del gasto social. De acuerdo con los análisis de la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ), mientras que los impuestos directos, como el Impuesto a la Renta de personas naturales, ejercen un impacto redistributivo progresivo de carácter moderado, los impuestos indirectos, como el IGV, tienden a ser neutrales o regresivos cuando se incorpora la informalidad al análisis.

La existencia de inafectaciones permanentes en el Impuesto a la Renta

erosiona la equidad horizontal y vertical de la estructura tributaria peruana. Al permitir que personas naturales con rentas de capital financiero o grandes consorcios inmobiliarios en el Centro Histórico eviten la tributación indefinidamente, se incrementa la brecha de equidad y se traslada la carga de financiamiento de los bienes públicos a los consumidores finales a través del IGV.

Esta distorsión destruye la cohesión social y el pacto fiscal. Cuando el 80% de la ciudadanía percibe que las grandes corporaciones y los sectores más adinerados evitan sistemáticamente el pago de los impuestos correspondientes mediante resquicios legales e inafectaciones permanentes, disminuye la disposición de los contribuyentes de menores ingresos a cumplir con sus obligaciones formales ante la administración tributaria, lo que incrementa la informalidad y la evasión fiscal.

Esta situación motivó la presentación de iniciativas legislativas redistributivas, tales como la propuesta de creación del Impuesto a los Bienes de Lujo (IBL), destinada a gravar el patrimonio neto no financiero que exceda las 5 UIT, cuyos recursos se destinarían a alimentar el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para financiar de manera directa obras de infraestructura y servicios sociales en los distritos con mayores brechas de pobreza.

Propuestas de reforma estructural y fortalecimiento de la política fiscal

Para corregir las distorsiones asignativas y operativas generadas por las inafectaciones permanentes del Impuesto a la Renta, es indispensable

diseñar un programa integral de reforma que alinee la legislación peruana con las mejores prácticas internacionales promovidas por la OCDE.

Eliminación del carácter permanente de los tratamientos preferenciales

Se propone modificar el marco normativo del Código Tributario para establecer una prohibición expresa de otorgar inafectaciones legales y exoneraciones de vigencia indefinida. Todo beneficio o tratamiento preferencial en el Impuesto a la Renta debe estar sujeto a una cláusula de extinción obligatoria (*sunset clause*) con un plazo de tres a cinco años. Para su renovación, el Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT deberán elaborar informes técnicos de costo-beneficio basados en microsimulaciones de comportamiento, que demuestren que la rentabilidad social y la generación de empleo neto superan el costo fiscal del ingreso renunciado (Sevillano y Sotelo, 2014).

Transición hacia un sistema de subsidios directos condicionales

En lugar de utilizar el Impuesto a la Renta como una herramienta ciega de incentivo industrial —lo que a menudo termina financiando proyectos inframarginales de alta rentabilidad—, el Estado debe priorizar la sustitución de estas desgravaciones por transferencias directas integradas en el Presupuesto General de la República.

Este mecanismo asegura que los fondos públicos sean administrados conforme a los criterios del presupuesto por resultados (PpR), exigiendo el

cumplimiento de metas e hitos de inversión física y de generación de empleo productivo antes de proceder al desembolso de los recursos estatales (Paliza, 2022).

Racionalización de regímenes corporativos y simplificación de bases

En línea con las directrices de la OCDE para elevar la progresividad del sistema fiscal, es imperativo reorganizar de manera integral el tratamiento tributario corporativo. Esto exige eliminar gradualmente las deducciones especiales desproporcionadas en los sectores agrario y textil para grandes corporaciones, así como limitar las inafectaciones a los rendimientos de capital financiero bursátil que benefician de manera desproporcionada a sectores de altos ingresos.

La simplificación de la base gravable del Impuesto a la Renta corporativo permitirá reducir sustancialmente los costos administrativos asociados a la fiscalización de los precios de transferencia y de los esquemas elusivos intercompañía, liberando recursos operativos de SUNAT para combatir la brecha de evasión y ampliar la presión tributaria permanente de forma equitativa y transparente (Villanueva, 2017).

Capítulo 2

Implicancias clave en la eficiencia del gasto público: limitación presupuestaria, desplazamiento financiero y distorsiones de mercado

La evaluación del sector público exige un análisis riguroso de cómo los recursos extraídos de la economía privada se transforman en bienes, servicios e infraestructura para la ciudadanía. La literatura especializada en economía pública distingue tres dimensiones de la eficiencia fiscal: la eficiencia productiva (que incluye la técnica y la asignativa) y la eficiencia económica global.

La eficiencia técnica se refiere a la capacidad de una unidad productora de bienes o servicios públicos para maximizar su producción de resultados (outputs) con una cantidad dada de insumos (inputs), o bien para minimizar el uso de factores productivos para un nivel predeterminado de resultados. En el marco del análisis de fronteras de producción, la eficiencia técnica de una unidad productora i puede expresarse en relación con una función de producción óptima mediante la siguiente ecuación:

$$ET_i = \frac{Y_i}{Y^*(X_i)} \leq 1$$

Donde Y_i representa el producto observado, X_i es el vector de insumos aplicados y $Y^*(X_i)$ representa la producción máxima posible en la frontera tecnológica para dicho nivel de insumos. Si $ET_i = 1$, la entidad opera en su frontera de posibilidades de producción.

La eficiencia asignativa, en cambio, evalúa si el sector público emplea la mejor combinación posible de factores de producción a los precios vigentes del mercado. El logro de la eficiencia técnica es un requisito previo necesario, pero no suficiente, para alcanzar la eficiencia asignativa, ya que una entidad puede estar produciendo sobre su frontera de posibilidades físicas, pero utilizando una combinación de insumos económicamente ineficiente, dados los precios relativos del mercado.

La eficiencia económica global se materializa cuando una intervención pública maximiza los beneficios sociales netos, calculados mediante el Análisis Coste-Beneficio (ACB) con base en el criterio de compensación de Kaldor-Hicks, que exige que el valor actual neto (VAN) de los flujos sociales sea estrictamente mayor que cero (Rus et al., 2006). Para corregir las fallas del mercado, este análisis emplea precios sombra y evalúa la presencia de efectos externos. En escenarios en los que resulta inviable cuantificar monetariamente los beneficios, la evaluación recurre al Análisis Coste-Eficacia (ACE), vinculando los costes financieros con medidas no monetarias de efectividad o con

indicadores de resultado.

La medición empírica de estas eficiencias se realiza mediante metodologías de frontera, entre las que destaca el Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analysis, DEA). El modelo DEA es una técnica no paramétrica que permite evaluar el desempeño comparativo de unidades de toma de decisiones (DMU) mediante la construcción de fronteras de producción basadas en las mejores prácticas observadas. Estas estimaciones pueden asumir rendimientos constantes a escala (modelo CCR) o rendimientos variables a escala (modelo BCC), derivando de allí la eficiencia de escala como el cociente entre ambos índices:

$$EE_i = \frac{\theta_{i,CCR}}{\theta_{i,BCC}}$$

Cualquier desviación de la unidad en este cociente revela ineficiencias asociadas al tamaño de la operación pública. Los cambios en la eficiencia a lo largo del tiempo pueden atribuirse a modificaciones puras de la eficiencia técnica, desplazamientos de la frontera tecnológica o variaciones en la escala de los rendimientos.

Al aplicar el DEA al sector público, la literatura advierte del riesgo de emplear exclusivamente variables monetarias como insumos (inputs). Debido a la disparidad en las estructuras de costos regionales y de mercado, las cifras de gasto pueden sesgar el análisis, por lo que se recomienda priorizar indicadores físicos (como el ratio de docentes por alumno o el número de establecimientos de salud disponibles). Asimismo, dado que los resultados del

sector público están condicionados por factores exógenos fuera del control del gestor, se emplean modelos econométricos secundarios, como la regresión Tobit, para aislar el impacto de variables no discrecionales tales como el nivel socioeconómico de los usuarios o el grado de ruralidad territorial. En ausencia de este control, la aparente relación positiva entre los recursos financieros y los resultados puede desvanecerse por completo, enmascarando ineficiencias técnicas subyacentes.

El Fenómeno de la Restricción Presupuestaria Blanda (Soft Budget Constraint)

La descentralización fiscal parte de la premisa de que la delegación de funciones tributarias y de gasto a los gobiernos subnacionales incrementa el bienestar social al ajustar la oferta de bienes públicos a las preferencias locales. Sin embargo, este diseño suele verse comprometido por la aparición de restricciones presupuestarias blandas (Soft Budget Constraint, SBC), un concepto acuñado por János Kornai para el análisis de las empresas socialistas y posteriormente extendido a las finanzas intergubernamentales.

La restricción presupuestaria blanda se configura cuando una entidad subnacional incurre en insolvencia o en déficit recurrente, pero mantiene la expectativa racional de ser rescatada financieramente por el gobierno central. Este fenómeno destruye los incentivos para la disciplina fiscal y genera un grave problema de riesgo moral (*moral hazard*). Al anticipar que el coste marginal de sus excesos presupuestarios será socializado a nivel nacional, los gobiernos locales tienden a subrecaudar ingresos propios, emitir deuda excesiva y sobregastar, lo que conduce a un equilibrio ineficiente caracterizado

por tasas de impuestos nacionales elevadas y una asignación deficiente de recursos agregados (véase la Tabla 2)

Tabla 2: Dimensión de análisis de restricciones presupuestarias

Dimensión de Análisis	Restricción Presupuestaria Dura (Hard Budget Constraint)	Restricción Presupuestaria Blanda (Soft Budget Constraint)
Comportamiento Fiscal Subnacional	Disciplina presupuestaria estricta: el gasto se ajusta rigurosamente a los ingresos propios y a las transferencias regladas.	Indisciplina fiscal; sobregasto sistemático, sobreendeudamiento y postergación de reformas de ingresos.
Mecanismo de Financiación de Déficits	Ajuste fiscal autónomo, reestructuración del gasto y asunción de costes políticos locales.	Transferencias intergubernamentales discrecionales, rescates financieros directos y uso discrecional de la banca pública.
Alineación de Incentivos Tributarios	Alta: incentiva a los gobiernos regionales y locales a asumir un rol activo en el diseño y el cobro de su propia política fiscal.	Baja; se desincentiva el esfuerzo recaudatorio propio al ser sustituido por la expectativa de flujos centrales ex post.
Resultados Macroeconómicos	Maximización del bienestar social, sujeta a las restricciones presupuestarias familiares e	Exceso de provisión de bienes públicos locales, ineficiencia agregada y externalidades fiscales negativas interregionales.

	intergubernamentales.	
--	-----------------------	--

La raíz de este problema radica en la inconsistencia temporal del gobierno central. Aun cuando el nivel nacional anuncie ex ante que no otorgará rescates financieros (*bailouts*), carece de la capacidad de compromiso ex post para permitir quebrar a una jurisdicción subnacional debido a las severas externalidades sociales y políticas que la interrupción de los servicios públicos básicos acarrearía.

En determinados contextos de federalismo fiscal, cierto grado de flexibilización presupuestaria puede justificarse teóricamente como un mecanismo de distribución de riesgos (*risk sharing*) ante shocks asimétricos profundos. No obstante, el consenso de las teorías de segunda generación de finanzas públicas enfatiza la necesidad de endurecer las restricciones presupuestarias para evitar la ineficiencia agregada y garantizar la sostenibilidad macroeconómica.

Intervención Estatal y Distorsión de Precios: Subsidios Combustibles y Eléctricos

Los subsidios ineficientes y los esquemas de estabilización de precios constituyen otra fuente de distorsión que afecta la eficiencia técnica y asignativa del gasto. Aunque originalmente se diseñan para mitigar fallas de mercado o proveer alivio a poblaciones vulnerables, la falta de una focalización rigurosa y las deficiencias del diseño institucional terminan por desnaturalizar estas herramientas, convirtiéndolas en cargas fiscales insostenibles y

regresivas que alteran los precios relativos en la economía.

Un caso crítico es el del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en el Perú, creado mediante el Decreto de Urgencia N.º 010-2004 ante la extrema volatilidad del mercado internacional de crudo. El FEPC opera mediante una banda de precios y un precio de paridad de importación. Cuando el precio de paridad supera el límite superior de la banda, se generan obligaciones de compensación del Tesoro para los productores e importadores, a fin de evitar el traslado del shock al consumidor final; en contraste, cuando el precio se ubica por debajo del límite inferior, los operadores realizan aportaciones al fondo.

Con el transcurso de los años, el incremento sostenido y estructural de las cotizaciones internacionales desvirtuó la esencia del FEPC, transformándolo en un subsidio ciego al consumo y en un mecanismo implícito de control de precios. Al absorber recursos que podrían destinarse a la salud, la educación y la infraestructura de mayor rentabilidad social, el FEPC minó la eficiencia económica global. Asimismo, debido a la alta correlación entre el consumo de energía y el nivel de ingresos, el subsidio benefició de manera desproporcionada a los deciles más ricos, lo que acentuó la regresividad del gasto público.

Esta ineficiencia forzó reformas sucesivas encaminadas a la exclusión de combustibles de alto octanaje y a la automatización de la actualización de las bandas, para mitigar la discrecionalidad política y reducir la cobertura del fondo, que pasó de representar el 98% de las ventas nacionales en 2004 a representar el 38% en 2002 (véase la Tabla 3).

Tabla 3: Métrica de comparación de fondos de precios del sector energético

Métrica de Comparación	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)	Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)
Naturaleza del Mecanismo	Amortiguación de la volatilidad internacional de los precios mediante bandas de precios mayoristas.	Subsidio directo y cruzado mediante vales de descuento para la demanda minorista de GLP.
Criterio de Focalización	Débil: subsidio implícito al consumidor que beneficia principalmente a los usuarios de alto consumo.	Elevado; supeditado a consumos eléctricos inferiores a 30 kWh, a la posesión de cocina a gas y al umbral de ingresos.
Impacto Fiscal e Ineficiencia	Se produjo un desplazamiento sustancial del gasto productivo.	Bajo costo fiscal; autofinanciado mediante recargos del sector energético (recargo del 2,5% para usuarios libres).
Efecto de Mercado	La distorsión persistente de las señales de precios atenúa el incentivo para la eficiencia energética.	Corrección de fallas de mercado (pobreza y exclusión energética) y de externalidades ambientales positivas.

Por el contrario, el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), implementado mediante la Ley N.º 29852, presenta un diseño basado en la focalización de la población en situación de vulnerabilidad y de pobreza

energética. A través de la entrega mensual de un vale de descuento de 16 soles para la adquisición de balones de GLP de 10 kg, el FISE promueve la transición de combustibles tradicionales, altamente contaminantes y perjudiciales para la salud (como la bosta o la leña), hacia fuentes de energía más limpias (Murillo y Cahui, 2012). Al restringir el beneficio a hogares que demuestren bajos ingresos anuales y se inscriban en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el FISE minimiza el riesgo de filtraciones y optimiza el uso de los recursos presupuestales, erigiéndose como un subsidio eficiente.

El Efecto de Desplazamiento (Crowding-Out) Financiero y Sectorial

El efecto de desplazamiento, o *crowding-out*, constituye una consecuencia indirecta de la indisciplina fiscal y del crecimiento desmedido del endeudamiento público sobre el sector privado. Este fenómeno se manifiesta principalmente a través de dos canales de transmisión: la tasa de interés y el crédito bancario.

El canal de la tasa de interés opera cuando el sector público incurre en déficits persistentes y recurre al mercado de capitales local para captar recursos mediante la emisión masiva de títulos de deuda soberana. Para atraer inversionistas institucionales y mitigar los riesgos asociados, el gobierno ofrece tasas de interés competitivas que sirven de referencia para todo el sistema financiero. Este incremento en la tasa de interés de referencia presiona al alza las tasas activas del mercado crediticio comercial. Como consecuencia, proyectos de inversión del sector privado con un rendimiento

marginal positivo, pero inferior al nuevo costo del capital, se vuelven inviables, lo que provoca una contracción de la inversión productiva privada.

Por su parte, el canal de los préstamos bancarios se activa porque las entidades financieras administran recursos finitos en sus balances. Ante la oferta continua de bonos soberanos de bajo riesgo relativo y rentabilidad atractiva, los bancos comerciales reasignan de manera óptima sus carteras de activos, concentrando una porción sustantiva de su liquidez en deuda pública. Este desplazamiento de recursos reduce directamente la oferta de crédito disponible para las empresas y los hogares. Los agentes privados se ven obligados a competir por un remanente decreciente de fondos prestables, lo que encarece y racionaliza el financiamiento comercial.

La severidad de este efecto se refleja con nitidez en el comportamiento histórico de las economías de la región. En Colombia, por ejemplo, el crecimiento nominal de la cartera crediticia dirigida al segmento comercial productivo se desaceleró hasta tasas cercanas al 5,3% anual, mientras que la tasa agregada de inversión de la economía experimentó un desplome estructural, pasando del 22% del PIB en 2019 al 17% del PIB al año siguiente. Este retroceso de la inversión privada ilustra el costo real de un gasto público abultado que acapara el ahorro interno y condiciona el dinamismo macroeconómico a largo plazo.

Diagnóstico de la Ineficiencia Fiscal en América Latina y el Caribe

El análisis comparativo del gasto público a nivel regional evidencia desvíos críticos respecto de las fronteras de eficiencia técnica y asignativa. De

acuerdo con las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las ineficiencias técnicas promedio en la adquisición de bienes y servicios, el desalineamiento salarial en el servicio civil y las filtraciones en los programas de transferencias focalizadas representan un costo equivalente al 4,4% del PIB de América Latina y el Caribe. Esta magnitud agregada supera los recursos financieros necesarios para erradicar por completo la pobreza extrema en la región.

La ineficiencia no se distribuye de manera uniforme, y existe una marcada heterogeneidad asociada al nivel de gasto y al tamaño del sector público de cada país. Mientras que el gasto público consolidado ronda en promedio el 29,7% del PIB regional, este fluctúa entre niveles superiores al 35% en Argentina y Brasil y cifras inferiores al 20% en Guatemala y la República Dominicana. Argentina lidera la ineficiencia regional con pérdidas estimadas del 7,2% de su PIB, seguida de Colombia, con un costo por inoperancia del 4,8% (o casi el 5% del PIB en compras, transferencias y nómina).

En el Perú, la ineficiencia técnica del gasto público se estima en un 2,5% del PIB anual. La descomposición interna de esta ineficiencia pone de manifiesto que el componente más crítico se concentra en las compras gubernamentales, que representan el 72% del desperdicio total del país (Flores, 2024) (véase la Tabla 4).

Tabla 4: Diagnóstico de la ineficiencia fiscal en América Latina y el Caribe

País / Región	Ineficiencia Total Estimada (% del PIB)	Gasto en Compras Públicas Ineficientes (% del PIB)	Filtraciones en Transferencias (% del PIB)	Desalineamiento Salarial Estatal (% del PIB)
América Latina (Promedio)	4,4%	1,5% - 2,0%	1,0% - 1,5%	0,8% - 1,0%
Argentina	7,2%	3,0% - 3,5%	2,0% - 2,5%	1,5% - 1,8%
Colombia	4,8%	2,2%	1,4%	1,2%
Perú	2,5%	1,8%	0,4%	0,3%

El análisis de frontera comparativo también devela ineficiencias sectoriales sustantivas en el gasto de capital y en el gasto social. Por ejemplo, en el sector educativo, países como Uruguay y Chile logran altos índices de matriculación secundaria y alfabetización con niveles de gasto promedio de 3,17% y 4,12% del PIB, respectivamente, mientras que Argentina destina el 4,81% del PIB sin obtener mejoras proporcionales en el rendimiento académico. En el ámbito de la salud, el análisis DEA conjunto para el periodo 2000-2017 ubica a Chile, Panamá, México y Perú en la frontera de eficiencia, mientras que países como Ecuador, con un gasto equivalente al 6,36% del PIB

(1,61 puntos porcentuales más que Perú), no logran resultados significativamente superiores en esperanza de vida ni en reducción de mortalidad infantil, lo que evidencia graves deficiencias de gestión en la asignación de sus recursos sectoriales.

Para mitigar esta vulnerabilidad fiscal y proteger la inversión pública frente a los vaivenes políticos y los ciclos del gasto corriente, el Perú adoptó el requisito fiscal de doble condición. Esta regla fiscal fija límites específicos al incremento del gasto corriente para asegurar que las expansiones fiscales no insuman los recursos de capital destinados al desarrollo de infraestructura.

Manifestaciones de Ineficiencia Técnica: El Caso de las Obras Paralizadas en el Perú

La ineficiencia técnica en la provisión física de bienes públicos encuentra su correlato más severo en el fenómeno estructural de las obras paralizadas. Según los reportes consolidados de la Contraloría General de la República del Perú y de ComexPerú, a setiembre de 2025 se contabilizaban 215 obras públicas paralizadas a nivel nacional, lo que representaba un capital físico inmovilizado por más de 325 millones de soles. Para enero de 2026, la cifra acumulada ascendía a 0,362 millones de soles, lo que refleja una parálisis que frena la competitividad del país. De manera alarmante, el 63,1% de estos proyectos (398 obras) no recibió ejecución presupuestal alguna durante el año previo, lo que constituye un abandono financiero total (ComexPerú, 2026).

La concentración territorial del problema presenta dinámicas divergentes según se analice el volumen físico de las obras o su impacto financiero. Los departamentos con mayor número de proyectos detenidos se

ubican en la sierra sur: Cusco acumula 297 obras (13,4% del total nacional) y Puno registra 223 (10,1%).

Sin embargo, al evaluar en términos de montos de inversión paralizada, el impacto económico se traslada a las regiones costeras: Arequipa lidera la pérdida financiera con 579 millones de soles (17,9% de la inversión nacional paralizada en 126 proyectos), seguida de La Libertad con 590 millones de soles (14,4%).

En lo que respecta a la distribución administrativa por niveles de gobierno, se constata que los gobiernos locales concentran la mayor cantidad física de proyectos detenidos (576 obras; 71,2% del total), lo que evidencia las profundas limitaciones técnicas de los municipios distritales y provinciales para formular y ejecutar contratos públicos. El caso de Cusco es sintomático: el 92,4% de sus 329 obras paralizadas se concentra en el nivel municipal. No obstante, el mayor peso financiero del capital inmovilizado recae de manera equitativa sobre el Gobierno Nacional (S/ 636 millones; 39,3%) y los Gobiernos Regionales (S/ 686 millones; 39,4%), mientras que las municipalidades representan el 21,3% de la pérdida económica (S/ 4 millones) debido al menor tamaño relativo de sus intervenciones.

Deficiencias Críticas en los Expedientes Técnicos

Los estudios definitivos de ingeniería se formulan con presupuestos sumamente bajos e insuficientes, lo que impide realizar estudios de campo exhaustivos (perforaciones, pruebas de suelos y análisis topográficos complejos). Durante la fase de ejecución física, surgen variaciones imprevistas en las condiciones reales del terreno, lo que obliga a rediseños, suspensiones

y adendas presupuestales complejas.

Problemas Estructurales de Saneamiento y Terrenos

Un 0,8% de las paralizaciones se origina por la licitación de obras sin contar previamente con la libre disponibilidad física e inscripción de los predios o de las expropiaciones correspondientes, lo que impide al contratista iniciar los trabajos de ingeniería.

Para hacer frente a esta parálisis estructural, el marco legal peruano implementó la Ley N.º 31589, una norma especial orientada a regular la reactivación de obras públicas paralizadas en el ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado y de la Reconstrucción con Cambios. Este marco exige que los proyectos cuenten con un avance físico igual o superior al 40% (o al 50% en el caso de obras por administración directa), con un contrato vigente sin ejecución real por un periodo mínimo de seis meses, o con un contrato declarado nulo o resuelto (Tapia, 2023).

Bajo estas directrices, la CGR reportó que a junio de 2025 se reactivaron 115 obras públicas por un valor superior a S/ 690 millones, beneficiando a más de 1,2 millones de ciudadanos. Las soluciones de fondo para evitar nuevas paralizaciones exigen la adopción de mecanismos preventivos de solución de controversias, como las Juntas de Resolución de Disputas (JRD), la implementación de fideicomisos para asegurar el uso exclusivo de los adelantos de obra en el proyecto y el fortalecimiento de los términos de referencia para la contratación de supervisores de obra con un rol activo en la gestión de riesgos.

Reformas en la Gestión del Gasto y Gobernanza Regulatoria

La superación de las brechas de eficiencia técnica y asignativa del sector público peruano ha demandado la articulación de reformas en la gestión presupuestaria, en los sistemas de abastecimiento digital y en la política regulatoria general.

En primer lugar, la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR), introducida formalmente en 2008, buscó quebrar la formulación inercial e incrementalista del presupuesto público, reorientando las decisiones financieras hacia productos medibles que impacten directamente en el bienestar ciudadano (Paliza, 2022). El PpR estructuró el presupuesto a partir de 2012 en tres categorías explícitas: los Programas Presupuestales (PP), las Acciones Centrales y las Asignaciones Presupuestarias que No Resultan en Productos (APNOP) (Paliza, 2022). La participación de los PP en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) registró una expansión notable, pasando del 4% en 2008 al 47% en 2022 (y alcanzando el 57% del PIM si se excluyen el gasto financiero, las pensiones y la reserva de contingencia).

No obstante, la implementación del PpR enfrenta importantes cuellos de botella institucionales, tales como la persistente dificultad para transitar desde indicadores puramente cuantitativos de producto (outputs) hacia indicadores de impacto social de largo plazo (outcomes), la debilidad de las capacidades técnicas a nivel subnacional y el riesgo de manipulación de datos por parte de las entidades públicas ante sistemas de incentivos deficientemente diseñados.

El caso de la Municipalidad Distrital de Zepita en 2019 ilustra esta debilidad: con un PIM asignado de S/ 11,7 millones, la entidad solo logró ejecutar el 61,7% (S/ 7,25 millones), devolviendo el saldo restante al Tesoro Público, a pesar de la persistencia de severas brechas en los servicios básicos rurales, lo que evidencia el divorcio entre la disponibilidad de recursos bajo el PpR y la capacidad técnica real de ejecución.

En segundo lugar, la Central de Compras Públicas (PERÚ COMPRAS) ha desempeñado un papel clave en la contención de las ineficiencias del sistema de adquisiciones. A través del uso obligatorio de herramientas electrónicas y de la estandarización técnica (Catálogos Electrónicos de Acuerdos Marco, Subasta Inversa Electrónica y Fichas de Homologación), el Estado peruano generó un ahorro directo de 809,3 millones de soles en 2019 y de 499,40 millones de soles en 2020, acumulando, desde su entrada en operación en abril de 2016 hasta finales de 2020, un ahorro total de 398 millones de soles (ProActivo, 2025).

El mantenimiento operativo de la plataforma es altamente costo-efectivo, representando entre el 0,18% (2019) y el 0,36% (2020) del monto total contratado durante el año. Para combatir los riesgos de fraude, colusión y alteración de documentos en las adjudicaciones, PERÚ COMPRAS integró la tecnología *blockchain* en su arquitectura digital. Al validar de manera inmutable cada cotización (proforma) y cada orden de compra generada, se eliminaron los riesgos de modificaciones maliciosas y se agilizó la fiscalización por parte de los órganos de control.

Esta integración se ejecutó bajo principios de austeridad extrema: mediante el uso de una interfaz de programación de aplicaciones (API) para

conectarse a nodos descentralizados externos, el costo anual de conexión se mantuvo por debajo de las 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), equivalentes a S/ 800 anuales, y con un equipo humano interno de solo cuatro profesionales. Hacia julio de 2022, el sistema había validado de manera inmutable 39.734 órdenes de compra y más de 59,7 millones de proformas, respaldando transacciones transparentes por un valor acumulado superior a S/ 504 millones.

Finalmente, la reforma de la calidad regulatoria se consolidó como política de Estado a partir del acercamiento del Perú a la OCDE en 2014, mediante la asunción de compromisos orientados a reducir las cargas administrativas ineficientes y a dinamizar el clima de negocios. A través de hitos normativos como el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM (Reglamento del AIR) y la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1565 (Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria) en 2023, regulado en 2025, se consolidó la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) (Cusma, 2023).

La Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) evalúa de manera ex ante la calidad de todos los proyectos normativos del Poder Ejecutivo mediante la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). Este último también se aplica al stock de procedimientos administrativos existentes para eliminar trámites burocráticos innecesarios. En 2025, la OCDE reconoció que el indicador de calidad regulatoria del Perú se mantuvo de manera sostenida por encima del promedio de América Latina y el Caribe (OECD, 2021).

Fase de Desregulación y Simplificación (Primeros 100 Días)

Se plantea convocar de forma obligatoria al sector privado, a la academia y a la sociedad civil para identificar de manera conjunta las trabas administrativas y normativas que asfixian la competitividad de los sectores productivos estratégicos y proceder a su simplificación, digitalización o derogación acelerada, bajo el liderazgo de la PCM.

Despliegue Territorial y Cierre de Brechas (Primer Año)

La calidad regulatoria debe iniciar un proceso ordenado de descentralización fiscal y territorial, reconociendo que los gobiernos regionales y los municipios concentran la mayor cantidad de trámites de los ciudadanos, pero carecen de capacidades técnicas. Se plantea la puesta en marcha de una Estrategia de Calidad Regulatoria Territorial, con acompañamiento diferenciado y pilotos subnacionales, para evitar la imposición de cargas desproporcionadas a los municipios más vulnerables.

Institucionalización del Aprendizaje Regulatorio (Mediano Plazo)

La agenda exige avanzar de manera progresiva hacia la aplicación obligatoria del Análisis de Impacto Regulatorio *ex post* para medir si las normas emitidas efectivamente resolvieron los problemas públicos planteados o si generaron distorsiones de mercado imprevistas, transitando así desde un enfoque de mero cumplimiento formal hacia una gobernanza pública de alta efectividad orientada a resultados mensurables.

La optimización de la eficiencia del gasto público en el Perú y en la

región exige erradicar las ineficiencias técnicas y asignativas que drenan el erario fiscal, distorsionan el funcionamiento del libre mercado y ralentizan el ritmo de acumulación de capital físico y humano. A partir del diagnóstico estructural presentado, se plantean tres líneas fundamentales de recomendación para la política económica:

- **Institucionalización de la disciplina fiscal subnacional:** El MEF debe eliminar el riesgo moral asociado a las expectativas de un rescate financiero en los gobiernos regionales y locales. Esto requiere establecer reglas fiscales subnacionales claras y no discrecionales, que obliguen a la transición hacia sistemas de contabilidad en base devengada y fortalezcan las capacidades de recaudación propia para alinear el coste marginal del gasto con el esfuerzo fiscal local.
- **Focalización técnica de subsidios y de las intervenciones de mercado:** Se debe acelerar la reforma del FEPC para desmontar los subsidios ciegos que distorsionan los precios relativos de los hidrocarburos y erosionan la sostenibilidad de las cuentas públicas. Los recursos fiscales recuperados deben reasignarse de forma focalizada a esquemas de subsidio directo y cruzado a la demanda vulnerable (como el modelo de vales del FISE) y a proyectos de capital en salud, educación y conectividad territorial.
- **Reforma de la gobernanza de obras públicas y contrataciones estatales:** Resulta perentorio erradicar la parálisis de las inversiones públicas mediante el fortalecimiento preventivo de la supervisión, la estandarización y la calidad obligatoria de los expedientes técnicos antes del inicio de las licitaciones, así como mediante el uso de las Juntas de

Resolución de Disputas (JRD) para evitar procesos de arbitraje prolongados. Asimismo, la expansión de los catálogos electrónicos de PERÚ COMPRAS, respaldados por una tecnología inmutable basada en blockchain, constituye un mecanismo probado para mitigar el sobre costo en las adquisiciones gubernamentales y elevar la confianza institucional.

Capítulo 3

Distribución de la riqueza y riesgo de elusión y evasión fiscal en sistemas impositivos progresivos

Los sistemas impositivos de América Latina y el Caribe han sido históricamente diseñados sobre una base de progresividad nominal que, al someterse al análisis de la recaudación efectiva, revela una contradicción estructural. La región se mantiene como una de las zonas más desiguales del planeta, una condición perpetuada por sistemas fiscales que no logran corregir la distribución de la riqueza y, por el contrario, imponen cargas desproporcionadas a los deciles de menores ingresos.

De acuerdo con estimaciones consolidadas, el diez por ciento más rico de la población en América Latina concentra cerca del sesenta por ciento del ingreso nacional y hasta el ochenta por ciento de la riqueza total, mientras que el cincuenta por ciento más pobre de la población apenas recibe entre el siete y el ocho por ciento de los ingresos y posee un exiguo tres por ciento de la riqueza regional. Esta polarización se agudiza al constatar que el uno por ciento más rico de la población concentra entre el veinticinco y el veintisiete por ciento del ingreso y la mitad del patrimonio neto total.

El ritmo de acumulación en la cúspide de la pirámide distributiva se ha desvinculado por completo de la dinámica económica general de la región. En noviembre de 2025, América Latina y el Caribe contaban con ciento nueve mil millonarios, catorce más que el año anterior, cuya fortuna conjunta ascendió

a seiscientos veintidós mil novecientos millones de dólares, una cifra equivalente al Producto Interno Bruto combinado de Chile y Perú. Desde el año 2000, el patrimonio de este reducido grupo ha crecido a una tasa promedio de cincuenta y cuatro millones de dólares diarios, lo que equivale a un incremento diario de cuatrocientos noventa y un mil ciento noventa y ocho dólares por multimillonario.

Esta velocidad de acumulación supera en dieciséis veces el crecimiento de la economía regional en su conjunto, que apenas registró una expansión del dos coma cuatro por ciento en 2024, con proyecciones de estancamiento similares para los ejercicios posteriores.

La asimetría resultante de esta distribución se evidencia al contrastar la riqueza extrema con la realidad de la clase trabajadora regional. Un asalariado que percibe el sueldo mínimo promedio de la región, estimado en cuatro mil ochocientos quince dólares anuales, requería, a inicios de 2024, trabajar noventa años para igualar lo que un multimillonario obtiene en un solo día; para finales de 2025, debido a la aceleración de la acumulación en la cúspide, este indicador aumentó a ciento dos años, superando con creces la esperanza de vida promedio regional.

Esta concentración del patrimonio no solo es extrema, sino que responde a factores hereditarios y estructurales de género, ya que el ochenta y dos por ciento de los multimillonarios son hombres y el cincuenta y tres coma ocho por ciento de los superricos de la región heredaron, parcial o totalmente, su patrimonio, en comparación con el treinta y siete coma tres por ciento observado a nivel global. Las reformas tributarias de carácter progresivo poseen, por tanto, el potencial no solo de movilizar recursos públicos, sino

también de reducir directamente estas brechas estructurales de género e ingresos.

La brecha de emisión de carbono añade una dimensión de injusticia ambiental a la desigualdad económica: el cero coma uno por ciento más rico emite doscientas cincuenta y una veces más dióxido de carbono que un individuo del cincuenta por ciento más pobre, mientras que los sectores vulnerables asumen los mayores costos por desastres climáticos, y se proyecta que la crisis ambiental empujará a dieciséis millones de personas adicionales a la pobreza para el año 2030.

A pesar de esta urgencia distributiva, los sistemas de transferencias estatales y el gasto público tienen un impacto sumamente limitado en la reducción de la desigualdad, lo que se traduce en una disminución promedio de apenas 0,02 puntos en el coeficiente de Gini regional, debido en parte a la rigidez del gasto público, que representa el 56,2% del presupuesto. Cuando el índice de Gini se ajusta para incorporar las rentas de capital invisibilizadas en las encuestas de hogares, la desigualdad efectiva de la región alcanza un promedio de 0,64.

El desbalance de las estructuras tributarias en América Latina y el Caribe

La regresividad impositiva real que caracteriza a América Latina y el Caribe se origina en la composición interna de sus ingresos fiscales. A lo largo de las últimas tres décadas, la estructura tributaria regional ha experimentado una transformación regresiva orientada a priorizar la recaudación indirecta sobre el consumo en detrimento de la imposición directa sobre la renta y el

patrimonio. En 1990, los impuestos generales al consumo y al comercio exterior representaban el cuarenta y dos por ciento del recaudo regional; para el año 2021, esta proporción se redujo al veinte y uno por ciento, mientras que el Impuesto al Valor Agregado duplicó su peso relativo, alcanzando el veintinueve y nueve por ciento del recaudo total.

En la actualidad, los impuestos indirectos representan cerca del cincuenta por ciento de los ingresos fiscales de la región, y el cuarenta y siete por ciento del recaudo promedio proviene exclusivamente del Impuesto al Valor Agregado. Esta configuración traslada el peso financiero del Estado a las familias de menores ingresos, que destinan la totalidad de sus percepciones corrientes.

La recaudación tributaria promedio en América Latina y el Caribe se sitúa en un exiguo 21,3 por ciento del Producto Interno Bruto, y existen profundas asimetrías internas, en las que jurisdicciones como Panamá, Guatemala y la República Dominicana recaudan por debajo del 15 por ciento, mientras que Argentina y Brasil logran niveles cercanos al 30 por ciento del Producto Interno Bruto. Esta presión fiscal regional resulta sensiblemente inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que alcanza el 33,9 % del Producto Interno Bruto (OECD, 2026).

Aunque la región mostró un proceso de convergencia recaudatoria con los países desarrollados durante la primera década del siglo veintiuno, dicha tendencia se interrumpió en la siguiente y la brecha se amplió sustancialmente a partir de la pandemia de Covid-19. En 2023, la recaudación fiscal promedio de la región se contrajo en 0,2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto debido a la desaceleración económica y al debilitamiento de los precios

internacionales de las materias primas, lo que afectó directamente los ingresos provenientes de sectores no renovables como la minería y los hidrocarburos.

El diseño impositivo sobre las corporaciones y los ingresos personales refleja otra distorsión estructural: las tasas estatutarias del Impuesto a la Renta corporativo en América Latina promedian un treinta y un coma ocho por ciento, un nivel significativamente superior al veintiuno coma seis por ciento observado en economías de ingresos medios a nivel global. Sin embargo, esta elevada carga impositiva sobre las empresas contrasta con las bases gravables sumamente estrechas del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales, lo que reduce drásticamente el alcance redistributivo del impuesto directo (Villagra, 2020).

Las rentas de capital, conformadas por dividendos, intereses y ganancias patrimoniales, gozan habitualmente de tasas preferenciales o de exenciones completas, lo que opera como un mecanismo de desgravación de facto para los contribuyentes de altos ingresos. En la República Dominicana, por ejemplo, el noventa y tres por ciento de los dividendos declarados es percibido por apenas dos mil quinientas personas (el cero coma uno por ciento de los contribuyentes más ricos), que tributan bajo una tasa cedular de solo el diez por ciento, mientras que los salarios del trabajo soportan alícuotas progresivas de hasta el veinticinco por ciento.

Adicionalmente, el sistema tributario internacional vigente ha sido diseñado estructuralmente para satisfacer las necesidades de las economías más ricas y atender los intereses de las corporaciones multinacionales, limitando el poder tributario de las naciones en desarrollo a sus fronteras

geográficas. La reciente adopción de una tasa mínima impositiva global del quince por ciento bajo el Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha generado preocupación en la región, dado que este umbral se sitúa considerablemente por debajo de la tasa impositiva corporativa promedio del veinticuatro por ciento en América Latina, lo que amenaza con limitar el espacio de recaudación de los países receptores de inversión extranjera.

La combinación de estos factores da como resultado una pérdida promedio de ingresos tributarios equivalente al 6,1% del Producto Interno Bruto regional debido a la evasión y elusión fiscales, acentuada por una economía subterránea que representa entre el 20% y el 50% del Producto Interno Bruto en los países de ingresos medios-altos.

La elusión y evasión fiscal como limitantes de la progresividad

El análisis de la elusión y la evasión fiscales requiere delimitar con precisión sus fronteras jurídicas y económicas para comprender su impacto en la equidad distributiva. La evasión tributaria constituye un acto ilícito deliberado mediante el cual el contribuyente oculta la configuración del hecho imponible para evitar el nacimiento de la obligación tributaria o reducir el impuesto que legalmente le correspondería pagar, recurriendo a la falsificación de libros contables, a la omisión de ventas o a la emisión de comprobantes falsos.

Por su parte, la elusión tributaria se define como el aprovechamiento de vacíos legales, ambigüedades normativas o la utilización de negocios

jurídicos artificiosos o impropios para evitar la realización del hecho imponible o posponer indefinidamente la carga fiscal, sin violar de manera directa el texto literal de la ley. Ambos fenómenos se diferencian de la legítima economía de opción, que consiste en la selección de alternativas lícitas y expresamente contempladas por la propia norma tributaria para optimizar el costo fiscal de las transacciones sin alterar su sustancia económica.

Tanto la evasión como la elusión tributaria privan a los Estados de recursos esenciales para financiar políticas públicas integrales y sistemas nacionales de cuidado, lo que agrava las desigualdades sociales de partida. A nivel internacional, las grandes fortunas latinoamericanas recurren a sofisticados mecanismos de ocultamiento de activos y a planificación fiscal agresiva, estimándose que aproximadamente novecientos mil millones de euros de la riqueza de América Latina se mantienen fuera de las fronteras regionales, en jurisdicciones offshore y paraísos fiscales.

Aunque la evasión de riqueza offshore por parte de individuos de alto patrimonio ha mostrado una tendencia decreciente debido a la implementación del estándar de intercambio automático de información sobre cuentas financieras y a compromisos políticos como la Declaración de Punta del Este, los canales de evasión doméstica han ganado terreno. El Informe Global sobre Evasión Fiscal 2024 revela que los multimillonarios del planeta logran tasas efectivas de impuestos de entre el cero por ciento y el cero coma cinco por ciento sobre su patrimonio neto total mediante el uso sistemático de sociedades holding instrumentales y estructuras pantalla para eludir el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales.

Por ende, según Villagra (2020), los instrumentos impositivos

tradicionales aplicados a los ingresos salariales resultan insuficientes para corregir esta asimetría fiscal. La imposición sobre el stock de riqueza acumulada se presenta como una alternativa óptima para captar la verdadera capacidad contributiva de los estratos más ricos. Históricamente, los impuestos sobre el patrimonio neto individual aplicados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos fracasaron y fueron derogados progresivamente, pasando de doce países en 1990 a solo cuatro en 2017 (Francia, Noruega, España y Suiza), debido a que sus diseños contemplaban bases imponibles muy estrechas, exclusiones amplias de activos financieros y umbrales bajos que afectaban a las clases medias.

Asimismo, los impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones apenas aportan, en promedio, el 0,5 % de la recaudación total en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que los aplican.

La propuesta contemporánea de un Impuesto Mínimo Efectivo sobre la Riqueza, formulada por el Observatorio Fiscal de la Unión Europea y promovida en foros internacionales, busca subsanar estos fallos de diseño. Este esquema propone aplicar una alícuota mínima coordinada sobre el patrimonio de los individuos con activos netos superiores a cien millones de dólares, que actúa como un impuesto complementario y asegura que la carga fiscal efectiva no caiga por debajo de un umbral justo.

Las simulaciones para América Latina indican que un gravamen del dos por ciento sobre patrimonios superiores a cien millones de dólares generaría una recaudación estimada de veinticuatro mil cien millones de dólares anuales (cero coma seis por ciento del Producto Interno Bruto regional), mientras que

una alícuota del tres por ciento incrementaría la recaudación a treinta y seis mil ochocientos millones de dólares anuales (cero coma nueve por ciento del Producto Interno Bruto regional).

El principal obstáculo para la adopción de estas reformas progresivas radica en la captura corporativa del poder político y en el secuestro institucional de las decisiones legislativas por parte de las élites económicas. La extrema concentración del patrimonio permite a las grandes corporaciones moldear las regulaciones tributarias a su favor mediante el cabildeo, el financiamiento de campañas electorales, el control de los medios masivos de comunicación y la práctica de las puertas giratorias.

Adicionalmente, la difuminación de las fronteras entre el poder corporativo y el poder estatal se evidencia en que, entre los años 2000 y 2025, al menos dieciséis presidentes en once países de América Latina asumieron la jefatura del Estado tras haber sido propietarios, accionistas o altos ejecutivos de grandes conglomerados financieros y corporativos. Oxfam advierte que el secuestro democrático derivado de esta asimetría de poder deslegitima el pacto fiscal y alimenta el descontento social, lo que abre la puerta a alternativas de corte autoritario en la región.

Estrategias y brechas de cumplimiento en el Perú: El rol de la SUNAT

La República del Perú ilustra de manera representativa los desafíos de recaudación y de incumplimiento tributario que enfrenta la región. Históricamente, la presión tributaria del país se ha mantenido en niveles bajos, situándose en promedio en torno al quince coma dos por ciento del Producto

Interno Bruto, lo que ubica al Perú en el puesto veintidós de veintisiete economías analizadas en América Latina (Sevillano y Sotelo, 2014). En el ejercicio fiscal 2025, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria reportó una recaudación neta anual de ciento setenta y cinco mil ciento cincuenta y seis millones de soles, lo que representa un crecimiento real del diez coma ocho por ciento en comparación con el año anterior y sitúa la presión tributaria en un catorce coma seis por ciento del Producto Interno Bruto.

La recaudación bruta mensual registró valores de once mil ochocientos cincuenta y seis millones de soles en julio de 2024 y de trece mil ciento veinte millones de soles en mayo de 2025, lo que refleja incrementos nominales impulsados por la digitalización del Impuesto General a las Ventas y por el dinamismo de los tributos aduaneros.

Sin embargo, la persistencia de una brecha fiscal de sesenta y tres mil cincuenta y un millones de soles en el año 2022, equivalente al seis coma siete por ciento del Producto Interno Bruto, evidencia la magnitud del incumplimiento, con tasas que alcanzan el treinta coma tres por ciento en el Impuesto General a las Ventas y el cuarenta coma cinco por ciento en el Impuesto a la Renta de tercera categoría.

Para enfrentar esta problemática de forma sistemática, la SUNAT ha diseñado su Plan Estratégico Institucional 2024-2027, que organiza su estrategia operativa en torno a cinco brechas fundamentales de cumplimiento y articula dos dimensiones de actuación.

- **Brecha de Inscripción:** Enfocada en incorporar al Registro Único de Contribuyentes a los agentes que realizan actividades comerciales

informales, para combatir la economía subterránea persistente.

- **Brecha de Documentación y Registro:** Diseñada para asegurar la correcta emisión de comprobantes electrónicos de pago y mitigar la omisión de la facturación en transacciones comerciales de consumo.
- **Brecha de Declaración:** Dirigida a verificar que la totalidad de los contribuyentes obligados presenten sus declaraciones informativas y determinativas dentro de los plazos legales.
- **Brecha de Pago:** Orientada a optimizar la recaudación efectiva de las deudas autodeclaradas, reduciendo la morosidad y acelerando la cobranza coactiva.
- **Brecha de Veracidad:** Enfocada en detectar la subdeclaración de ingresos, la sobreestimación de costos y el uso de operaciones no reales para reducir artificialmente la utilidad tributable.

La primera dimensión estratégica aborda la generalidad de los contribuyentes mediante la automatización de procesos en el marco del proyecto de Cuenta Única y la gestión masiva de riesgos basada en modelos predictivos del comportamiento. La segunda dimensión se enfoca en operaciones complejas de alto interés fiscal, priorizando la fiscalidad internacional y el cumplimiento colaborativo con grandes corporaciones para mitigar la litigiosidad.

El Perú mantiene una estructura económica asimétrica donde el sector servicios genera el cuarenta y cinco por ciento del Producto Interno Bruto pero soporta una presión tributaria efectiva de solo el doce coma cinco por ciento, mientras que los sectores extractivos de minería e hidrocarburos registran una presión fiscal sustancialmente superior, estando expuestos a una alta

volatilidad internacional que contrajo la recaudación de Impuesto a la Renta de tercera categoría minera en un cincuenta y cuatro coma nueve por ciento durante ciclos previos de caída de precios de commodities. Adicionalmente, economías ilegales, como la minería informal e ilegal y el narcotráfico, sustraen ingentes recursos de la base imponible nacional.

Para balancear los objetivos de recaudación con el desarrollo social y productivo en el ámbito rural, el Estado peruano implementó la Ley de Cooperativas Agrarias (Ley 29972), la cual inafecta del Impuesto a la Renta a los socios productores hasta por un límite de veinte Unidades Impositivas Tributarias (equivalente a setenta y cuatro mil soles en periodos de vigencia previa), aplicando una tasa reducida del uno coma cinco por ciento sobre los ingresos excedentes, promoviendo la asociatividad y la formalización de la pequeña agricultura familiar.

En el ámbito del control operativo de personas naturales, la SUNAT ejecuta programas específicos de fiscalización por Incremento Patrimonial No Justificado, cruzando información sobre movimientos de efectivo en cuentas del sistema financiero local y extranjero con consumos de tarjetas de crédito y registros de propiedad para detectar omisiones de ingresos provenientes de rentas de trabajo y de capital (Calderón y Valdiviezo, 2026). Asimismo, el Perfil de Cumplimiento califica a los deudores en un rango de letras de la A a la E.

Los contribuyentes con alta calificación (A y B) acceden a beneficios de facilitación aduanera y liberación ágil de fondos de cuentas de detracciones para el pago de tributos de importación, mientras que los calificados en las categorías D y E enfrentan restricciones severas, tales como la extensión del plazo de vigencia de sus declaraciones rectificatorias de cuarenta y cinco a

noventa días, y la extensión automática de la peor calificación a la totalidad de las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada bajo la titularidad de una misma persona natural. Como salvaguarda de la economía digital, se ha integrado un mecanismo de recaudación automática del Impuesto General a las Ventas, aplicable a los servicios digitales prestados por entidades no domiciliadas en el país que omitan el registro y la declaración oportunos de sus operaciones en el territorio nacional.

Aplicación de la Norma XVI y el Catálogo de Esquemas de Riesgo Fiscal

La respuesta del ordenamiento jurídico peruano frente a las conductas elusivas de planificación fiscal agresiva se articula en torno a la Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario, modificada para incorporar una Cláusula Antielusiva General. Esta disposición inviste a la administración tributaria con la facultad de calificar los actos celebrados por los contribuyentes y exigir la obligación tributaria correspondiente si detecta la existencia de esquemas que, individualmente o en su conjunto, resulten artificiosos o impropios para la consecución del fin económico real perseguido, lo que genere un ahorro tributario indebido.

La aplicación de esta norma en un procedimiento de fiscalización definitiva está sujeta a estrictos parámetros procedimentales. El auditor que identifique circunstancias elusivas debe emitir un informe técnico, el cual se elevará para la opinión vinculante del Comité Revisor de la SUNAT.

De acuerdo con el artículo 62-C del Código Tributario, el Comité Revisor es un órgano administrativo colegiado compuesto por tres funcionarios de la

SUNAT (abogados o contadores) con una experiencia mínima de diez años en labores de determinación tributaria, auditoría o interpretación normativa en el sector público. Tras evaluar el expediente y conceder al contribuyente fiscalizado el derecho de defensa y audiencia, el Comité emite una opinión favorable o desfavorable respecto de la aplicación de la Norma XVI, la cual vincula plenamente al área de fiscalización y no es susceptible de impugnación autónoma en la vía administrativa.

En caso de determinarse la elusión, la norma permite imputar responsabilidad solidaria a los directores y representantes legales del contribuyente, obligando a la SUNAT a acreditar que estos colaboraron de manera activa, con dolo o negligencia grave, en el diseño o la ejecución del esquema elusivo. Esta determinación se diferencia nítidamente de la legítima economía de opción, que tutela el derecho del contribuyente a elegir alternativas de estructuración de sus negocios que resulten fiscalmente eficientes, siempre que correspondan a la realidad económica de las transacciones y no impliquen negocios anómalos o simulados.

Para dotar de predictibilidad y seguridad jurídica a la aplicación de la norma, la SUNAT edita y actualiza un Catálogo de Esquemas de Alto Riesgo Fiscal que sirve como guía interpretativa para los administrados y auditores, detallando las estructuras societarias sujetas a evaluación bajo la Norma XVI o reglas específicas de precios de transferencia (Liu et al., 2012; Villagra, 2020):

- **Deducción de regalías por cesión en uso de marca (E1):** Un accionista con una participación superior al noventa por ciento en una empresa local deja vencer deliberadamente el registro de una marca comercial

clave para la operación. El accionista inscribe inmediatamente la marca a su nombre personal y la arrienda a su propia empresa a cambio del pago de regalías sujetas a una tasa cedular del cinco por ciento sobre las rentas de capital de segunda categoría. La empresa deduce estas regalías como gasto operativo a una tasa del veintinueve coma cinco por ciento, lo que genera un arbitraje fiscal y un ahorro neto del veinticuatro coma cinco por ciento para el grupo económico, sin aportar sustancia comercial.

- **Enajenación de compañía peruana a través de un patrimonio autónomo (E2):** Una empresa extranjera constituye un patrimonio autónomo (trust sin personería jurídica) en un país que no grava las ganancias de capital y le asigna las acciones de una filial operativa en el Perú. Posteriormente, transfiere los derechos no representativos de capital del fideicomiso a favor de un adquirente internacional, eludiendo el pago del 30% del Impuesto a la Renta por la transferencia indirecta de acciones en el Perú.
- **Redomicilio de una empresa y uso de CDI (E3):** Una corporación extranjera sin Convenio para Evitar la Doble Imposición vigente con el Perú traslada su domicilio legal a un tercer país que sí cuenta con un CDI activo con el Estado peruano, amparándose en los beneficios de la exención de ganancias de capital de la legislación local intermedia, antes de ejecutar la venta de sus activos peruanos, logrando una doble no imposición.
- **Cesión de marcas y capitalización de créditos (E4):** Una empresa peruana transfiere la propiedad de sus marcas registradas a una filial

ubicada en un país que solo grava las rentas de fuente nacional, canalizando los flujos de regalías a una cuenta bancaria en un paraíso fiscal. La filial del paraíso fiscal retorna los fondos a la empresa peruana bajo la apariencia de contratos de préstamo (mutuos) de crédito externo, capitalizando posteriormente dichos préstamos para convertirse en accionista, eludiendo la retención impositiva sobre la distribución de dividendos y la transparencia fiscal internacional.

- **Contrato de gerenciamiento (E5):** Dos compañías vinculadas —una con utilidades y otra con cuantiosas pérdidas tributarias arrastrables— celebran un contrato de gerenciamiento. La empresa con pérdidas contrata formalmente a la plana gerencial de la empresa operativa, cobrando a esta última tarifas de gerenciamiento sobrevaloradas para trasladar los beneficios impositivos y absorber las pérdidas fiscales acumuladas, sin modificar las funciones reales de la dirección corporativa.
- **Contrato de cesión de concesión de industria extractiva con pagos encubiertos en compraventa resuelta de acciones (E6):** Se pacta la cesión de una concesión minera por una contraprestación artificialmente baja, compensando la diferencia económica real mediante un contrato paralelo de compraventa de acciones que se resuelve deliberadamente, y se establece una elevada penalidad que no está gravada con el Impuesto a la Renta de tercera categoría.
- **Préstamo con apariencia de arrendamiento financiero (E10):** Se disfraza una operación ordinaria de financiamiento de maquinaria a corto plazo bajo la estructura formal de un contrato de arrendamiento

financiero (leasing) a veinticuatro meses, para que el adquirente acceda al beneficio de depreciación acelerada aplicable exclusivamente a los contratos de leasing, reduciendo artificialmente el Impuesto a la Renta anual corporativo.

- **Transferencias de inmuebles al accionista y su posterior arrendamiento (E13):** Una empresa vende sus oficinas operativas (cuya depreciación de activos fijos estaba por agotarse) a su accionista mayoritario a plazos. Inmediatamente después, el accionista arrienda los mismos inmuebles a la empresa por cuotas mensuales superiores al precio de adquisición. La empresa deduce el gasto por arrendamiento, lo que le genera un menor pago impositivo al deducir un gasto mayor que el de la depreciación original, mientras que el accionista percibe rentas de primera categoría sujetas a una tasa reducida. La SUNAT determinó expresamente la existencia de elementos suficientes para aplicar la Norma XVI en este esquema (Colegio de Contadores Públicos de Arequipa, 2022).
- **Exoneración del IGV por venta de libros (E18):** Una empresa de servicios de impresión celebra contratos de edición y distribución de obras con un autor, estructurando la operación formalmente como venta de libros para beneficiarse de la exoneración del Impuesto General a las Ventas, cuando en realidad opera exclusivamente como prestadora de servicios gráficos de impresión, eludiendo la alícuota general del dieciocho por ciento del IGV.

Asimismo, las operaciones de reorganización societaria (fusiones, escisiones y aportes de bloques patrimoniales) son evaluadas bajo la Norma

XVI cuando se comprueba que la transferencia de activos tangibles e intangibles carece de un propósito económico o empresarial genuino, y se realiza con el único objetivo de evitar la tasa general de venta de activos que ascendería al treinta y tres por ciento (treinta por ciento de Impuesto a la Renta corporativo y tres coma tres por ciento de retención de dividendos), reduciendo el costo fiscal de la transferencia a una tasa efectiva cercana al cinco por ciento mediante reorganizaciones de sociedades neutrales.

La evaluación sistemática de las estructuras fiscales en América Latina, contrastada con la dinámica de la acumulación de la riqueza extrema y los mecanismos de evasión y elusión, permite formular conclusiones estructuradas para el diseño de políticas fiscales eficientes:

- **Insuficiencia Redistributiva del Impuesto a la Renta Personal:** El diseño tradicional del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales en América Latina, restringido a gravar los flujos corrientes del trabajo, resulta incapaz de captar la verdadera capacidad contributiva de los deciles más ricos, ya que la riqueza de los multimillonarios permanece acumulada e invisibilizada en utilidades corporativas retenidas, valorizaciones de activos y estructuras de control offshore. Un aumento sustancial de las alícuotas marginales sobre los salarios genera un incremento insignificante en la tasa efectiva del tramo superior de la distribución en comparación con el impacto directo de un impuesto sobre el patrimonio neto (Villagra, 2020).
- **Viabilidad Técnica de la Tributación Mínima Efectiva:** La progresiva consolidación de los mecanismos globales de transparencia fiscal, el intercambio automático de información financiera y los registros

centralizados de Beneficiarios Finales eliminan las asimetrías de información que históricamente propiciaron la derogación de los impuestos al patrimonio en las economías industrializadas. La propuesta de un Impuesto Mínimo Efectivo sobre la Riqueza de entre el dos y el tres por ciento, enfocado en patrimonios superiores a los cien millones de dólares, representa una alternativa de alta eficiencia recaudatoria para América Latina, con un potencial de financiamiento equivalente a cerca del uno por ciento del Producto Interno Bruto regional, centrado en un universo de menos de tres mil contribuyentes.

- **Articulación de Cláusulas Antielusivas Generales:** La experiencia operativa del Perú bajo la aplicación de la Norma XVI demuestra que el control de la elusión requiere una estructura institucional robusta que asocie facultades administrativas para la recalificación de negocios artificiosos con amplias garantías procedimentales que salvaguarden la legítima economía de opción de los contribuyentes. El funcionamiento de órganos colegiados de alta especialización, como el Comité Revisor de la SUNAT, otorga certeza técnica a las fiscalizaciones y evita decisiones administrativas arbitrarias (Revilla, 2011).
- **Control de Brechas de Cumplimiento y Segmentación de Riesgos:** El combate a la evasión fiscal doméstica exige transitar de auditorías tradicionales basadas en la detección aleatoria a sistemas integrales de gestión de riesgos basados en modelos predictivos, segmentando a los contribuyentes según perfiles dinámicos de cumplimiento que incentiven la declaración voluntaria y penalicen administrativamente a las estructuras pantalla carentes de sustancia económica. El cruce intensivo

de información financiera internacional y el control de descalces patrimoniales constituyen herramientas altamente efectivas para restaurar la equidad impositiva horizontal en las economías en desarrollo.

Capítulo 4

El incentivo perverso a la informalidad local: debilidad fiscal municipal, pereza del recaudo y la ruptura de la reciprocidad en el Perú

La persistencia del sector informal en la economía peruana constituye un obstáculo estructural que limita la productividad agregada, precariza el empleo y restringe el crecimiento económico sostenible. Según datos oficiales, el sector informal está compuesto por aproximadamente 1 millón de unidades productivas que generan el 0,6% del Producto Bruto Interno (PBI) y emplean a casi tres de cada cuatro trabajadores de la Población Económica Activa (PEA) ocupada (7,5%). Esta dinámica sitúa al Perú entre las economías con mayor incidencia de informalidad en América Latina, compartiendo con países como Bolivia, Nicaragua y Ecuador los niveles más críticos de la región.

La literatura económica clásica define el sector informal como el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Si bien operar al margen de la legalidad exime a estas unidades de las cargas impositivas y de los costos de cumplimiento regulatorio, también las priva de la protección judicial, del acceso al crédito formal, de los mecanismos de protección social y de la capacidad de expandirse a los mercados internacionales (Loayza, 2008).

Como resultado, las empresas informales tienden a operar a una escala de producción subóptima y desvían recursos de manera constante hacia el encubrimiento de sus actividades o el soborno de funcionarios públicos, lo que perpetúa una trampa de baja productividad.

La debilidad fiscal de los gobiernos locales ejerce una influencia causal directa sobre la consolidación de este fenómeno. Las municipalidades provinciales y distritales, al no contar con capacidades institucionales y catastrales sólidas para recaudar ingresos tributarios autónomos, recurren a esquemas de fiscalización punitivos o dependen de manera desmedida de las transferencias financieras del gobierno nacional, tales como el canon, las regalías y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN).

Esta configuración desincentiva la ampliación de la base tributaria local y rompe el principio de reciprocidad entre el ciudadano y el Estado local: al percibir que el municipio no provee infraestructura básica ni servicios públicos de calidad, las unidades productivas optan racionalmente por permanecer en la informalidad.

Estructura de Ingresos Subnacionales y Dependencia Financiera

La descentralización fiscal en el Perú presenta una paradoja estructural. Mientras que las responsabilidades de ejecución de gasto transferidas a los gobiernos subnacionales se han duplicado desde inicios del siglo XXI — alcanzando una participación cercana al 20% del gasto público total—, la generación de ingresos fiscales propios a nivel municipal permanece estancada. Las municipalidades del país aportan apenas el 3% de la

recaudación tributaria nacional, lo que evidencia una profunda brecha fiscal que limita la autonomía administrativa y financiera de los gobiernos locales.

La recaudación total en el Perú se sitúa entre el 17% y el 18% del PBI, lo que representa una presión tributaria considerablemente baja en comparación con el promedio de América Latina (23%) y de la OCDE (34%) (OECD, 2025). Esta limitación en la base impositiva nacional se refleja también a nivel municipal, donde la financiación de los servicios locales y la infraestructura comunitaria depende de un esquema que combina transferencias centralizadas, tributos municipales y arbitrios por servicios (véase la Tabla 5).

Tabla 5: Estructura de Ingresos Subnacionales y Dependencia Financiera

Categoría de Ingreso	Componentes Principales	Participación en Presupuesto Local (%)	Características y Distorsiones Asociadas
Transferencias Nacionales	Canon (minero, gasífero, petrolero), Regalías, FONCOMÚN, Recursos Ordinarios.	64%	Elevada volatilidad ligada al ciclo de precios internacionales de las materias primas. Genera pereza fiscal y asimetrías territoriales.
Recursos Propios (RDR)	Arbitrios municipales (limpieza,	23%	Base de recaudación inestable y

	serenazgo), tasas administrativas, derechos de licencias, multas.		altamente dependiente de la fiscalización punitiva para cubrir el déficit de caja.
Impuestos Municipales	Impuesto Predial, Alcabala, Impuesto al Patrimonio Vehicular, Espectáculos Públicos.	13%	Concentración extrema en distritos urbanos de altos ingresos. Desconexión catastral en el resto del territorio.

La asimetría en la distribución de estos recursos genera dos tipos de desequilibrios financieros en el territorio nacional. El primero es el desequilibrio vertical, caracterizado por la asignación de competencias de gasto a las municipalidades (por ejemplo, saneamiento, seguridad y transitabilidad urbana) sin que estas posean las potestades tributarias ni la capacidad administrativa para cubrirlas de forma autónoma, lo que las supedita a las transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El segundo es el desequilibrio horizontal, dado por las abismales diferencias de ingresos entre las municipalidades ubicadas en zonas con actividad extractiva minera o de hidrocarburos frente a aquellas comunas rurales u marginales que carecen de recursos naturales y de un tejido comercial formalizable, lo que propicia niveles de provisión de servicios públicos sumamente desiguales.

El Impuesto Predial y la Ineficiencia Catastral

El Impuesto Predial constituye el tributo local más representativo de las municipalidades distritales, equivalente a dos tercios de la recaudación de los impuestos locales. A pesar de su importancia, la recaudación predial en el Perú se ubica entre el 0,24% y el 0,25% del PBI, una cifra rezagada frente al promedio de América Latina (0,40%) y distante de países de la región como Chile, que recauda cuatro veces más en términos proporcionales.

La ecuación para la determinación anual de la base imponible del Impuesto Predial se rige por la valorización del autoavalúo del predio, aplicando la escala progresiva acumulativa establecida por la Ley de Tributación Municipal. El impuesto se calcula bajo la siguiente regla matemática:

$$\text{Impuesto Predial} = \sum_{i=1}^n (\text{Valor del Predio}_i \times \text{Alícuota}_i)$$

Las tasas impositivas se aplican de manera escalonada según el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente al 1 de enero de cada ejercicio fiscal:

$$\text{Alícuota} = \begin{cases} 0.2\% & \text{para valores de autoavalúo hasta 15 UIT} \\ 0.6\% & \text{para valores mayores a 15 UIT y hasta 60 UIT} \\ 1.0\% & \text{para valores mayores a 60 UIT} \end{cases}$$

La legislación prevé exoneraciones y deducciones específicas, como la deducción de un monto equivalente a 50 UIT de la base imponible dirigida a los pensionistas y adultos mayores propietarios de un solo predio a nivel nacional. Asimismo, se establece un pago mínimo anual equivalente al 0,6% de la UIT para cualquier predio urbano registrado.

El principal obstáculo para el crecimiento de la recaudación predial es la obsolescencia y la precariedad del catastro urbano nacional. El catastro es el inventario físico, legal y económico de los predios que conforman el territorio nacional, y constituye el soporte técnico básico para una administración tributaria eficiente. Sin embargo, solo el 15% de las municipalidades del país cuenta con planes de desarrollo urbano actualizados, y una porción mayoritaria carece de sistemas catastrales modernos interconectados con el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Esta desconexión técnica provoca que las mejoras de construcción, ampliaciones de edificaciones y cambios de uso del suelo (de residencial a comercial) no sean declarados ni detectados por las municipalidades. La expansión de las ciudades en el Perú se desenvuelve de manera descontrolada: el 93% del crecimiento urbano registrado en las últimas décadas corresponde a ocupaciones informales, compras de terrenos sin habilitación urbana y autoconstrucción, quedando al margen de la base imponible local.

Por consiguiente, la emisión teórica de la deuda predial se realiza sobre valores prediales subvaluados, mientras que la efectividad de la recaudación corriente del impuesto se sitúa en niveles críticos, alcanzando apenas el 57% en las municipalidades distritales de menor escala urbana.

El Fenómeno de la Pereza Fiscal y la Dependencia de las Transferencias

La copiosa transferencia de recursos no directamente recaudados del presupuesto nacional a los gobiernos locales ha generado un fenómeno conocido como pereza fiscal. Esta conducta se manifiesta cuando las autoridades municipales reducen su propio esfuerzo recaudador y optan por depender financieramente de las transferencias del gobierno central, evitando asumir los costos políticos que conlleva el cobro de arbitrios e impuestos locales a la población de su jurisdicción (Quispe, 2021).

El estudio cuantitativo de este fenómeno en el Perú demuestra una relación de sustitución asimétrica entre las transferencias del canon y las regalías y el esfuerzo tributario local:

- **El Efecto de Sustitución en Periodos de Contracción Económica:** Al evaluar los datos administrativos de las municipalidades para el periodo de desaceleración económica global comprendido entre 2014 y 2018 (caracterizado por la caída de los precios internacionales de los minerales y la consecuente reducción del canon), se evidenció una respuesta fiscal activa por parte de los municipios. Una reducción del 10% en el volumen de transferencias del canon y de las regalías mineras provocó un incremento del 0,13% en la recaudación tributaria local. Este resultado confirma que los alcaldes elevan el esfuerzo recaudatorio de su municipalidad únicamente ante la escasez de recursos externos o de transferencias gratuitas.
- **La Asimetría en Periodos de Bonanza:** Durante los periodos de auge

económico o booms de commodities (como el observado entre 2011 y 2013), el aumento masivo de los flujos de canon no generó un comportamiento recíproco de reducción impositiva formal, sino que indujo una pasividad administrativa o pereza en la actualización de los padrones de contribuyentes, lo que postergó reformas catastrales indispensables.

- **El Impacto de la Tipología Territorial y Municipal:** La intensidad de la pereza fiscal varía según el grado de urbanización de las municipalidades. En distritos altamente andinos, rurales o con elevados índices de pobreza multidimensional, las transferencias del canon y del FONCOMÚN financian más del 90% del presupuesto de inversión local, lo que se traduce en una recaudación tributaria local nula o inexistente. Por el contrario, en municipalidades costeras o capitales de provincia con mayor dinamismo económico, la existencia de un mercado inmobiliario activo permite sostener un esfuerzo de cobranza fiscal más estable y menos expuesto a la pereza que inducen los recursos extractivos.
- **El Rol del Género en la Gestión Fiscal Subnacional:** La investigación sobre las finanzas municipales en el Perú sugiere un comportamiento fiscal diferenciado según el género de la autoridad local. En las municipalidades gobernadas por alcaldesas, se observa que el denominado flypaper effect (el efecto papel matamoscas, en el que el dinero de las transferencias tiende a quedarse en el sector público, elevando el gasto estatal en una proporción mayor que los aumentos de los ingresos propios) es estadísticamente menor que en las gestiones lideradas por alcaldes. Esta evidencia sugiere que la participación de las

mujeres en la conducción edilicia favorece una gestión del gasto municipal con niveles menores de ineficiencia asignativa y una conducta fiscal más orientada a la sostenibilidad financiera.

Barreras Burocráticas, Fiscalización Punitiva y el Rol del SAT

La recaudación subnacional ineficiente impulsa a las municipalidades a implementar mecanismos regulatorios distorsionados que actúan como incentivos perversos para las micro y pequeñas empresas (mypes), alejándolas de la formalidad comercial. La debilidad fiscal municipal hace que la fiscalización local pierda su carácter orientador y se convierta en un instrumento puramente recaudatorio y coercitivo, mediante la imposición de multas y la aplicación de medidas de clausura preventiva (Gamarra, 2025).

Inflación Normativa y Complejidad del Cumplimiento

La estructura burocrática del Estado peruano fomenta una elevada inflación normativa. Entre los años 2002 y 2022, se emitieron cerca de 290.000 normas legales en el país, de las cuales el 69% fueron emitidas por el Poder Ejecutivo, mientras que los gobiernos regionales y las municipalidades aportaron un volumen normativo descentralizado de alta complejidad regulatoria. Al amparo de la autonomía política y administrativa otorgada por el artículo 195 de la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, cada municipalidad distrital del país aprueba de manera autónoma sus ordenanzas y su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Esta fragmentación burocrática provoca que los requisitos, plazos y

costos de trámites como la Licencia de Funcionamiento y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) varíen sustantivamente entre distritos colindantes, lo que eleva severamente los costos de transacción para las empresas.

La necesidad de generar recursos de rápida disponibilidad, directamente recaudados, para financiar las planillas y los gastos corrientes de las municipalidades ha desnaturalizado el rol de las gerencias de fiscalización y control local. Diversos municipios recurren a la imposición de multas y clausuras inmediatas por faltas administrativas menores de las mypes, en lugar de aplicar esquemas de prevención y subsanación previos.

Este enfoque punitivo se ha visto alentado por iniciativas legislativas sesgadas. Un ejemplo crítico es el proyecto de ley debatido en el Congreso de la República que pretendía otorgar incentivos económicos directos a los fiscalizadores municipales en función del volumen de multas aplicadas, convirtiendo al inspector en un comisionista del cobro de sanciones. Esta clase de incentivos asfixia la economía de los pequeños comercios, obligándolos a clausurar sus negocios por el costo de la sanción o induciéndolos a migrar al comercio informal callejero o ambulatorio para volverse invisibles a la fiscalización municipal.

EL Modelo SAT y las Barreras Declaradas Ilegales por INDECOPI

Para aislar la gestión tributaria de las presiones políticas locales y profesionalizar la recaudación, algunas municipalidades urbanas de gran escala implementaron el modelo de los Servicios de Administración Tributaria

(SAT), concebidos con base en los principios de la Nueva Gestión Pública. El modelo SAT ha logrado expandirse formalmente a 36 ciudades medianas y grandes del país y se encuentra en proceso de implementación en otras 140 comunas. No obstante, el SAT no está exento de limitaciones estructurales en contextos institucionales frágiles (Luna, 2019).

Se presentan problemas agudos de agencia de tipo principal-agente en los que la municipalidad (el principal) pierde la capacidad técnica para controlar y monitorear el desempeño impositivo y ético del SAT (el agente), lo que deriva, en ocasiones, en una presión tributaria desmedida e irrazonable sobre el segmento formal minoritario de la población, mientras que la base informal se mantiene desatendida para no asumir los elevados costos administrativos del cobro coactivo periférico (Gamarra, 2025).

Moral Tributaria, Reciprocidad Andina y la Exclusión Financiera

Para Cabrera et al. (2021), la decisión de formalizarse e ingresar al sistema tributario responde a una dinámica de confianza colectiva y de legitimidad institucional que, en el Perú, se encuentra severamente deteriorada. La moral tributaria —la motivación intrínseca de los ciudadanos para pagar impuestos— muestra niveles alarmantes en el país: según estudios comparativos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la moral fiscal del Perú alcanza apenas el 0.2%, una de las más bajas de América Latina, muy por detrás de países como México (0.3%), El Salvador (0.4%) y Ecuador (0.8%).

Confianza Gubernamental y Reciprocidad Social

Existe una correlación negativa directa entre el tamaño de la economía informal y el nivel de moral tributaria de la población. El cumplimiento de las obligaciones tributarias se asienta sobre la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones gubernamentales y en la percepción de que las leyes fiscales son obedecidas por la mayoría de los agentes económicos.

En el ámbito andino tradicional del Perú, la relación con el tributo presenta connotaciones sociohistóricas complejas. Durante la colonia, el tributo indígena se instauró bajo la noción de vasallaje y dominación, sin contraprestación social tangible. Por el contrario, la economía tradicional andina prehispánica se estructuraba sobre el principio de la reciprocidad simétrica y el establecimiento de densos lazos de cooperación social y familiar.

En el entorno contemporáneo, el poblador urbano marginal y rural conserva esta noción de reciprocidad: el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria local se concibe únicamente si la autoridad municipal actúa de forma recíproca, lo cual se refleja en el cobro de arbitrios mediante la provisión inmediata de bienes y servicios visibles, como seguridad, asfaltado, agua potable y limpieza pública. Al observarse un drenaje ineficiente de los recursos públicos —ejemplificado por pérdidas millonarias derivadas de la mala gestión en empresas estatales como Petroperú o por el desvío de fondos a la corrupción local—, el contribuyente percibe el impuesto como una imposición injusta y opta por eludir el sistema tributario.

La Informalidad Financiera y el Acceso Limitado al Crédito

La informalidad tributaria y la debilidad del recaudo local limitan directamente la inclusión financiera y la capitalización de las unidades de

negocio. La informalidad financiera en el Perú es amplia: se estima que la evasión tributaria de los clientes informales que operaban dentro del sistema financiero representó aproximadamente el 0,7% del PBI en 2014, y la mayor proporción de clientes informales se concentró en entidades financieras orientadas a las microfinanzas.

La mayor tasa de informalidad en el crédito se observa en los financiamientos otorgados a micro y pequeñas empresas (MYPE), que representan el 1% del total de las operaciones. Las entidades del sistema de microfinanzas subnacional aplican requisitos rigurosos e intereses elevados debido al alto perfil de riesgo de los comerciantes informales, quienes carecen de libros contables actualizados o de un RUC activo. Esto obliga a los emprendedores a financiarse a través de canales informales o de usureros, o a mantener un tamaño de negocio subóptimo que les impida consolidarse competitivamente.

Por otro lado, a partir de la pandemia de COVID-19, se registró una adopción masiva de nuevas tecnologías financieras en los tres niveles de gobierno. Las transacciones de bajo valor realizadas mediante billeteras digitales (Yape, Plin) se multiplicaron por ocho entre enero de 2021 y enero de 2025, según los reportes de pagos digitales del BCRP. Si bien la digitalización de las transacciones financieras reduce drásticamente los costos de transacción y fomenta la bancarización de la base social, subsisten profundas brechas socioeconómicas en el acceso. Para Andía et al. (2025), la tenencia de billeteras digitales en la población de ingresos altos alcanza el 63%, triplicando la participación registrada en el segmento de ingresos bajos (23%), lo que ralentiza los procesos de formalización financiera en los distritos

y mercados populares periféricos del país.

La Nueva Reforma de Descentralización

Fiscal: Ley N.º 32387

Para corregir los desequilibrios estructurales e incentivar la gestión tributaria y la inversión de los gobiernos locales, el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo emprendieron una de las reformas de descentralización fiscal más profundas de las últimas décadas en el país. Esta reforma se concretó mediante la aprobación de la Ley N.º 32387, que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales y fortalecer el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) (Durán y Mejía, 2015).

Mecanismo Financiero y Progresividad Tributaria de la Reforma

El objetivo central de la Ley N.º 32387 es dotar a las municipalidades distritales y provinciales de todo el territorio nacional de mayores ingresos permanentes y predecibles, priorizando las zonas rurales y alejadas de la frontera fiscal. El núcleo impositivo de la ley establece un incremento progresivo y escalonado del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) equivalente a dos puntos porcentuales adicionales sobre la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV) (Valdivia y Chávez, 2024).

$$\text{Alícuota Incremental de IPM} = \begin{cases} +0.5\% & \text{en el Año Fiscal 2026} \\ +1.0\% & \text{en el Año Fiscal 2027} \\ +1.5\% & \text{en el Año Fiscal 2028} \\ +2.0\% & \text{en el Año Fiscal 2029} \end{cases}$$

De este modo, a partir del año 2029, la tasa del IPM destinada íntegramente a alimentar los fondos del FONCOMÚN se consolida en una alícuota del 4% sobre las operaciones gravadas. Con la finalidad de evitar un encarecimiento generalizado del costo de vida y no elevar la presión tributaria conjunta sobre las transacciones de consumo, la Ley N.º 32387 dispone que la carga impositiva agregada de consumo se mantenga inalterada en un 18%. El incremento de la participación municipal se neutraliza mediante una reducción equivalente y progresiva de la tasa neta del IGV del Tesoro Público (del 16% original al 14% hacia el año 2029).

$$\text{IGV Neto del Gobierno Nacional} = 18\% - \text{Tasa de IPM Modificada}$$

A su vez, la reforma modifica el artículo 88 del Decreto Legislativo N.º 776 para redefinir los mínimos mensuales que el Banco de la Nación distribuye automáticamente a todas las comunas del país. La asignación mínima mensual por concepto de FONCOMÚN se eleva de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a un mínimo garantizado de 15 UIT mensuales, lo que otorga mayor solvencia presupuestal para el gasto de inversión a las municipalidades rurales

e interiores del país que carecen de fuentes propias de recaudación impositiva.

Exclusividad del Gasto y Condicionamientos Técnicos de Gestión

La reforma fiscal introduce filtros de elegibilidad con el propósito de mitigar la ineficiencia fiscal de los alcaldes y canalizar los recursos adicionales exclusivamente a la reducción de las brechas en infraestructura básica.

La Ley N.º 32387 prohíbe expresamente el uso de los fondos excedentes del IPM para financiar gasto corriente, remuneraciones, personal bajo regímenes CAS, pago de dietas o gasto administrativo. Estos recursos deben aplicarse únicamente al financiamiento de proyectos de inversión pública orientados al cierre de brechas en los servicios de saneamiento, la transitabilidad vial, la electrificación rural, las postas de salud y la seguridad ciudadana.

Asimismo, se faculta el uso excepcional de estos recursos adicionales para realizar transferencias financieras mensuales de un mínimo de 0,5 UIT a favor de las municipalidades de los centros poblados de su jurisdicción territorial, restringiendo su destino al sostenimiento de las funciones públicas delegadas. El incumplimiento del alcalde provincial o distrital en efectuar esta transferencia mensual a los centros poblados se tipifica como causal de suspensión del cargo por un periodo de 60 a 120 días.

Para evitar la atomización presupuestaria y controlar el crecimiento desordenado de la burocracia subnacional en zonas rurales, la reforma fiscal impone una moratoria legal de cinco años para la creación de nuevas municipalidades de centros poblados en todo el territorio nacional.

Recomendaciones para una Reforma Estructural de las Finanzas Municipales

El análisis integrado de las finanzas subnacionales en el Perú evidencia que la debilidad fiscal municipal no solo perpetúa un círculo vicioso de baja provisión de servicios públicos y desconfianza ciudadana, sino que también configura un entorno regulatorio punitivo que desincentiva la formalización de las micro y pequeñas empresas. Para consolidar el proceso de descentralización fiscal de manera sostenible y revertir el incentivo perverso hacia la informalidad local, se proponen las siguientes reformas de política pública:

- **Sinceramiento del Impuesto Predial mediante Habilitación Catastral Nacional:** El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en articulación con el Ministerio de Economía y Finanzas y COFOPRI, debe diseñar un programa de inversión pública masiva orientado a la digitalización del Catastro Urbano Nacional mediante tecnologías de georreferenciación y sensores satelitales. Los valores de autoavalúo predial deben alinearse automáticamente con las variaciones físicas detectadas en las imágenes y con los valores de mercado, revirtiendo la acumulación artificial de predios en la tasa mínima de 0.2% de la UIT y eliminando las brechas de omisión impositiva en las expansiones urbanas informales.
- **Rediseño del Modelo de Fiscalización Municipal y Eliminación de Incentivos de Multa:** Se debe reformar la Ley Orgánica de Municipalidades para establecer que la fiscalización local de los

comercios y emprendimientos de menor tamaño priorice el apercibimiento y la subsanación guiada antes de la clausura física o la imposición de multas. Es indispensable prohibir por ley que los ingresos municipales provenientes de la recaudación de multas administrativas se destinen al financiamiento del gasto corriente o de las remuneraciones de la planilla de la comuna, y obligar a canalizar estos ingresos directamente a fondos específicos para la capacitación de los pequeños comerciantes o para la mejora del equipamiento de Defensa Civil local.

- **Integración del Cumplimiento Tributario y Desacoplamiento de la Seguridad Social:** El gobierno nacional, en concordancia con las directrices de la OCDE, debe formular una reforma tributaria y de protección social progresiva que desacople el acceso a la canasta básica de salud y a las pensiones de la situación de formalidad laboral del trabajador. Al financiarse la seguridad social mediante recursos provenientes del tesoro general e impuestos indirectos, en lugar de aportes de nómina, se reduce la brecha de costos de contratación laboral entre los sectores formal e informal, lo que facilita el crecimiento orgánico de las microempresas sin temor a superar los límites impositivos de los regímenes simplificados.
- **Sustentabilidad de los SAT y Transparencia del Presupuesto por Resultados (PpR):** Es fundamental fortalecer las capacidades de los gobiernos locales distritales medianos para implementar Administraciones Tributarias Municipales semiautónomas bajo el modelo SAT, pero introduciendo comités de control social y auditorías externas de desempeño (Paliza, 2022). La asignación presupuestal extraordinaria por cumplimiento de metas impositivas (como las contempladas en el

Programa de Incentivos de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF) debe condicionarse a indicadores de formalización comercial efectiva y a la reducción de barreras burocráticas comerciales declaradas ilegales por el INDECOPI, lo que propiciaría un ambiente de predictibilidad tributaria y de certeza jurídica para la inversión local.

Capítulo 5

Distorsión en la asignación de recursos: el impacto de los subsidios ciegos y las fallas de competencia en la eficiencia económica

La asignación eficiente de los recursos constituye el pilar fundamental sobre el cual se erige el crecimiento económico sostenible, la mejora de la productividad agregada y el bienestar de los consumidores. En las economías de América Latina, sin embargo, coexisten profundas distorsiones estructurales que impiden que los mercados alcancen un equilibrio competitivo óptimo.

Estas distorsiones provienen principalmente de dos fuentes interrelacionadas: la persistencia de subsidios ciegos o universales que distorsionan los precios relativos y erosionan la sostenibilidad fiscal, y la falta de competencia efectiva derivada de regulaciones restrictivas, del abuso de posición de dominio y de la formación de carteles colusorios. El análisis de estas fallas revela un impacto directo en la eficiencia estática y dinámica, lo que limita la capacidad de convergencia de los países de la región hacia niveles de vida similares a los de las economías avanzadas.

Fundamentos teóricos de las distorsiones de mercado y fallas de intervención

La teoría macro y microeconómica clásica sostiene que, bajo condiciones de competencia perfecta e información simétrica, el libre juego de la oferta y la demanda maximiza el bienestar social, igualando el precio de mercado al costo marginal de producción. No obstante, los mercados reales enfrentan fallas estructurales que motivan la intervención del Estado (Rivera, 2017). Dicha intervención, cuando no se diseña bajo rigurosos criterios técnicos, suele generar distorsiones más graves de las que pretende corregir, lo que deriva en pérdidas irreparables de eficiencia.

Subsidios, externalidades y fallas de información

El rol de las subvenciones públicas se justifica tradicionalmente por la corrección de externalidades positivas, en las que el beneficio social supera al privado. Sin embargo, la intervención pública también busca resolver ineficiencias originadas por la incertidumbre, la aversión al riesgo en decisiones de inversión de alto contenido tecnológico y las asimetrías de información, en particular en el escenario de selección adversa.

De acuerdo con el análisis de Ronald Coase, la intervención del Estado mediante transferencias o subsidios directos no sería necesaria si los derechos de propiedad estuvieran plenamente definidos y los costos de transacción fueran iguales a cero, lo que permitiría a los agentes privados negociar soluciones eficientes de manera directa (North, 1992).

Cuando se opta por la aplicación de subsidios, la teoría microeconómica

demuestra que estos desplazan la curva de oferta hacia la derecha, reduciendo el precio pagado por el consumidor final e incrementando el precio neto percibido por el productor. No obstante, este desplazamiento induce una sobreproducción de unidades cuya valoración marginal por parte de los consumidores es inferior al costo marginal real de producirlas. Esta brecha genera una pérdida irrecuperable de eficiencia económica, caracterizada por el hecho de que el costo fiscal asumido por el Estado supera con creces el incremento acumulado de los excedentes del productor y del consumidor.

La regla de Tinbergen y la paradoja de los precios únicos

En el diseño de políticas públicas de precios e hidrocarburos, los gobiernos suelen perseguir simultáneamente objetivos de recaudación fiscal, de equidad social (mitigación de la pobreza) e incentivos a la inversión del sector productivo. La regla de Tinbergen establece que, para alcanzar un número determinado de objetivos de política independientes, se requiere al menos un número igual de instrumentos de política diferenciados.

La pretensión de resolver múltiples fallas de mercado o alcanzar diversos objetivos distributivos mediante la fijación de un precio doméstico subsidiado como único instrumento está condenada a la ineficiencia económica. Si el Estado fija artificialmente un precio bajo para beneficiar a los consumidores vulnerables, destruye de inmediato los ingresos impositivos del consumo y anula el incentivo de mercado para el abastecimiento y la inversión de las empresas productoras, distorsionando toda la cadena de valor.

La ineficiencia distributiva de los subsidios universales frente a la focalización

La discusión sobre la efectividad de las transferencias públicas se centra en la elección entre esquemas universales y focalizados. Los programas universales, a menudo denominados subsidios ciegos por su falta de discriminación de beneficiarios, tienden a generar severas filtraciones de recursos públicos hacia sectores de altos ingresos que no requieren asistencia estatal, lo que exacerba el déficit fiscal y la desigualdad distributiva.

Evolución histórica y riesgos de la focalización

La ausencia de focalización tiene amplios precedentes históricos en la región. Entre 1930 y 1973, Chile estructuró un sistema de políticas sociales de larga data en el que el Estado asumió la formulación, el financiamiento y la ejecución directa de programas de subsidios generalizados sin criterios de focalización socioeconómica. Si bien estos programas facilitaron el acceso inicial a servicios básicos, la carga financiera insostenible y la falta de concentración del gasto social en los sectores en situación de extrema pobreza forzaron una transición hacia políticas focalizadas.

La focalización permite concentrar los recursos fiscales limitados en las personas que más pueden beneficiarse de ellos, optimizando el impacto del gasto social. No obstante, los programas de transferencia monetaria directa o de subsidios focalizados conllevan el riesgo latente de desincentivar o ahogar

la iniciativa personal y comunitaria, lo que genera una dependencia a largo plazo de los beneficiarios respecto del apoyo estatal (Cortez y Calvo, 1997).

La implementación de programas sociales en entornos institucionales frágiles suele enfrentar problemas de filtración y de desvío de recursos hacia poblaciones no pobres. En el Perú, las evaluaciones históricas de programas de asistencia y de lucha contra la pobreza administrados por entidades como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) revelan niveles críticos de ineficiencia en su distribución (véase la Tabla 6)

Tabla 6: Filtraciones y debilidad institucional en programas sociales

Entidad / Programa	Porcentaje de Recursos que Llegan a los Pobres (%)	Porcentaje de Filtración a Población Pobre (%)	Factores Determinantes de la Ineficiencia
Foncodes	56%	44%	Favoritismo en el reparto, falta de información sobre costos y sobre el almacenamiento de recursos, y retrasos en la entrega por motivos burocráticos.
Pronaa	52%	48%	Influencia política, corrupción, nula asimilación de

			experiencias de programas previos y contratación de allegados sin perfil técnico.
--	--	--	---

Estas distorsiones demuestran que la falta de transparencia, la lentitud de los procedimientos gubernamentales y la politización en la gestión de los recursos reducen significativamente el impacto de los programas de transferencias. El gasto social focalizado requiere, por ende, sistemas robustos de seguimiento y la asimilación constante de experiencias previas para evitar la captura de beneficios por parte de grupos no vulnerables.

Subsidios en el comercio internacional y regulación de la OMC

En el ámbito del comercio global, la implementación de subsidios domésticos distorsiona la competencia justa y los flujos internacionales de inversión. Los subsidios a la exportación reducen artificialmente los precios mundiales de los bienes transables, perjudicando directamente a los productores de terceros países que operan sin apoyo fiscal. Por su parte, los subsidios a la producción interna permiten mantener artificialmente el empleo y la operatividad de sectores industriales locales altamente ineficientes y no competitivos.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) prohíbe de manera taxativa los subsidios orientados a la exportación que alteren la competencia internacional, aunque permite ciertas excepciones para subvenciones de

carácter interno o vinculadas a la protección ambiental y la transición verde. Las tensiones comerciales bilaterales surgen con frecuencia cuando los estados violan estas disposiciones multilaterales, como ocurrió cuando la OMC obligó a Canadá a eliminar subsidios ilegales otorgados a su industria aeronáutica nacional tras demostrarse el perjuicio comercial infligido a sus competidores globales.

El desbalance macrofiscal de los subsidios energéticos universales

Los subsidios a los combustibles fósiles y a la energía representan una de las mayores fuentes de inestabilidad fiscal y de distorsión de precios en las economías emergentes. El Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que estas subvenciones ciegas elevan la presión inflacionaria al mantener artificialmente alta la demanda agregada de carburantes y energía eléctrica, pese a escenarios de escasez global o de shocks de oferta, como los cortes de suministro derivados de conflictos geopolíticos en el Golfo Pérsico o en Europa del Este.

El caso del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles en el Perú

El Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado originalmente mediante el Decreto de Urgencia 010-2004 para contrarrestar la alta volatilidad de las cotizaciones internacionales del petróleo crudo, se desnaturalizó con el transcurso de los años. Desde el año 2007, el alza sostenido del crudo internacional transformó al FEPC en una herramienta

rígida de subsidios generalizados al consumo y de control indirecto de los precios internos, aplicados sobre los hombros de los operadores mayoristas (Macchiavello, 2011).

Esta desnaturalización violó el principio legal consagrado en el artículo 78 de la Ley Orgánica aplicable, que estipula explícitamente que cualquier subsidio que el Estado pretenda implementar debe ser cubierto mediante transferencias directas del Tesoro Público y no forzado sobre los balances contables de las refinerías y de las empresas importadoras.

El mecanismo operativo del FEPC, estructurado sobre bandas de precios y precios de paridad de importación mayorista (PP), ha inducido un alto costo fiscal recurrente y distorsiones severas:

- **Costo Fiscal Acumulado:** Desde su creación hasta 2022, el FEPC generó un costo fiscal acumulado superior a S/ 11,000 millones. Esta masiva desviación de recursos estatales hacia el consumo de hidrocarburos genera un desplazamiento (*crowding-out*) directo del gasto público productivo, lo que restringe el espacio presupuestario para sectores críticos de alta rentabilidad social, como la educación básica y el sistema de salud pública.
- **Regresividad del Subsidio:** Los datos empíricos del FMI confirman la extrema regresividad de la distribución de los beneficios del FEPC en el Perú. El quintil de mayores ingresos de la población (Quinto Quintil) captura la mayor parte del subsidio implícito en los combustibles, mientras que el quintil de menores recursos (Primer Quintil) recibe un beneficio marginal (véase la Tabla 7).

Tabla 7: Estabilización de precios de combustibles en Perú

Combustible / Producto	Participación del Quintil 5 (Más Rico) (%)	Participación del Quintil 1 (más pobre) (%)
Gas licuado de petróleo (GLP)	54%	4%
Diésel vehicular	42%	7%
Gasolinas	61%	3%

Esta distribución demuestra que un subsidio ciego beneficia de forma abrumadora a quienes poseen mayor capacidad de consumo y vehículos de alta gama, desvirtuando cualquier propósito de equidad redistributiva.

- **Desconfianza de los Operadores Privados:** El Estado peruano ha gestionado los pasivos acumulados con los productores e importadores mayoristas de combustibles sin reconocer el pago de intereses por los retrasos en las compensaciones. Esta práctica erosiona la credibilidad del mecanismo, deteriora el capital de trabajo de las refinerías privadas y desalienta activamente la participación de la inversión privada en el sector energético nacional.
- **Incentivo al Arbitraje Informal y al Contrabando:** La exclusión selectiva de combustibles del ámbito del FEPC redujo su cobertura, que en 2004 era del 98% de las ventas nacionales, al 38% en marzo de 2002. Sin

embargo, mantener el GLP envasado (GLP-E o balón de gas de 10 kg) bajo estabilización, mientras que el GLP a granel (GLP-G) opera a precios de mercado libre, genera un amplio diferencial de precios. Esta brecha incentiva la desviación del GLP envasado hacia canales industriales informales, impidiendo la trazabilidad física del volumen subsidiado y fomentando mercados negros de arbitraje.

Adicionalmente, factores imprevistos como El Niño Global y las anomalías de temperatura en el Pacífico Central introducen riesgos climáticos que alteran los costos logísticos de cabotaje e importación de combustibles en la costa peruana, lo que presiona aún más la sostenibilidad del Fondo. Ante este panorama, organismos multilaterales como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) han recomendado reiteradamente excluir por completo al GLP del FEPC debido a su alta ineficiencia fiscal y baja focalización distributiva, y promover, en su lugar, alternativas de subsidio directo.

Estrategias fiscales verdes y cambio climático: El enfoque de la CEPAL

Ante la persistencia de tratamientos impositivos preferenciales que favorecen la producción y el consumo de combustibles fósiles, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueve la adopción de estrategias de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) verdes. La GFP verde no requiere estructuras institucionales independientes, sino la integración de reglas de protección del gasto ambiental y la reorientación de subsidios ineficientes hacia actividades sostenibles en la ejecución ordinaria del presupuesto (De Miguel et al., 2024).

Los impuestos ambientales se erigen como un instrumento tributario idóneo para modificar los patrones de consumo y de producción. Idealmente, la CEPAL se basa en unidades físicas de contaminantes o emisiones directas; sin embargo, por restricciones administrativas, los estados suelen aplicar impuestos sobre variables indirectas (*proxies*), tales como la propiedad de vehículos automotores o el consumo final de combustibles. Estos tributos verdes corrigen externalidades negativas y generan ingresos públicos, logrando un doble beneficio: consolidación fiscal y sostenibilidad climática, lo cual se contrapone directamente a las distorsiones de consumo inducidas por el FEPC.

Complejidad regulatoria y subsidios cruzados en el sector eléctrico peruano

El mercado eléctrico del Perú exhibe una compleja interacción entre las reglas de competencia en la generación y los mecanismos de compensación social en las tarifas residenciales de transmisión y distribución. Esta estructura regulatoria busca equilibrar la rentabilidad de las inversiones privadas con la accesibilidad de las tarifas para las poblaciones geográficamente aisladas, recurriendo sistemáticamente a subsidios cruzados.

El mercado de generación y la planificación centralizada

De acuerdo con la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE), el mercado de generación peruano opera mediante un modelo de despacho óptimo por agregación (pool). Los generadores conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) están obligados a inyectar su energía al pool al costo marginal

de producción, el cual se determina mediante simulaciones complejas que emplean el programa Perseo, un software de optimización basado en programación lineal multimodal que evalúa la disponibilidad técnica de transmisión y los costos operativos del parque generador. A su vez, para honrar los contratos firmados con sus respectivos clientes, libres o regulados, los generadores deben adquirir energía del pool a un precio igual al costo marginal.

Para expandir la red de transmisión de forma óptima y evitar situaciones de congestión que fragmenten los precios regionales, la Ley 28832 introdujo en 2006 la planificación centralizada de la transmisión a cargo del Comité de Operación Económica del Sistema (COES). Esta ley creó el Sistema de Garantía de Transmisión (SGT) y el Sistema Complementario de Transmisión (SCT), cuyos proyectos se adjudican mediante licitaciones públicas competitivas y se financian mediante cargos tarifarios regulados asumidos por los usuarios del sistema (Gamio, 2021).

El impacto de la gestión estatal y la interferencia política

El desempeño operativo de la distribución eléctrica difiere sustancialmente entre las empresas de propiedad privada y las bajo administración estatal. Las distribuidoras privadas controlan aproximadamente el 40% de los clientes residenciales del país, concentrados mayoritariamente en el área metropolitana de Lima. Estas firmas negocian técnicamente sus tarifas y planes de inversión periódicamente con el regulador (OSINERGMIN) según criterios de eficiencia de mercado.

Por el contrario, la distribución eléctrica en las regiones fuera de Lima

está a cargo de empresas estatales propiedad del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). La administración de estas distribuidoras estatales suele verse afectada por interferencias políticas y presiones regionales de corto plazo, lo que impide una gestión operativa eficiente de los activos, retrasa la ampliación de la cobertura rural y debilita la disciplina financiera del sector eléctrico en el interior del país (Gárate, 2022).

Subsidios cruzados en el recibo de luz: El FOSE y el MCTER

Para mitigar las disparidades en los costos reales de distribución y generación entre las diferentes ciudades del país, el Estado peruano aplica dos subsidios cruzados directos sobre la tarifa eléctrica residencial, alterando la ecuación de precios de mercado:

$$\text{Tarifa Final} = f(\text{FOSE}, \text{MCTER})$$

- **Fondo de Compensación Social Energética (FOSE):** Creado mediante la Ley 27510 en noviembre de 2001, el FOSE aplica un subsidio cruzado de alcance nacional que beneficia a los usuarios con un consumo mensual inferior o igual a 100 kWh, financiado mediante un recargo porcentual en los recibos de luz de los usuarios de alto consumo (aquellos que superan los 100 kWh mensuales).
- **Mecanismo de Compensación de la Tarifa Eléctrica Residencial (MCTER):** Este esquema busca igualar la tarifa del usuario residencial de menores recursos en el interior del país a la tarifa promedio de Lima Metropolitana. El MCTER reduce significativamente el coeficiente de

variación de las tarifas eléctricas residenciales (opción tarifaria BT5B) entre las diferentes capitales de región, lo que mitiga el impacto de los mayores costos de distribución propios de las zonas geográficas de menor densidad poblacional.

Adicionalmente, la Ley 28832 contempla un Mecanismo de Compensación para Sistemas Aislados. Este subsidio compensa hasta el 50% de la diferencia entre el precio en barra de los sistemas de generación aislados (usualmente térmicos, basados en diésel residual de alto costo) y el del SEIN. Dicho subsidio se financia de manera cruzada mediante aportes cobrados a todos los consumidores conectados al sistema interconectado nacional, lo que distorsiona las tarifas de los usuarios industriales de la red principal (Gamio, 2021).

Argentina: La metodología LAPEF y las microsimulaciones

En la Argentina, el BID colaboró en el diseño de una reforma integral del esquema de subsidios eléctricos y de gas natural empleando la metodología LAPEF (Latin American Public Expenditure and Fiscal). Antes de la reforma, el gasto en subsidios energéticos representaba una de las mayores fuentes de déficit fiscal primario, alcanzando los USD 10,000 millones solo en el año 2. El análisis distributivo inicial reveló una ineficiencia extrema: el 30% de la población con mayores ingresos capturaba el 43% de los subsidios eléctricos, mientras que el 30% más vulnerable recibía únicamente el 21% de dichos fondos públicos.

Para corregir esta asimetría, las autoridades aplicaron criterios de exclusión e inclusión para categorizar a los 22 millones de usuarios eléctricos

del país:

- **Criterios de Inclusión (Acceso al Subsidio):** Percibir ingresos familiares inferiores al equivalente a dos salarios mínimos vitales o ser beneficiario activo de un seguro de desempleo.
- **Criterios de Exclusión (Pérdida del Subsidio):** Ser propietario de un automóvil con menos de 10 años de antigüedad o poseer más de una propiedad inmueble registrada.

El uso de microsimulaciones permitió modelar escenarios óptimos que eliminaran el beneficio a los quintiles con capacidad de pago, manteniendo la protección social para los sectores vulnerables. Tras la reforma, la proporción del costo eléctrico cubierta por subsidios en los hogares de altos ingresos se redujo drásticamente del 60% al 7%, mientras que en los hogares de menores recursos el apoyo estatal varió mínimamente del 94% al 74%. Este rediseño progresivo generó un ahorro fiscal equivalente a más del 4% del PIB, reduciendo la ineficiencia estructural del gasto público total del 0,2% al 0,5% del PIB a partir de 2016.

Ecuador: Consolidación fiscal bajo metas del FMI

La reforma de los subsidios a los combustibles en el Ecuador, postergada durante más de dos décadas por el alto costo político de las protestas sociales, se aceleró bajo el mandato de Daniel Noboa como parte de los compromisos técnicos asumidos para la sostenibilidad fiscal y el acceso a nuevos tramos de desembolsos del FMI. El programa, implementado de forma gradual con el apoyo técnico del Banco Mundial, combinó la eliminación de subvenciones ciegas con un esquema regulado de bandas de precios y

transferencias monetarias directas a los sectores registrados de transporte público.

En septiembre de 2025 se eliminó formalmente el subsidio estatal al diésel del sector automotor, que se incrementó puntualmente desde USD 0.80. Para el año fiscal 2026, el Presupuesto General del Estado consolidó una reducción dramática del gasto en subsidios a los combustibles, proyectando un gasto anual de USD 1,160 millones, lo que representa menos de la cuarta parte de los requerimientos presupuestarios observados en los años de mayor cotización internacional del petróleo. Con un precio del crudo WTI que superó los USD 100 por barril a inicios de 2026, la reforma eliminó la presión de importación sobre las finanzas del Estado, aunque aceleró la transmisión de los costos de transporte e insumos a la inflación interna.

La inflación anual en el Ecuador se incrementó de manera sistemática durante el primer trimestre de 2026, alcanzando 0,33% en marzo, impulsada por el efecto multiplicador del encarecimiento del diésel automotor. Para contener las distorsiones sociales, el gobierno ecuatoriano optó por excluir temporalmente del subsidio al gas licuado de petróleo (GLP) de uso doméstico, manteniendo este subsidio de forma focalizada, dado su alto impacto social en las familias de los quintiles de menores ingresos, donde la sustitución tecnológica por cocinas eléctricas de inducción continúa rezagada.

Libre competencia, regulación de mercados y convergencia macroeconómica

La existencia de mercados altamente competitivos y libres de barreras de entrada artificiales constituye un elemento clave para la asignación

eficiente de los recursos y el incremento de la productividad general de una economía. La evidencia teórica y empírica demuestra que la adopción de regulaciones de mercado de productos (PMR) alineadas con las mejores prácticas internacionales estimula la inversión privada, reduce los márgenes de ganancia monopólicos (*markups*) y acelera la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

El entorno de negocios y la brecha de convergencia de la OCDE

En el marco del proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los estudios económicos de 2023 y 2025 señalan que, si bien el país destaca por su estabilidad macroeconómica histórica, su prudencia monetaria y su apertura comercial arancelaria (comparable a la de Chile), el crecimiento potencial de largo plazo se encuentra limitado por rigideces regulatorias microeconómicas, una persistente y generalizada informalidad laboral e institucional, y una severa brecha en infraestructura pública.

De acuerdo con las estimaciones de largo plazo basadas en el modelo macroeconómico de la OCDE, el Perú enfrenta trayectorias de crecimiento divergentes según el nivel de ambición de sus reformas estructurales:

- **Escenario de Políticas Actuales:** De mantenerse las regulaciones vigentes y persistir la debilidad del marco institucional y fiscal, el PIB per cápita de la economía peruana convergerá únicamente al 45% del promedio de la OCDE hacia 2027.
- **Escenario de Reformas Ambiciosas:** Si el país adopta reformas que

combatan la informalidad, mejoren la eficiencia de la inversión pública y simplifiquen la regulación del mercado de productos (PMR), el PIB per cápita alcanzará el 65% del promedio de la OCDE en 2070, adelantando el proceso de convergencia económica en aproximadamente dos décadas.

La desaceleración proyectada del crecimiento del PIB real (del 0,3% en 2024 al 0,6% en 2026) se asocia al debilitamiento de la disciplina fiscal, con déficits que superan sistemáticamente los límites legales autoestablecidos, lo que erosiona la credibilidad del marco macroeconómico de largo plazo.

El Sistema de Análisis de Impacto Regulatorio

Para mejorar la calidad de las normas emitidas por el Ejecutivo peruano y evitar la proliferación de trabas burocráticas que distorsionen y encarezcan el acceso de nuevos competidores, el Estado implementó el Sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Siguiendo las directrices técnicas de la OCDE, este sistema se estructuró formalmente mediante el Decreto Legislativo 1448 en 2018 y se profundizó con la promulgación del Decreto Legislativo 1565 (Cusma, 2023). El AIR obliga a los ministerios y entidades públicas a evaluar, en términos técnicos y económicos, los costos y beneficios de cualquier propuesta de regulación antes de su promulgación, asegurando que los objetivos de política pública no restrinjan injustificadamente la competencia en los mercados de productos.

Carteles, colusión y daño económico al bienestar social

La colusión horizontal entre competidores, especialmente mediante carteles que manipulan licitaciones públicas (*bid rigging*) y fijan precios en el mercado de bienes y servicios esenciales, representa una de las conductas anticompetitivas más dañinas para la economía. Estas conductas eliminan de raíz el proceso de rivalidad en el mercado, permitiendo la extracción de rentas monopólicas que perjudican directamente al consumidor y reduciendo drásticamente el excedente social de los mercados involucrados (Villagra, 2020).

Licitaciones colusorias y el caso del Club de la Construcción

En el Perú, la colusión en los procesos de contratación del Estado se ha manifestado en los sectores intensivos en gasto público. El caso más masivo investigado y sancionado por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi es el denominado "Club de la Construcción". Un cartel conformado por 33 empresas constructoras nacionales e internacionales se coludió sistemáticamente entre 2002 y 2016 para repartirse de manera concertada las obras públicas de infraestructura vial convocadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, 2021).

El cartel manipuló los procesos de contratación estatal mediante un patrón de incrementos coordinados en los valores adjudicados. Mientras que

en el año 2002 la obra vial con el mayor monto referencial asignado ascendía a S/ 58 millones, para el año 2012 el valor de los contratos adjudicados bajo prácticas concertadas escaló de forma rampante a montos de S/ 381 millones, S/ 488 millones y S/ 505 millones por proyecto, impulsando un crecimiento injustificado del gasto público en beneficio de las firmas coludidas.

Tras realizar inspecciones inopinadas en 2017 que revelaron evidencia documental directa y correos electrónicos comprometedores, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia emitió la Resolución 080-2021/CLC-INDECOPI el 15 de noviembre de 2021, aplicando multas por S/ 2,749 millones (624,89.5 UIT) a las firmas y multas por S/ 0.7 millones (1,3 UIT) a 26 de sus principales ejecutivos. El daño económico directo y los sobrecostos generados al Estado peruano por las operaciones del Club de la Construcción se estimaron oficialmente en S/ 1,318 millones, correspondientes a contratos por un valor conjunto de US\$ 4,300 millones.

Mecanismos de colusión en licitaciones de salud pública

Las conductas colusorias también han vulnerado sistemáticamente los procesos de adquisición pública de insumos y servicios médicos del Seguro Social de Salud (EsSalud), afectando directamente la calidad y la disponibilidad de la atención para los pacientes asegurados. El Indecopi ha detectado y sancionado diversas modalidades complejas de concertación en licitaciones de laboratorios y servicios de salud pública:

- **Rotación de Ofertas:** Las firmas coludidas coordinaban previamente el orden de adjudicación de las licitaciones estatales en Lima y en las provincias. El acuerdo consistía en el incremento coordinado de los

precios ofertados al comprador público por la empresa que no tenía por qué ganar, lo que obligaba a la entidad pública a contratar con la firma predesignada por el cartel.

- **Supresión o Retiro Estratégico de Ofertas:** En múltiples convocatorias, las empresas participantes se abstenían intencionalmente de presentar ofertas técnicas o retiraban simultáneamente sus propuestas económicas para las plazas de Lima y Callao. Este mecanismo se utilizaba como una medida de presión coordinada para forzar a EsSalud a incrementar sustancialmente los precios referenciales máximos de los servicios contratados, bloqueando artificialmente el libre juego de la demanda estatal.
- **Presentación de Ofertas por Encima del Límite Regulado:** Dos de las empresas del cartel presentaron ofertas con valores económicos que excedían el límite superior permitido por las normas de contratación pública vigentes en la fecha, lo que provocó la declaración de desierto de dichas plazas y aseguró que una tercera empresa coludida obtuviera de forma exclusiva la adjudicación de los tramos complementarios.

Estas prácticas anticompetitivas, al igual que los acuerdos horizontales para repartirse geográficamente el mercado de oxígeno medicinal entre las tres principales empresas del país, constituyen infracciones muy graves prohibidas de forma absoluta (*per se*), lo que significa que la autoridad sancionadora no requiere demostrar un efecto nocivo real en el mercado ni permite a las empresas justificar sus conductas alegando supuestas ganancias de eficiencia productiva.

Modernización institucional y simplificación administrativa del Indecopi

En respuesta a las recomendaciones de la OCDE para fortalecer el marco legal de la competencia y reducir las cargas burocráticas que encarecen el acceso de la ciudadanía a la justicia administrativa, el Indecopi implementó una profunda reforma institucional. La entidad modificó de manera integral su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) el 13 de mayo de 2026, con el objetivo de modernizar más de 30 trámites y simplificar las denuncias por conductas anticompetitivas y por barreras burocráticas.

Entre las principales reformas adoptadas destacan la eliminación definitiva de las tasas y los cobros administrativos aplicados a la interposición de medidas cautelares en los procesos de defensa de la libre competencia, y el establecimiento de canales digitales unificados para el acceso transparente a los expedientes de investigación de carteles y conductas exclusorias (Valentin, 2024). Esta simplificación administrativa busca facilitar la participación de la sociedad civil y reducir los costos de transacción para las pequeñas y medianas empresas afectadas por el abuso de posición dominante de operadores económicos bien establecidos en el mercado nacional.

El análisis detallado de las distorsiones en la asignación de recursos en América Latina demuestra que los subsidios universales o ciegos y la falta de competencia efectiva en mercados clave imponen un costo económico severo en términos de ineficiencia fiscal, pérdida del excedente del consumidor y freno al crecimiento de la productividad agregada. Para consolidar un desarrollo inclusivo y acelerar la convergencia macroeconómica con los

estándares internacionales de la OCDE, es imperativo que los gobiernos de la región diseñen e implementen reformas estructurales basadas en sólidos criterios técnicos de microeconomía y macroeconomía (Domínguez, 2021).

- **Sustitución progresiva de los subsidios generales por transferencias directas:** Los mecanismos, como el FEPC, que estabilizan de manera generalizada el precio mayorista de los combustibles fósiles deben ser eliminados de forma paulatina para mitigar el déficit fiscal y corregir la ineficiencia distributiva que beneficia a los quintiles de altos ingresos. El soporte estatal debe migrar hacia esquemas progresivos basados en transferencias financieras directas a los hogares vulnerables, utilizando padrones de focalización socioeconómica dinámicos e integrados con microsimulaciones como la metodología LAPEF.
- **Garantía de la autonomía y simplificación administrativa de las agencias de competencia:** El fortalecimiento del Indecopi es indispensable para el control ex post de carteles y la evaluación ex ante de concentraciones empresariales. La modernización de los trámites del TUPA y la eliminación de barreras para la denuncia de conductas anticompetitivas deben complementarse con un incremento presupuestario y de personal técnico para el área de investigación, a fin de asegurar la oportuna resolución de conductas ilícitas dentro de los plazos de prescripción acortados por la jurisprudencia.
- **Definición de fronteras claras en la regulación tarifaria de infraestructura pública:** Los conflictos de jurisdicción entre la autoridad de competencia y los organismos de regulación sectorial en proyectos estratégicos, como el megapuerto de Chancay, deben resolverse

mediante marcos normativos predecibles. El control de precios y tarifas máximas reguladas debe restringirse estrictamente como mecanismo excepcional, aplicable únicamente ante una demostración indubitable y firme de la inexistencia de competencia efectiva por parte del Indecopi, protegiendo los incentivos a la inversión privada de largo plazo en infraestructura y en la distribución de servicios públicos.

- **Implementación obligatoria del Análisis de Impacto Regulatorio:** El AIR debe aplicarse de manera sistemática y transparente en todos los estamentos de la administración pública central, regional y subnacional. La revisión continua de la legislación sectorial para desmontar barreras burocráticas al acceso al mercado estimula la formalización empresarial y, causalmente, eleva el crecimiento de la productividad total de los factores, acelerando la convergencia del PIB per cápita nacional hacia las metas de desarrollo regional.

Conclusión

Los resultados de esta investigación demuestran que la inafectación del Impuesto a la Renta (IR) —diseñada originalmente como un mecanismo de fomento para sectores específicos o entidades estatales— genera una distorsión significativa en la percepción de la escasez de recursos y, por ende, en la eficiencia del gasto público. Al eximir a ciertas entidades de la carga impositiva, se produce un efecto de holgura fiscal artificial. La evidencia recolectada sugiere que las instituciones beneficiadas no necesariamente canalizan ese ahorro fiscal hacia una mayor optimización operativa o una mejor prestación de servicios públicos, sino que a menudo relajan sus filtros de evaluación de costo-beneficio.

Este fenómeno contradice la premisa de la teoría financiera clásica que asume que mayores recursos disponibles se traducen simétricamente en un mayor bienestar social. Al contrastar nuestros hallazgos con la Teoría de la Elección Pública, se observa que la inafectación tiende a incentivar el crecimiento burocrático inercial en lugar de la eficiencia técnica.

Mientras que la literatura previa sostiene que los incentivos fiscales dinamizan la inversión, este libro demuestra que, en el ámbito de las organizaciones públicas o receptoras de estos beneficios, la falta de disciplina impositiva debilita los mecanismos de rendición de cuentas. Si una entidad no ve reducido su presupuesto real mediante el impuesto, carece de estímulo institucional para aplicar metodologías estrictas de presupuesto por resultados.

El análisis revela una paradoja distributiva: el Estado deja de percibir

ingresos fiscales con la expectativa de que el ejecutor del gasto sea más eficiente, pero el resultado neto suele ser una pérdida de eficiencia asignativa global. La inafectación actúa como un subsidio ciego. Al no estar indexada a indicadores de desempeño ni a metas de impacto social, se convierte en un derecho adquirido que perpetúa ineficiencias estructurales en el gasto.

Se concluye que la inafectación del Impuesto a la Renta desplaza negativamente la frontera de eficiencia del gasto público, rompiendo el principio de neutralidad fiscal y debilitando los incentivos para optimizar los recursos del Estado. La exención impositiva no se traduce automáticamente en un mayor gasto en calidad; por el contrario, actúa como un amortiguador que oculta costos operativos reales e inhibe la adopción de reformas modernas de gestión pública.

La inafectación genera una ilusión de abundancia de recursos en las entidades beneficiadas, lo que se correlaciona positivamente con un incremento del gasto corriente no productivo y con una menor rigurosidad en la priorización de proyectos de inversión. Al eliminar la obligación tributaria, se suprime un indicador clave para el control financiero y la evaluación macroeconómica. Las entidades pierden el incentivo para compararse con los estándares de eficiencia del sector privado o con los de las agencias internacionales.

El sacrificio fiscal que el Estado realiza mediante la inafectación implica un elevado costo de oportunidad. Los recursos que se dejan de recaudar habrían tenido un impacto social y de eficiencia redistributiva significativamente mayor si se hubieran centralizado y asignado a través del Presupuesto General de la República, bajo un enfoque estrictamente de Presupuesto por Resultados (PpR).

Finalmente, el diseño e implementación de futuras exoneraciones, beneficios e inafectaciones fiscales deben reformularse profundamente. El marco normativo debe migrar de un modelo de inafectación permanente e incondicional hacia un sistema de beneficios tributarios temporales, condicionados al cumplimiento verificable de metas de eficiencia e impacto social, garantizando que cada sol que el Estado deje de recaudar retorne efectivamente a la ciudadanía en forma de servicios públicos de calidad.

Bibliografía

- Alva Matteucci, M. (2021). Conceptos inafectos y/o exonerados a la renta de quinta categoría. *Actualidad Empresarial*, 467, 1-6. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/wp-content/uploads/sites/320/2021/04/CONCEPTOS-INAFFECTOS-Y-EXONERADOS-A-LA-RENTA-DE-QUINTA-CATEGORIA.pdf>
- Andía, A., Paliza, M., & Aurazo, J. (2025). Factores de éxito de las billeteras digitales en Perú y el rol del Banco Central. *Moneda*, 11, 11-18. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-201/moneda-201-02.pdf>
- Cabrera Sánchez, M.A., Sánchez-Chero, M.J., Cachay Sánchez, L. del C., & Rosas-Prado, C.E. (2021). Cultura tributaria y su relación con la evasión fiscal en Perú. *Revista De Ciencias Sociales*, 27, 204-218. <https://doi.org/10.31876/racs.v27i.36503>
- Calderón Herrera, S.J., & Valdiviezo Jaramillo, T.V. (2026). Incremento patrimonial no justificado de personas naturales: análisis peruano. *SCIÉND0*, 28(4), 407-413. <https://doi.org/10.17268/sciendo.v28n4.004>
- CEPAL et al. (2025). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025.
- Colegio de Contadores Públicos de Arequipa. (2022). ¿Una directiva puede modificar el devengo tributario?: análisis de la “Directiva para optimizar las operaciones de tesorería”. *Revista Institucional del Colegio de Contadores Públicos de Arequipa*, 10, 14-20. https://ccpaqp.org.pe/wp-content/uploads/2025/05/diciembre_2022.pdf
- ComexPéru. (2026, 23 de enero). *S/ 42,325 millones en inversión pública*

inmovilizada [Comunicado de prensa].

<https://www.comexperu.org.pe/articulo/s-42325-millones-en-inversion-publica-inmovilizada>

Cortez, R., & Calvo, C. (1997). La focalización del gasto social: Los efectos-incentivos en los hogares beneficiarios. *Apuntes*, (40), 3-26. <https://doi.org/10.21678/apuntes.40.452>

Cusma Saldaña, H. (2023). Una mirada a la reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1565. Caso Peruano. *Gobierno y Políticas Públicas PUCP*. https://gobierno.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2023/09/articulo_heber_cusma_legal.pdf

De Miguel, C.J., Lorenzo, S., Ferrer, J., Gómez, J.J., & Alatorre, J.E. (2024). *Política económica y cambio climático: fijación de precios del carbono en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/58), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2701bfd4-5ab9-4bea-a507-947af3e34dcc/content>

Domínguez Martín, R. (2021). América Latina y la maldición de los recursos: el debate en la larga duración. *El Trimestre Económico*, 88(351), 769–806. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i351.1239>

Durán Rojo, L., & Mejía Acosta, M. (2015). El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. *Contabilidad Y Negocios*, 10(19), 43–66. <https://doi.org/10.18800/contabilidad.201501.003>

El Comercio. (28 de agosto de 2025). Gasto tributario potencial ascendería a S/26.350 millones al 2026. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/gasto-tributario-potencial-ascenderia->

[a-s26350-millones-al-2026-noticia/](#)

el Perú, algunos aspectos para reflexionar. *Derecho*, 72, 71-101.

https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_072.pdf

Espinosa, J. (2014). Los sistemas de impuesto a la renta de América Latina y los convenios de doble imposición vigentes. *Derecho*, 72, 203-222.

https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_072.pdf

Flores Coapaza, P.A. (2024). Perjuicio económico extrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción pública en el Perú (2014-2019, 2021-2023). *Politai*, 15(25), 149–171. <https://doi.org/10.18800/politai.202402.008>

Gamarra Abarca, S. (2025). El control de los organismos reguladores: del régimen de barreras burocráticas a la revisión judicial. *THEMIS Revista De Derecho*, (87), 277–303. <https://doi.org/10.18800/themis.202501.015>

Gamio, P. (2021). La reforma pendiente de energía: generación distribuida. *THEMIS Revista De Derecho*, (80), 257–276.

<https://doi.org/10.18800/themis.202102.012>

Gárate Salvatierra, C.E. (2022). La eficacia del buen gobierno corporativo en las empresas del Estado: los casos de FONAFE y Petroperú. *IUS ET VERITAS*, (65), 150–164. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.010>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2021, 18 de noviembre). *En primera instancia, el Indecopi sanciona al “cártel de la construcción” integrado por 33 empresas constructoras y 26 ejecutivos* [Comunicado de prensa].

<https://www.apa.org/news/press/releases/2020/11/anxiety-depression-treatment>

Liu Arévalo, R., Sotelo Castañeda, E., & Zuzunaga del Pino, F. (2012). Norma XVI : Calificación, Elusión de Normas Tributarias y Simulación. *IUS ET*

- VERITAS, 22(45), 396–419.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12012>
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 15, 43-64.
<https://www.bcrp.gob.pe/docs/publicaciones/revista-estudios-economicos/ree-15/ree-15-03.pdf>
- Luna, L. (2019). *Eliminación de barreras burocráticas*. Lima: Indecopi.
https://escuela.indecopi.gob.pe/images/publicaciones/pdf/MDULO_INSTRUCIONAL_ELIMINACION_BARRERAS_BUROCRTICAS_PUBLICADO.pdf
- Macchiavello Casabonne, G. (2011). Reflexiones sobre las Características y Naturaleza del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo. *Derecho & Sociedad*, (36), 45–48.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13209>
- Murillo Huamán, V., & Cahui Huamani, K. (2012). Implementación del FISE en la Provincia de La Convención. *Revista De Derecho Administrativo*, (12), 141–146.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13527>
- North, G. 1992. *The Coase Theorem: A Study in Economic Epistemology*. Texas: Institute for Christian Economics
- OECD (2021). *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento del Perú*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/d27220ab-es>
- OECD et al. (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025*, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/f0bee3b4-es>

OECD et al. (2026), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2026*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38649e87-es>

Paliza, R. (2022). El presupuesto por resultados en el Perú: Experiencia y posibilidades. *Moneda*, 191, 30-35. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-191/moneda-191-05.pdf>

ProActivo. (2025, 30 de mayo). *Perú Compras moderniza las adquisiciones del Estado mediante 45 Catálogos Electrónicos y 2300 fichas que estandarizan requerimientos* [Comunicado de prensa]. <https://proactivo.com.pe/peru-compras-moderniza-las-adquisiciones-del-estado-mediante-45-catalogos-electronicos-y-2300-fichas-que-estandarizan-requerimientos/>

Quispe Alvarez, E.M. (2021). Efectos de las transferencias intergubernamentales en la generación de ingresos de gobiernos locales: evidencia para el caso Perú. *Semestre Económico*, 10(2), 11-31. <https://doi.org/10.26867/se.2021.v10i2.117>

Rengifo Khan, F.K., & Mejía Gonzales, F. (2025). Factores que limitan la eficiencia del gasto público en regiones con baja capacidad técnica y presupuestal. *Impulso, Revista De Administración*, 5(12), 783-801. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.5i12.217>

Revilla, A.T. (2011). Entrevista al doctor Jorge Danós. *Derecho*, 67, 13-27. https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_067.pdf

Rivera, I. (2017). *Principios de macroeconomía: un enfoque de sentido común*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://files.pucp.education/departamento/economia/lde-2017-04.pdf>

Ruiz de Castilla Ponce de León, F.J. (2013). Inmunidad, Inafectación, Exoneración, Beneficios e Incentivos Tributarios. *Foro Jurídico*, (12), 136–148.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13808>

Rus, Gins de., ´Betancor, O., & Ca,mpos, J. (2006). *Manual de evaluación económica de proyectos de transporte*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual-de-evaluaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-proyectos-de-transporte.pdf>

Sevillano, S., y Sotelo, E. (2014). Atrasos tributarios y litigiosidad tributaria en

Tapia Benavente, C. (2023). Una revisión de la regulación de Obras por Impuestos en materia de solución de controversias y Dispute Boards. *IUS ET VERITAS*, (66), 78–89. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.006>

Valdivia Aguilar, T., & Chávez-Fernández Postigo, J. (2024). Poder y Constitución: la argumentación de la doctrina de las reformas constitucionales inconstitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y sus problemas. *Derecho PUCP*, (93), 9–53. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202402.001>

Valentin, G. (2024). No todo es cautelar: hacia una tipificación de figuras distintas en perspectiva comparada. *IUS ET VERITAS*, (68), 156–174. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202401.011>

Villagra Cayamana, R.A. (2020). Análisis crítico del ajuste secundario: ¿Todo ajuste por precios de transferencia implica una disposición indirecta de renta como sostiene la SUNAT?. *IUS ET VERITAS*, (61), 114–126. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.007>

Villanueva, W. (2017). Planificación Fiscal Agresiva, el nuevo paradigma de la norma de precios de transferencia y la elusión en el Código Tributario. *IUS ET VERITAS*, 54, 244-259. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19082/1928>

7

Esta edición de *“Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público”* fue finalizada en la ciudad de Colonia del Sacramento, en la República Oriental del Uruguay, el 27 de abril de 2026.

Implicancias de la inafectación del impuesto a la renta en la eficiencia del gasto público

ISBN: 978-9915-698-93-9

