



DEMOCRACIA Y TRIBUTACIÓN JUSTA: la agenda pendiente hacia la adhesión del Perú a la OCDE

DEMO-
CRACIA

META
OCDE

TRIBUTACIÓN
JUSTA

DEMOCRACIA Y TRIBUTACIÓN JUSTA: la agenda pendiente hacia la adhesión del Perú a la OCDE

Coordinación de la publicación: François de Montigny y Cinthia Navarro

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Diseño y diagramación: Daniel Caycho

Esta es una publicación del Grupo de Justicia Fiscal, conformado por CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, NRGÍ y Oxfam.

Agradecimientos: Este documento ha sido elaborado por Catherine Eyzaguirre, con contribuciones de Oxfam (Alejandra Alayza, Miguel Lévano, Cinthia Navarro y François de Montigny), Grupo Propuesta Ciudadana (Aida Moreno y Epifanio Baca), CooperAcción (Adriana Huamán Belaunde y José De Echave) y NRGÍ (Melissa Marengo y Fernando Patzy)

Editado por:

© Oxfam

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

<https://peru.oxfam.org>

© Grupo de Justicia Fiscal Perú

<https://justiciafiscal.pe>

Primera edición, marzo de 2026

Tiraje: 300 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-02775

Impreso por:

DC Comunicaciones

Pje. Odría 152

Comas, Lima, Perú



DEMOCRACIA Y TRIBUTACIÓN JUSTA: la agenda pendiente hacia la adhesión del Perú a la OCDE

Contenido

1. Resumen Ejecutivo	5
2. Breve marco conceptual: tributación, progresividad y democracia	7
3. Política tributaria de Perú entre 2011 y 2025	9
3.1. Baja presión tributaria y altos costos fiscales por beneficios tributarios sectoriales.	9
3.2. Cambios y persistencias en las medidas tributarias aprobadas desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo entre 2011-2025	11
3.2.1. El rol del Poder Ejecutivo: Entre la agenda OCDE y la progresividad que no llegó	11
3.2.2. El Poder Legislativo: Nuevos beneficios tributarios y aprobaciones sin tomar en cuenta criterios técnicos	13
4. El camino hacia la adhesión del Perú a la OCDE: garantizar la progresividad del sistema tributario	18
5. Vitalidad democrática para la viabilidad de la progresividad tributaria ..	20
Conclusiones	23
Recomendaciones	24
Glosario	24
Referencias bibliográficas	25
Siglas y acrónimos	27
Anexo 1. Recomendaciones de la OCDE para el Perú en materia tributaria (OCDE, 2025)	28

1. Resumen Ejecutivo

Desde 2012, el Estado peruano ha transitado de manera sostenida el camino hacia la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), proceso formalizado en 2014 y que, desde 2022, se encuentra en una fase avanzada de evaluación técnica. Una de las dimensiones claves de análisis de esta instancia es la política tributaria para establecer recomendaciones que le permitan al país avanzar hacia un “sistema tributario más sólido para aumentar los ingresos, promover la formalización y garantizar una distribución más equitativa de la carga tributaria” (OCDE, 2025. p. 41). Sin embargo, el análisis del periodo 2011–2025 muestra que este proceso de acercamiento a la OCDE ha coexistido con una profundización de la regresividad tributaria y con un deterioro progresivo de la calidad democrática.

Este documento reúne evidencia respecto al vínculo entre la tributación y la democracia; particularmente, respecto a la regresividad del sistema tributario y el debilitamiento democrático como procesos estrechamente interconectados. A partir de un análisis sistemático de las medidas tributarias aprobadas por el Poder Ejecutivo y, especialmente, por el Poder Legislativo, identificamos un patrón claro en el que, a medida que se deteriora la vitalidad democrática (expresada en la pérdida de representación, el debilitamiento del Estado de derecho, la reducción de la participación ciudadana y la ocurrencia de condiciones críticas, como vacancias presidenciales, confrontaciones entre poderes y violencia en contextos de protesta), se evidencia un incremento de la aprobación de medidas tributarias regresivas.

Entre 2011 y 2025 se aprobaron 71 leyes con contenido tributario impulsadas por el Legislativo, con una marcada concentración en el periodo 2021–2025, que acumula 40 de estas. El quiebre se produce a partir de 2022, año en el que se inicia una tendencia creciente en la presentación y aprobación de leyes en materia tributaria, impulsadas desde el Congreso de la República con menor respaldo técnico y generando un mayor costo fiscal. Este aumento acelerado de la producción legislativa en materia tributaria presentó una orientación regresiva. Más del 60 % de las leyes aprobadas en todo el periodo (2011–2025) fueron regresivas y, en el último Congreso, esta proporción alcanzó el 70 % (2021–2025). Muchas de estas medidas fueron aprobadas sin opinión técnica favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o por insistencia¹, evidenciando una ruptura de los

¹ Como sostiene el artículo 74 de la Constitución Política del Perú vigente, los tributos se crean, modifican o derogan o se establecen exoneraciones exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades. En esa línea, la aprobación de nuevos tributos debe seguir la ruta de aprobación legislativa, necesitando que los proyectos legislativos sean presentados a mesa de partes, pasen por una discusión en comisiones legislativas, reciban un dictamen y se voten en el pleno del Congreso de la República para su aprobación. Es importante mencionar que una vez que se consigue la aprobación en el pleno del Congreso en segunda votación, la autógrafa de ley es enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación. El Ejecutivo tiene la posibilidad de observar el proyecto de ley solicitando su reconsideración al Congreso.

contrapesos institucionales en el proceso de decisión fiscal.

El resultado es un sistema tributario fragmentado, costoso y con menor capacidad redistributiva. La expansión de exoneraciones, tasas reducidas y beneficios sectoriales ha erosionado la base imponible y elevado el gasto tributario por encima del 2 % del producto bruto interno (PBI), concentrándose principalmente en grandes empresas y sectores de altos ingresos. Al mismo tiempo, la presión tributaria cayó de 16,1 % del PBI en 2011 a alrededor de 14,1 % en 2024, incluso en un contexto de altos precios de exportación, limitando la capacidad del Estado para financiar bienes y servicios esenciales (MEF, 2025a).

La evidencia cuantitativa estudia el vínculo entre democracia y política tributaria. El documento construye un Índice de Vitalidad Democrática que combina las dimensiones del Índice del Estado Global de la Democracia del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) con variables de veto o “condiciones críticas”. Los resultados muestran una tendencia decreciente de la vitalidad democrática entre 2011 y 2025, con un deterioro más pronunciado a partir de 2018 y niveles particularmente bajos entre 2021 y 2025. El análisis estadístico identifica una relación inversa fuerte entre la vitalidad democrática y la cantidad de medidas tributarias regresivas aprobadas por el Congreso: cuando la democracia se debilita, la regresividad tributaria aumenta.

No reformar el sistema tributario en este contexto tiene costos fiscales y sociales. La combinación de menor recaudación, mayor desigualdad y decisiones fiscales beneficiando a sectores particulares (ver cuadro 1) debilita el pacto fiscal y erosiona la legitimidad del Estado. Cuando la ciudadanía percibe que el sistema tributario no distribuye equitativamente la carga y que las decisiones se adoptan sin deliberación técnica ni rendición de cuentas, se debilita la disposición a tributar y la confianza en las instituciones².

Este documento plantea que revertir la regresividad tributaria es una condición necesaria para fortalecer la democracia y avanzar en la agenda OCDE. Al distribuir la carga fiscal según la capacidad contributiva de cada ciudadano y limitar privilegios fiscales, un sistema tributario progresivo refuerza el pacto fiscal entre la ciudadanía y el Estado, legitimando la recaudación y fortaleciendo la confianza institucional, elementos centrales para la vitalidad de la democracia. En esta misma dirección se inscriben las recomendaciones tributarias de la OCDE para el Perú, orientadas a una distribución más equitativa de la carga tributaria.

Desde esta perspectiva, la progresividad tributaria no solo fortalece el pacto fiscal, sino que también contribuye al cumplimiento de recomendaciones que la

De esta manera, la autógrafa retorna al Congreso con la observación del Ejecutivo, y si el Congreso vuelve a ratificar su voluntad de aprobar la medida, puede promulgar la autógrafa de ley por insistencia.

2 Conforme a la ENADES 2024, el 62 % de la ciudadanía señala que “los que más tienen deberían pagar más impuestos”; sin embargo, al menos el 80 % percibe que los más ricos y las grandes empresas ven la manera de no pagar lo que deben. Mientras que la percepción de evasión es alta respecto a los actores con mayor poder económico, esta se reduce frente a los propios peruanos (65 %) y las pequeñas y medianas empresas (52 %).

OCDE ha establecido para la adhesión del Perú. Siguiendo los estudios económicos realizados por la OCDE para el Perú, el documento de trabajo identifica una agenda de reformas prioritarias alineadas con las recomendaciones de la OCDE orientadas a fortalecer la progresividad del sistema tributario: i) fortalecer la lucha contra la evasión mediante fiscalización y herramientas digitales; ii) reducir y reordenar los gastos tributarios ineficaces; iii) simplificar y hacer más progresiva la tributación empresarial, incluida la minería; y iv) ampliar y equilibrar el impuesto a la renta de personas naturales corrigiendo el trato desigual entre rentas del trabajo y del capital (OCDE, 2025).

Revertir la regresividad del sistema tributario peruano exige restablecer contrapesos institucionales, recuperar el rol de la evaluación técnica en el proceso legislativo y garantizar su carácter vinculante; y vehicular un proceso de reforma fiscal con una agenda más amplia de fortalecimiento democrático, en la que la fiscalización de las decisiones públicas no implique el recorte de las libertades civiles y políticas de la ciudadanía organizadas. Solo así será posible reconstruir el pacto fiscal y la confianza en el proceso que sigue el país para su adhesión a la OCDE y sentar las bases de una convivencia democrática legítima.

2. Breve marco conceptual: tributación, progresividad y democracia

A lo largo de la historia, los impuestos han sido un pilar de la relación entre ciudadanía y Estado al financiar políticas públicas para la provisión de bienes y servicios esenciales. De esta relación, surge el “pacto fiscal”, entendido como un vínculo de reciprocidad entre ciudadanos que contribuyen mediante impuestos y un Estado que orienta el gasto público, con transparencia y eficiencia, hacia prioridades colectivamente definidas (Cepal, 1998; Piketty, 2015). El cumplimiento de este pacto fortalece la democracia, al sostener la contribución en condiciones de equidad entre todos los ciudadanos y canalizar, por medio de mecanismos representativos, las decisiones sobre la magnitud y composición del gasto público. En contraste, cuando el Estado es percibido como ineficiente o concede tratamientos tributarios diferenciados a sectores particulares, la disposición a tributar tiende a debilitarse (Piketty, 2015).

La democracia, por su parte, no se limita a la elección de representantes, sino que implica la construcción de una sociedad en la que todas las personas son reconocidas como iguales y participan en un proyecto común (Rosanvallon, 2017). Su fortaleza depende de su vitalidad, es decir, de la capacidad del sistema democrático para renovarse mediante la participación ciudadana, el diálogo con las autoridades, la confianza en las instituciones y el respeto a los derechos, incluso en contextos críticos. En este marco, la política tributaria

no es un asunto meramente técnico, sino una herramienta con la cual el Estado reconoce las prioridades colectivas. Su realización es expresión del cumplimiento del equilibrio entre poderes del Estado y de la capacidad de una sociedad para sostener proyectos comunes.

Para que el pacto fiscal sea sostenible y justo, la progresividad tributaria es un principio clave. Es decir, nos referimos a situaciones en las que los impuestos se distribuyen de acuerdo con la capacidad contributiva de los distintos grupos económicos, apuntando a que quienes concentran mayores ingresos tengan un aporte proporcionalmente mayor que quienes poseen menos recursos. Mediante la rendición de cuentas, espacios de deliberación pública y el equilibrio entre poderes del Estado, se limita la adopción de privilegios fiscales³ y se favorece la toma de decisiones orientada al bienestar de toda la ciudadanía. Así, en el marco de un sistema tributario progresivo, las democracias son más sólidas e inclusivas.

Por el contrario, los impuestos son regresivos cuando la carga tributaria es menor para los sectores de mayores ingresos, ya sea porque enfrentan tasas más bajas o porque logran reducir su contribución mediante mecanismos de elusión o evasión fiscal (Piketty, 2013). En estos contextos, el sistema tributario tiende a profundizar la desigualdad, ya que los sectores con menos recursos terminan aportando proporcionalmente una mayor parte de sus limitados ingresos al fisco.

Cuando la democracia se debilita, se debilitan los mecanismos de control institucional y se favorecen dinámicas de captura estatal por grupos que buscan beneficios tributarios. Estas decisiones erosionan la base fiscal, reducen la capacidad redistributiva del Estado y desplazan la política tributaria desde criterios de equidad y sostenibilidad hacia consensos políticos a corto plazo, muchas veces alineados con intereses particulares.

En este marco, el principio de progresividad tributaria puede entenderse como una medida indirecta de la fortaleza democrática. La progresividad tributaria y la vitalidad democrática se refuerzan mutuamente: los sistemas tributarios no solo reflejan la capacidad del Estado para recaudar, sino también su voluntad política de hacerlo de manera justa y orientada al interés general. La forma en que se definen y aprueban las políticas tributarias revela, por tanto, el grado de inclusión, representación y equilibrio institucional existente en una democracia. Con base en este enfoque, se examina el periodo 2011–2025, analizando los cambios en la política tributaria peruana y su orientación distributiva a partir de las medidas impulsadas por el Ejecutivo y el Legislativo, y la relación entre ambos poderes del Estado.

3 Es decir, cuando se rompe el principio de igualdad tributaria y se otorgan tratamientos especiales en materia tributa a determinados sectores.

3. Política tributaria de Perú entre 2011 y 2025

A continuación, se analizan las medidas de política tributaria aprobadas en el periodo 2011-2025 en Perú. Para alcanzar este objetivo, se realizó una revisión sistemática de las medidas impulsadas y aprobadas desde ambos poderes del Estado, en el portal del Congreso de la República. Se incorpora también la información presentada por el MEF al Congreso de la República mediante el OFICIO n.º 2748-2025-EF/13.01. La información sistematizada da cuenta de una tendencia persistente hacia la regresividad, la cual se refuerza a partir de 2022: ello intensifica el problema de manera crítica. En solo cuatro años, se concentra más de la mitad de las medidas tributarias regresivas aprobadas durante todo el periodo, con efectos fiscales y democráticos de largo alcance.

3.1. Baja presión tributaria y altos costos fiscales por beneficios tributarios sectoriales

El Perú sigue siendo uno de los países de América Latina y el Caribe con más baja presión tributaria, recaudación concentrada en impuestos indirectos y beneficios tributarios que contribuyen a su regresividad. La estructura tributaria peruana se caracteriza por una fuerte dependencia de los impuestos indirectos. Desde hace más de una década, el impuesto general a las ventas (IGV) representa más de la mitad de la recaudación total, mientras que el impuesto a la renta aporta alrededor del 40 % (Sunat, 2025). Al aplicarse con una tasa plana, independientemente del nivel de ingresos, el predominio del IGV configura un sistema con rasgos regresivos⁴. Esta debilidad estructural se refleja también en una presión tributaria⁵ persistentemente baja, que pasó de 16,3 % del PBI en 2011 a apenas 14,6 % en 2025⁶, incluso en un contexto favorable de altos precios de los principales minerales de exportación, con precios del oro pasando de 1900

4 Los impuestos indirectos, como el IGV, asignan el mismo porcentaje a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingresos. Las personas con más recursos dirigen un menor porcentaje de sus ingresos al consumo que las personas con menos ingresos, como sostiene el principio económico conocido como “Ley de Engels”, debido a que tiene mayores excedentes asignados al ahorro e inversión. Por su parte, las personas con menos ingresos asignan casi la totalidad de sus ingresos al consumo inmediato, pues sus ingresos les permiten pocos márgenes de ahorro e inversión. Así, terminan pagando un porcentaje proporcionalmente mayor de sus ingresos al pago de este tipo de impuestos indirectos al consumo aportando a la regresividad del sistema tributario.

5 La presión tributaria mide el total de los ingresos tributarios de un país en relación con el valor de su producción nacional, es decir, el PBI. Este indicador permite comparar la capacidad de recaudación de los Estados y evaluar el esfuerzo fiscal que realizan para financiar bienes y servicios públicos.

6 Ministerio de Economía y Finanzas. (2026) MEF: El buen desempeño de los contribuyentes de las MYPES, impulsó el crecimiento de la recaudación en el 2025. <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/1341680-mef-el-buen-desempeno-de-los-contribuyentes-de-las-mypes-impulso-el-crecimiento-de-la-recaudacion-en-el-2025>

dólares la onza en 2011 a superar los 4500 dólares la onza en 2025. Los niveles de presión tributaria en el Perú se sitúan muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (21,3 %) y del promedio de los países de la OCDE (33,9 %) (Sunat, 2025; OCDE, 2025⁷).

Esta baja capacidad recaudatoria se explica principalmente por tres factores: los elevados niveles de evasión y elusión fiscal (pérdidas cercanas al 7 % del PBI, concentradas en el IGV y el impuesto a la renta empresarial⁸), la acumulación de beneficios tributarios (gasto tributario estimado en 2,15 % del PBI, equivalente a aproximadamente 24 000 millones de soles) y la judicialización de las deudas de grandes contribuyentes (22 159 millones de soles en litigio o apelación a agosto de 2023) (MEF, 2025a; Alarcón, 2023). En conjunto, estos elementos limitan la capacidad redistributiva del Estado y consolidan un régimen fiscal de baja presión tributaria y alta desigualdad.

El Perú deja de recaudar más de 20 000 millones de soles al año por beneficios tributarios. El gasto tributario ha presentado una tendencia creciente entre 2011 y 2025, con un incremento más sostenido durante el último quinquenio en valores reales. Entre 2011 y 2025, se verifica un incremento sostenido del gasto tributario: este, expresión de todo lo que deja de recaudar el Estado por beneficios tributarios, pasó de 12 065 millones de soles a 20 718,3 millones en términos reales⁹, calculados sobre la base de las cifras presentadas por el MEF en distintos Marcos Macroeconómicos Multianual es (MMM), documentos clave para la implementación de la política económica del Estado. Se tomaron todos los MMM presentados desde el año 2010 hasta 2025¹⁰. Si bien esta tendencia es creciente durante todo el periodo, el salto más pronunciado ocurre a partir de 2023, coincidiendo con el periodo legislativo 2021–2025. El gasto tributario anual en el periodo legislativo reciente alcanzó un promedio anual de 19 000 millones de soles.

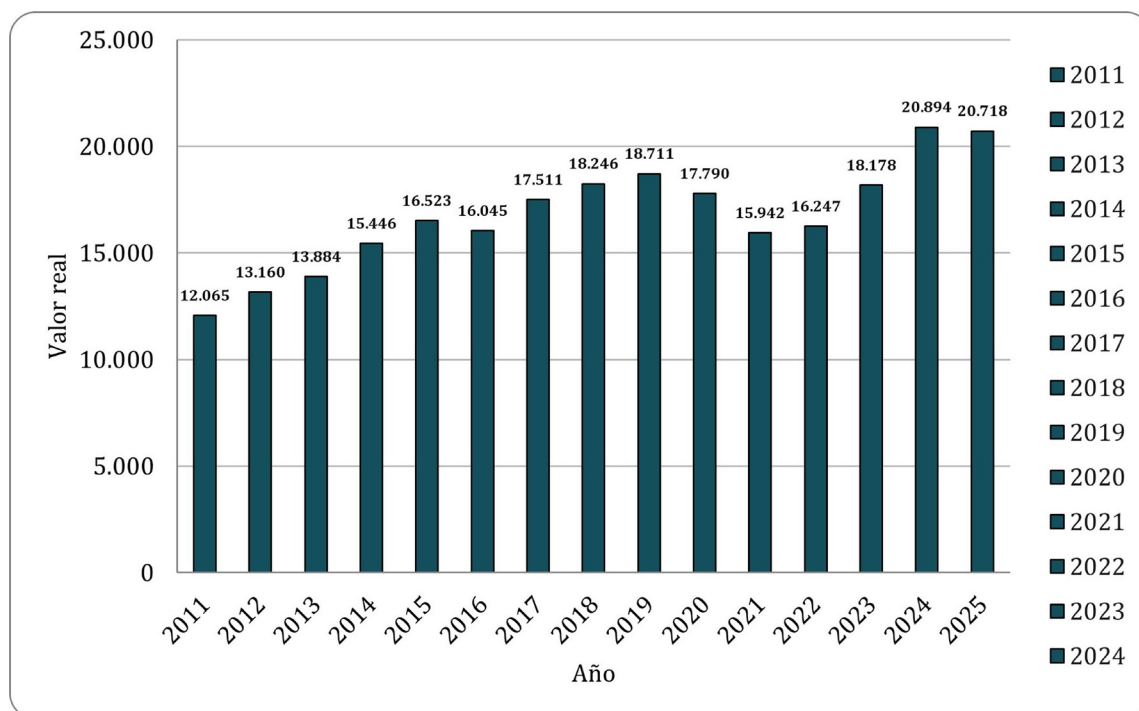
7 OCDE. (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025*. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-country-notes_29961c77/mexico_365f99c2/993680fd-es.pdf#:~:text=La%20recaudaci%C3%B3n%20tributaria%20como%20porcentaje%20del%20PIB,del%20promedio%20de%20la%20OCDE%20\(33.9%25\).%20](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-country-notes_29961c77/mexico_365f99c2/993680fd-es.pdf#:~:text=La%20recaudaci%C3%B3n%20tributaria%20como%20porcentaje%20del%20PIB,del%20promedio%20de%20la%20OCDE%20(33.9%25).%20)

8 El impuesto a la renta en el Perú grava las rentas de capital, trabajo y patrimonio. Estas se dividen en cinco categorías: i) primera categoría: son rentas de capital generadas por arrendar, subarrendar o ceder bienes muebles o inmuebles; ii) segunda categoría: también son rentas del capital relacionadas con la venta de acciones o valores mobiliarios, intereses por capitales, regalías, patentes, rentas vitalicias y otros; iii) tercera categoría: son rentas en relación con el desarrollo de actividades empresariales por personas jurídicas y cualquier ingreso generado por operaciones con terceros; iv) cuarta categoría: rentas de trabajo por servicios prestados de forma independiente; y v) quinta categoría: rentas del trabajo por ingresos obtenidos por trabajo prestado en relación de dependencia (adaptado de: <https://renta.sunat.gob.pe/personas/que-es-el-impuesto-renta-de-personas>).

9 Ver Índice de Precios al Consumidor. Índice a diciembre 2021 = 100. Precios de Lima. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN38705PM/html>

10 Todos los MMM consultados se encuentran en el portal https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731

Gráfico 1. Gasto tributario anual 2011-2025 en millones de soles (valores reales al 2021)



Fuente: MEF.

3.2. Cambios y persistencias en las medidas tributarias aprobadas desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo entre 2011-2025

Realizaremos una revisión de las medidas tributarias aprobadas entre 2011 y 2025 a partir de la información presentada en el portal del Congreso de la República, incluyendo leyes impulsadas por congresistas y decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo tras recibir facultades delegadas en materia tributaria. Ello responde a que el artículo 74 de la Constitución del Perú establece que el Ejecutivo solo puede emitir normas con rango de ley en este ámbito, como la creación de impuestos o la modificación de estructuras impositivas, cuando el Congreso le delega expresamente dicha competencia.

3.2.1. El rol del Poder Ejecutivo: Entre la agenda OCDE y la progresividad que no llegó

Entre 2011 y 2025, el Perú vivió una marcada inestabilidad política, reflejada en la sucesión de ocho presidentes. Durante ese periodo, el Estado inició un proceso de acercamiento a la OCDE, acordando la implementación de un “Programa País” como compromiso para diseñar y monitorear una agenda mínima de reformas multidimensionales orientadas a la adhesión. Se inició así un programa de asistencia técnica de la OCDE y el Programa de Fiscalidad Internacional del Banco Mundial al Perú desde 2013, para mejorar la estructura tributaria del país

priorizando la lucha contra prácticas de erosión de base imponible (OCDE, 2022). Asimismo, desde el primer Estudio Multidimensional para el Perú (2016) la OCDE planteó como principales retos del Perú en materia tributaria: “i) el desequilibrio entre impuestos directos e indirectos; ii) la falta de progresividad del sistema tributario; iii) el tamaño desproporcionado de gasto tributario; iv) la escasa relevancia de impuestos ambientales” (Arias, 2018 citando a OCDE, 2016).

Durante estos años, cinco gobiernos solicitaron pedidos de delegación de facultades en materia tributaria al Congreso de la República. En términos generales, los pedidos de delegación de facultades coinciden en incorporar con diferentes énfasis, las recomendaciones de la OCDE principalmente en reformas técnicas y administrativas. Los gobiernos de Humala, Kuczynski; Vizcarra y Castillo impulsaron modificaciones como cambios en la normativa de precios de transferencia para evitar situaciones de elusión tributaria; la implementación de la Norma XVI denominada “norma antielusiva”; el fortalecimiento del Tribunal Fiscal; la habilitación del Poder Ejecutivo para emitir decretos legislativos orientados a la agilización de controversias tributarias; la modificación de la Norma VII del Código Tributario para fortalecer las reglas correspondientes al otorgamiento de beneficios tributarios y la optimización del procedimiento de atribución de la condición de “sujeto sin capacidad operativa” para luchar contra la evasión.

En este periodo, las medidas orientadas a modificar la estructura tributaria para fortalecer la tributación directa y corregir inequidades distributivas también incluidas en el Programa País no fueron incorporadas o no recibieron facultades delegadas por el Poder Legislativo¹¹. Del análisis de las características de los paquetes legislativos promovidos desde el Poder Ejecutivo, desde una perspectiva de progresividad, destaca, en lugar número 1, la primera etapa del gobierno de Ollanta Humala. Durante su primer año, el Ejecutivo impulsó medidas para gravar la renta minera (nuevas regalías, impuesto especial a la minería y gravamen especial minero) e incorporó la Norma XVI del Código Tributario, conocida como cláusula antielusiva, orientada a sancionar prácticas de planificación tributaria agresiva según estándares de la OCDE. Sin embargo, esta última medida fue posteriormente ralentizada por el propio gobierno¹² (Durand, 2017; Morel et al., 2020).

11 Son ejemplos de ello: i) la ralentización y suspensión de la implementación de la norma antielusiva que permitiría combatir la elusión tributaria, y ii) el rechazo al otorgamiento de facultades para simplificar el régimen tributario de pequeñas empresas. Ambas medidas se encuentran alineadas con las recomendaciones de la OCDE para el Perú en sus estudios económicos, como se detalla en el más reciente: *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025* (OCDE, 2025). Si bien fueron impulsadas por el Ejecutivo, no fueron implementadas por tensiones con grupos económicos o por el rechazo del Legislativo.

12 La Norma XVI del Código Tributario, conocida como cláusula antielusiva, facultaba a la administración tributaria a identificar y sancionar prácticas de planificación tributaria agresiva que categorizamos como elusión (Morel et al., 2020). La norma se alineaba con las recomendaciones de la OCDE y con la tendencia global de combatir la elusión de grandes corporaciones multinacionales. Como analizó Durand (2017), la implementación de esta norma fue seriamente criticada por sectores empresariales. Durante su vigencia, la Sunat atrasó su implementación en una postura de extrema prudencia, y en 2014, la Norma XVI fue suspendida por el Congreso de la República hasta que se elaborase un reglamento para su aplicación. Las normas antielusivas en el mundo no cuentan con reglamentos en sentido estricto, porque, además de ser imposible especificar todos los posibles esquemas elusivos, una reglamentación puede restar y hasta anular la eficacia de una norma antielusiva general (Salazar, 2016).

También orientado al principio de progresividad, el gobierno de Pedro Castillo presentó ante el Congreso un pedido de delegación de facultades con medidas para aumentar la presión fiscal, estructuradas en torno a la formalización, la lucha contra la evasión y la elusión, y la equidad tributaria. No obstante, las propuestas con mayor contenido redistributivo no lograron ser aprobadas por el Congreso¹³.

En balance, durante este periodo, se aprobaron reformas orientadas a fortalecer las capacidades técnicas de la administración tributaria para enfrentar la evasión y la elusión. No obstante, la administración tributaria no ha logrado implementar completamente las nuevas herramientas otorgadas como sostiene el MEF (2025a). En contraste, los desafíos estructurales identificados por la OCDE, como la baja progresividad del sistema, la predominancia de impuestos indirectos y la expansión del gasto tributario, quedaron fuera de la agenda de reformas entre 2011 y 2025, preservando los rasgos regresivos del modelo tributario peruano. Como resultado, incluso en contextos económicos favorables, ningún gobierno logró revertir de manera sostenida la caída de la presión tributaria.

3.2.2. El Poder Legislativo: Nuevos beneficios tributarios y aprobaciones sin tomar en cuenta criterios técnicos

El Congreso de la República pasó de aprobar, en promedio, menos de tres leyes en materia tributaria al año a aprobar diez medidas tributarias por año entre 2022 y 2025. Entre 2011 y 2025, en un contexto de creciente confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo desde 2016, el Perú renovó la composición del Congreso en cuatro ocasiones. A las elecciones generales de 2011, 2016 y 2021, se sumó la conformación de un Congreso complementario para el periodo 2020–2021 tras el cierre del Parlamento en 2019, lo que refleja un escenario de alta inestabilidad política e institucional.

A lo largo de todo el periodo analizado, se evidencia un giro en el rol del Congreso de la República en materia tributaria. De una participación inicialmente secundaria, centrada en dar prórroga a beneficios tributarios¹⁴ ya existentes, desde 2022 se incrementa la producción legislativa con medidas vinculadas a la política fiscal, tanto con medidas “con impacto fiscal adverso que incrementan el gasto

13 Por ejemplo, entre las medidas no aprobadas se encuentran la propuesta para perfeccionar el régimen fiscal minero en un contexto de sobreganancias del sector, la simplificación del régimen tributario para pequeñas empresas y el ajuste de tasas al impuesto a las rentas de capital.

14 Los beneficios tributarios son instrumentos que suelen ser utilizados para la promoción de determinados sectores económicos. Como señala el Tribunal Constitucional, los beneficios tributarios constituyen una excepción al principio constitucional tributario de generalidad. Por ello, como cualquier excepción debe ser temporal y no superar el plazo de seis años (STC 00016-2007-PI-TC/ ST 10138-2005-PC). Los beneficios tributarios pueden expresarse a través de inafectaciones, exoneraciones o devoluciones tributarias. La aprobación de beneficios tributarios contribuye a disminuir la base imponible al estar exentos de cumplir con sus obligaciones tributarias; por ello, son considerados “gasto tributario” (Granda, 2019). El gasto tributario aprobado en las últimas décadas en el Perú ha beneficiado principalmente a grandes empresas mineras, agroexportadoras y financieras (Salazar, 2016).

público” como con leyes que “reducen la capacidad de recaudar ingresos fiscales”, como sostiene con preocupación el Consejo Fiscal¹⁵ (2025b).

El Congreso de la República electo para el periodo 2011-2016 aprobó en todo su periodo solo once leyes en materia tributaria y el siguiente Congreso 2016-2019 aprobó un total de trece. Estas cifras son ampliamente superadas por el Congreso del 2021-2025, que se encuentra aún en funciones. Hasta diciembre de 2025 se aprobaron cuarenta leyes en materia tributaria, impulsadas por el propio Poder Legislativo. Así, más de la mitad de toda la legislación tributaria aprobada en quince años se concentró en la gestión del Congreso de la República electo para el periodo 2021-2025, con un giro claro hacia la creación masiva de beneficios tributarios con alto costo fiscal.

Nuevos sectores económicos accedieron a beneficios tributarios desde 2022, lo que ha generado un incremento del gasto tributario. De acuerdo con el MEF, todas las medidas aprobadas por el Congreso de la República 2021-2025 están ocasionando un costo fiscal anual de 26 954 millones de soles.

El Congreso de la República electo para el periodo 2021-2025 elevó el universo de beneficiarios incorporando nuevos sectores, como restaurantes y hoteles, empresas ubicadas en el Centro Histórico de Lima, entre otros.

Según estimaciones del MEF¹⁶, las medidas de mayor impacto fiscal aprobadas en este periodo generan un costo acumulado cercano a 27 000 millones de soles anuales. Este patrón se refleja en el fuerte crecimiento del gasto tributario total, con un punto de inflexión a partir de 2022. El gasto tributario se traduce en menos presupuesto público para financiar la ejecución de políticas públicas priorizadas por el Estado. Estas nuevas medidas erosionan el pacto fiscal al brindar tratamientos tributarios diferenciados a los sectores que realizan actividad económica en el país. Se consolida así un sistema tributario fragmentado, costoso y orientado a intereses de sectores económicos particulares antes que medidas generales que benefician a todos los sectores de la sociedad.

15 El Consejo Fiscal (CF) es un organismo autónomo que analiza la política fiscal. Se encuentra integrado por no menos de tres miembros, nombrados mediante resolución suprema refrendada por el MEF, que son seleccionados por su reconocida trayectoria (mínimo de diez años) en materia macroeconómica o fiscal, elegidos a partir de una terna propuesta por el propio CF.

16 Oficio n.º 2748-2025-EF/13.01 (14 de julio de 2025).

Cuadro 1. Beneficios tributarios aprobados por el Congreso de la República 2021-2025 y su costo fiscal anual en millones de soles

Beneficio tributario impulsado y aprobado por el Poder Legislativo	Descripción	Costo fiscal en millones de soles anuales según MEF
Ley n ° 31969: Beneficio tributario a empresas de la industria textil y confecciones	El beneficio tributario se aplica a empresas del Régimen General y del Régimen MYPE Tributario que desarrollen principalmente actividades de industria textil y confecciones. El beneficio consiste en brindar un crédito tributario del 20 % del monto de utilidades anuales que sean reinvertidas desde 2024 hasta 2028. Además, se incluyeron beneficios para el sector agrario ¹⁷ .	2897
Ley n ° 32434: Beneficio tributario al sector agrario	Las empresas agrarias pagarán una tasa del 15 % de impuesto a la renta durante el periodo 2026-2035; sin límites respecto al tamaño de la empresa. Es decir, la mitad de la tasa que pagan todas las empresas en el Perú. Este beneficio ya había sido derogado por el Congreso anterior (2020-2021) debido a que los beneficios fueron concentrados por las empresas más grandes del sector agroindustrial.	1580
Ley n ° 32219: Beneficio tributario a las empresas del sector restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos	Se prorrogó hasta 2027 un beneficio tributario inicialmente diseñado para apoyar a las empresas durante la pandemia por el COVID-19 en 2021. Este beneficio otorga una tasa de IGV de 8 % en 2025 y hasta 12 % en 2027, por debajo del 18 % que pagan todos los sectores económicos. Si bien este beneficio está orientado a las micro- y pequeñas empresas, este tipo de tratamientos diferenciados crean incentivos para limitar el tamaño de las empresas, fraccionar operaciones o subdeclarar ingresos para eludir obligaciones vinculadas a mayor tamaño como sostiene la OCDE (2025) respecto a los regímenes especiales para mypes en el Perú.	771

¹⁷ Ley incluye en los artículos 8 y 9 “Deducción adicional por la contratación de trabajadores de los sectores agrario y riego, agroexportador y agroindustrial” y “Contribuciones de los sectores agrario y riego, agroexportador y agroindustrial al Seguro Social de Salud (ESSALUD)” con una tasa del 6 %. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2249422-1>

Beneficio tributario impulsado y aprobado por el Poder Legislativo	Descripción	Costo fiscal en millones de soles anuales según MEF
Ley n ° 31828: Beneficio tributario por la contratación de trabajadores jóvenes	Las empresas en el Régimen General o MYPE Tributario que contraten uno o más trabajadores nuevos, de entre 18 y 29 años, pueden aplicar una deducción adicional al impuesto a la renta equivalente al 50 % de la remuneración básica que paguen al nuevo trabajador, independientemente de su jornada de trabajo y su modalidad contractual.	678
Ley n ° 31980: Beneficio tributario a proyectos inmobiliarios en el Centro Histórico de Lima	Se otorgaron créditos tributarios contra el impuesto a la renta del ejercicio gravable de entre el 15 % y 30 % de la inversión realizada en proyectos inmobiliarios en inmuebles en el Centro Histórico de Lima. No hay restricción respecto al tamaño de empresa.	210
Ley n ° 32309: Beneficio tributario a actividades cinematográficas	Crédito tributario por inversión en la producción audiovisual. El crédito audiovisual es equivalente a la tasa del impuesto a la renta de tercera categoría del Régimen General vigente a la fecha de presentación del Programa de inversión aplicado sobre el monto de inversión acreditado en la producción de la obra audiovisual.	100

Fuente: MEF, 2025b.

Entre 2021-2025, el Congreso aprobó treinta y tres (33) medidas tributarias sin incluir la opinión técnica del MEF, un tercio de las medidas tributarias se aprobó por insistencia luego de ser observadas por el Poder Ejecutivo. El ente rector de la política fiscal del Estado es el MEF. Por medio de sus órganos de línea, es la entidad encargada de evaluar, formular y proponer políticas tributarias para “simplificar, reestructurar y optimizar el sistema tributario y mejorar la recaudación” (MEF, 2023). Particularmente, para otorgar beneficios tributarios, el Código Tributario establece en la Norma VII que la aprobación de la propuesta legislativa requiere de informe previo por parte del MEF¹⁸: esto, debido a que para garantizar un equilibrio de poderes mediante el diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la Constitución peruana establece que las modificaciones legislativas en materia tributaria deben pasar por el Congreso de la República.

18 Sin embargo, la opinión del sector no es vinculante y no hay ninguna restricción constitucional para presentar proyectos que reduzcan los ingresos.

Sin embargo, en los últimos años, el Congreso ha dejado de incorporar la opinión técnica del MEF en el análisis legislativo. El Consejo Fiscal ha llamado la atención respecto al “sistemático rechazo a las observaciones formuladas por los entes técnicos del Estado y el uso cada vez más frecuente del mecanismo de insistencia” para la aprobación de leyes con alto costo fiscal (Consejo Fiscal, 2025b, p.1). La preocupación del Consejo Fiscal responde al creciente número de medidas fiscales aprobadas por el Congreso de la República 2021-2025 sin incluir opinión o evaluación técnica del MEF en los dictámenes de las comisiones. De las cuarenta leyes en materia tributaria aprobadas, treinta y tres carecen de la opinión del MEF en sus dictámenes¹⁹.

Lo que agrava la situación es la imposición de medidas por parte del Poder Legislativo mediante el mecanismo de aprobación por insistencia²⁰. Este mecanismo ha sido poco usado por los Congresos previos. Sin embargo, de acuerdo con el Consejo Fiscal, este Congreso ha promulgado 107 leyes por insistencia, las que fueron previamente “observadas por el Ejecutivo por contravenir los intereses del Estado o el potencial impacto fiscal” (Consejo Fiscal, 2025a). De este total, catorce son leyes en materia tributaria observadas por el Poder Ejecutivo debido a riesgos fiscales, vacíos técnicos o efectos regresivos. En conjunto, una de cada tres leyes tributarias, durante el periodo 2021-2025, se aprobaron bajo esta modalidad. Este patrón evidencia una ruptura en los equilibrios de poder y consolida un escenario en el que las decisiones tributarias no responden a criterios técnicos.

De las cuarenta leyes aprobadas por el Congreso de la República entre 2021-2025, veinticinco son nuevos beneficios e incentivos tributarios para sectores económicos particulares, lo cual contribuye a la regresividad del sistema tributario peruano. El incremento de la producción legislativa tributaria en el mencionado periodo no ha fortalecido la recaudación ni corregido la regresividad del sistema. Un sistema tributario es regresivo cuando los sectores de mayores ingresos no contribuyen de manera proporcional a su capacidad económica (Piketty, 2015). En este contexto, los beneficios tributarios dirigidos a sectores económicos particulares han profundizado dicha regresividad al otorgar tratamientos tributarios diferenciados. Según el Consejo Fiscal, entre 2021 y 2025 se promulgaron veinticinco leyes de este tipo (Consejo Fiscal, 2025a).

Al clasificar las medidas tributarias aprobadas según su impacto distributivo, se observa que siete de cada diez son regresivas. Este patrón evidencia una agenda legislativa tributaria que se aparta de las recomendaciones de la OCDE para el Perú. En la siguiente sección, se examina la agenda tributaria propuesta por la OCDE y su relación con la progresividad del sistema.

19 Los datos son parte de la sistematización realizada sobre la base del seguimiento de las leyes aprobadas por el Congreso de la República y publicadas en su portal institucional.

20 Nos referimos a que, de acuerdo con la técnica legislativa, el Congreso debe enviar el proyecto legislativo aprobado al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si la norma es inconstitucional o requiere correcciones, el Poder Ejecutivo puede devolverla al Congreso para su revisión. Al respecto, ver https://www.congreso.gob.pe/Flujogramalegislativo/#::~text=PODER%20EJECUTIVO%20*%20Si%20no%20tiene%20observaciones%2C,seg%C3%BAn%20corresponda%2C%20realiza%20el%20acto%20de%20promulgaci%C3%B3n.

4. El camino hacia la adhesión del Perú a la OCDE: garantizar la progresividad del sistema tributario

Desde 2012, el Estado peruano ha expresado su interés en adherirse a la OCDE, proceso que se formalizó en 2014 con el Programa País OCDE–Perú, orientado a mejorar la calidad de las políticas públicas en áreas estratégicas como gobernanza, integridad, productividad y medio ambiente (Arias, 2018). En este marco, la OCDE ha elaborado informes de diagnóstico y una agenda de reformas con el apoyo de sus comités. En 2022, se inició la evaluación formal de la solicitud peruana mediante una Hoja de Ruta que contempla revisiones técnicas por parte de veinticuatro comités. A la fecha, el país se encuentra en plena etapa de evaluación y ha recibido ocho de estas revisiones.

En materia tributaria, la evaluación corresponde al Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, cuyos diagnósticos sobre el sistema tributario peruano han sido consistentes durante casi una década. Desde el *Estudio Multidimensional de Perú* (OCDE, 2016), se advierte un sesgo hacia impuestos indirectos, baja progresividad, elevados gastos tributarios y la ausencia de impuestos ambientales (OCDE, 2016; Arias, 2018). Estas debilidades persisten, se confirma en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025*, que subraya la necesidad de una reforma integral para avanzar hacia un mejor sistema tributario.

Además de las medidas para reducir la evasión y elusión tributaria (ver Anexo 1), las recomendaciones de la OCDE destacan la necesidad asegurar la progresividad del sistema tributario. Para ello, resulta prioritario racionalizar los beneficios tributarios que otorgan tratamientos diferenciados a sectores económicos consolidados; asimismo, aumentar la participación de los impuestos directos en la recaudación. En esta línea, la OCDE recomienda mejorar la tributación empresarial, en particular en el sector minero, donde identifica márgenes de mejora; así como reducir la diferencia entre las tasas aplicables a las rentas del trabajo y a las rentas del capital (OCDE, 2025).

Gráfico 2. Recomendaciones OCDE en materia tributaria para el Perú vinculadas a la progresividad (OCDE, 2025)

Reducir gastos tributarios

→ **Revisión exhaustiva de gastos tributarios para mantener solo los que cumplen con objetivos políticos bien definidos.** Eliminar gradualmente el resto. Evaluar transitar hacia transferencias monetarias focalizadas hacia empresas u hogares vulnerables ante la eliminación de beneficios tributarios. (OCDE, 2025)

Re-evaluar las exoneraciones del impuesto a la renta concedidas a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en función de su eficacia y su impacto fiscal. (OCDE, 2025)

Mejorar la tributación de las empresas

→ **El régimen fiscal de la minería podría ser gradualmente más progresivo. El Perú capta ingresos fiscales relativamente modestos de la minería en relación con su potencial.** En un contexto de elevados precios de los minerales, el régimen fiscal de la minería podría ser gradualmente más progresivo, de modo que los ingresos fiscales aumentarían con la rentabilidad, sobre todo durante los periodos de auge de las materias primas, sin desalentar la inversión (IMF, 2022; IMF, 2025). (OCDE, 2025)

Rentas de capital

→ **Reformar el trato desigual entre las rentas del trabajo y del capital reforzaría la equidad y la capacidad de recaudación del sistema de impuesto a la renta de las personas naturales en Perú.** Las rentas de capital (primera y segunda categoría) se gravan con una tasa impositiva fija de 5%, mientras que las rentas del trabajo están sujetas a tasas progresivas que van del 8% al 30%, lo que genera un sesgo regresivo (OCDE, 2025)

Fuente: OCDE, 2025.

5. Vitalidad democrática para la viabilidad de la progresividad tributaria

En el marco del proceso de adhesión del Perú hacia la OCDE, el país enfrenta el reto de transitar hacia un sistema tributario progresivo. Las medidas propuestas por la OCDE requieren de un conjunto de condiciones que viabilicen su implementación, tales como la naturaleza de su sistema democrático. Como se detalla en el recuadro 1, el análisis estadístico realizado identifica una relación inversa entre la vitalidad democrática y la cantidad de medidas tributarias regresivas aprobadas por el Congreso. Hay una tendencia decreciente de la vitalidad democrática entre 2011 y 2025, con un deterioro más pronunciado a partir de 2018 y niveles particularmente bajos entre 2021 y 2025. En ese mismo período, la orientación regresiva de la política tributaria se precipita.

El camino hacia un sistema tributario progresivo parece ir de la mano con la necesidad de un escenario de vitalidad democrática en la que la ciudadanía y todos los poderes del Estado contribuyan al fortalecimiento de un pacto fiscal. La evidencia sugiere que el debilitamiento democrático reduce los controles, erosiona los contrapesos institucionales y amplía el margen para decisiones fiscales orientadas a intereses particulares. No es extraño, encontrar que, en 2024, el 90 % de la población consideraba que el Perú está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, conforme a la II Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (Oxfam & IEP, 2024). Así, este patrón profundiza la regresividad del sistema tributario, debilita el pacto fiscal afectando la legitimidad del Estado y compromete su capacidad de recaudación. De manera que, recuperar la institucionalidad democrática es fundamental para superar el escenario de baja recaudación, y para ampliarla, se requiere, al mismo tiempo, alcanzar un sistema tributario progresivo.

Recuadro 1: ¿La democracia contribuye a la progresividad del sistema tributario? Una aproximación cuantitativa

Nos propusimos analizar el vínculo entre la democracia y la progresividad del sistema tributario desde una aproximación cuantitativa. Para ello, sistematizamos todas las leyes en materia tributaria aprobadas por el Congreso de la República en el periodo 2011-2025 y evaluamos su progresividad/regresividad. Este conjunto de datos fue contrastado con la evolución de la vitalidad democrática en el país. El objetivo fue entender si existe una relación sistemática entre ambas variables y observar cómo se mueven conjuntamente. Así, podremos saber si es que los cambios en una de estas variables son acompañados por cambios en la otra

variable y la dirección en la que ocurre esta relación. Sin establecer necesariamente causalidades absolutas debido a que, como en cualquier metodología cuantitativa, resulta imposible captar todos los elementos de la realidad, el contraste de datos nos permite identificar qué tan fuerte es la asociación entre ambas variables.

¿Cómo medir el estado de la democracia en el Perú? La construcción de un índice de vitalidad democrática

Para evaluar la calidad democrática, combinamos dos enfoques. Primero, utilizamos el Índice del Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional, que mide dimensiones clave como representación, derechos, Estado de derecho y participación. Segundo, incorpora un conjunto de condiciones críticas que permiten identificar años en los que la democracia se ve seriamente comprometida, como tensiones extremas entre poderes del Estado que derivan en vacancias, la pérdida de vida de personas en protestas sociales vinculadas a la defensa de la democracia y sus instituciones o restricciones al espacio cívico. A partir de estos elementos, se ha construido un Índice de Vitalidad Democrática y se ha clasificado cada año según niveles de alta, media o baja vitalidad democrática.

La democracia peruana entre 2011 y 2025. Del deterioro institucional a la fragilidad democrática

Los resultados muestran dos etapas diferenciadas. Entre 2011 y 2017, el Perú registró una vitalidad democrática intermedia, sostenida principalmente por niveles relativamente altos de representación mediante la realización de procesos electorales democráticos. Sin embargo, a partir de 2018 se observa una tendencia sostenida de debilitamiento democrático, marcada por conflictos recurrentes entre el Ejecutivo y el Legislativo, múltiples procesos de vacancia presidencial, restricciones al espacio cívico y episodios de violencia estatal en contextos de protesta. Esta tendencia se profundiza entre 2021 y 2025, periodo que concentra los niveles más bajos de vitalidad democrática del ciclo analizado.

Menor vitalidad democrática, mayor regresividad tributaria

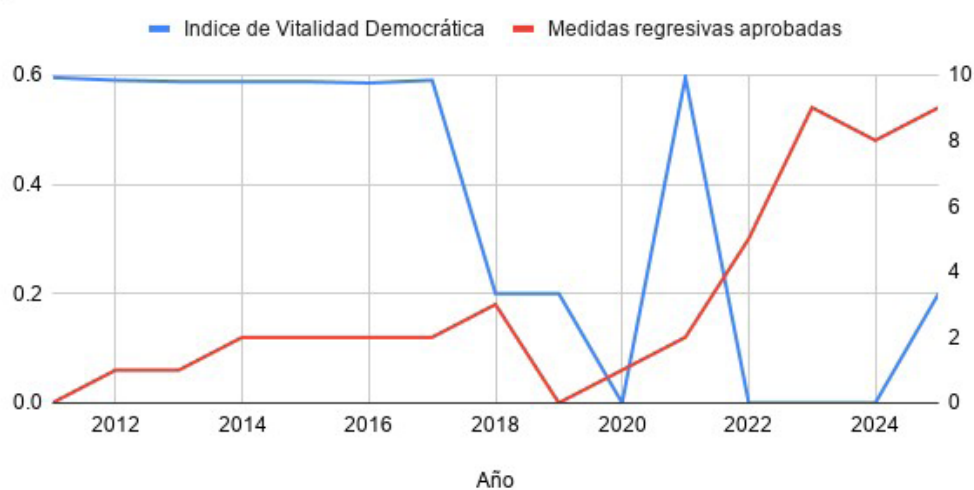
Habiendo construido una variable que nos permite analizar la evolución de la vitalidad democrática en el país para el periodo 2011-2025, contrastamos esta variable con la evolución de la cantidad de medidas tributarias regresivas aprobadas por el Congreso de la República durante el mismo periodo. Nuestro objetivo es describir la relación entre ambas variables. Es decir, con nuestras variables, describir el vínculo entre la democracia y la política tributaria. Para ello, tomamos como herramienta estadística al coeficiente de correlación de Pearson, que nos permite medir qué tan

fuertemente dos variables se mueven juntas de forma lineal. Este coeficiente toma valores entre -1 y +1.

Los resultados de la estimación de un coeficiente de correlación de Pearson respecto a la vitalidad democrática y la regresividad tributaria nos muestran una relación inversa moderadamente fuerte entre ambas variables (coeficiente = -0.6123). La tendencia que se observa entre las variables demuestra que cuando la vitalidad democrática es débil, se tiende a aumentar las medidas tributarias regresivas aprobadas por el Congreso; en cambio, cuando la vitalidad democrática es alta, la producción legislativa tributaria regresiva tiende a ser menor.

Estos resultados nos permiten demostrar la coexistencia de ambos procesos y la evidencia de un patrón empírico entre ambos cumpliendo así una función descriptiva. Sin embargo, es importante mencionar que esta asociación no implica causalidad, las aproximaciones cuantitativas sobre procesos políticos se fortalecen al ser complementadas con análisis cualitativos para alcanzar una interpretación más robusta.

Índice de Vitalidad Democrática y medidas regresivas aprobadas en el periodo 2011-2025



Conclusiones

- El sistema tributario peruano se caracteriza por una fuerte concentración de la recaudación en el IGV, un tributo de tasa plana que no distingue niveles de ingreso. Este predominio de impuestos indirectos, frente a una débil tributación directa sobre la renta y el patrimonio, genera que los hogares de menores recursos aporten proporcionalmente más que los de mayores ingresos. La baja presión tributaria del país y la incapacidad de ampliar la base imponible refuerzan este rasgo estructuralmente regresivo.
- La expansión de exoneraciones, tasas reducidas y tratamientos preferenciales a sectores específicos ha erosionado de manera sostenida la capacidad redistributiva del sistema. Estos beneficios se concentran principalmente en grandes empresas y grupos económicos de altos ingresos, lo que reduce la base fiscal y traslada el peso del financiamiento del Estado hacia los contribuyentes comunes. De este modo, el gasto tributario opera como una transferencia implícita de recursos públicos hacia sectores privilegiados.
- La evidencia muestra que la expansión acelerada de beneficios tributarios regresivos entre 2021 y 2025 tiene relación con el deterioro de la vitalidad democrática en el Perú. La pérdida de contrapesos, el uso recurrente de la aprobación por insistencia y la exclusión de la evaluación técnica del MEF por parte del Congreso han permitido que decisiones fiscales de alto costo se consoliden como práctica legislativa. Al mismo tiempo, refleja una ruptura entre Legislativo y Ejecutivo, así como una disputa por control político que deriva en el debilitamiento institucional del MEF para revisar y gestionar la política fiscal nacional. Como consecuencia, se debilita el pacto fiscal y se aleja al país de las recomendaciones promovidas por la OCDE, precisamente cuando el Perú se encuentra en una fase decisiva de su proceso de adhesión.
- Concluimos que avanzar hacia un sistema tributario progresivo exige también fortalecer la institucionalidad democrática. Sin contrapesos efectivos entre poderes del Estado cualquier intento de reforma tributaria será frágil. Revertir la regresividad implica ordenar el proceso legislativo, limitar los privilegios fiscales y reconstruir la legitimidad del Estado para recaudar y orientar recursos públicos para el interés general. La ambición de ser un país miembro de la OCDE implica avanzar hacia un sistema tributario más progresivo y, al mismo tiempo, tener un compromiso real con la calidad de la democracia.

Recomendaciones

Frente a esta situación, el Grupo de Justicia Fiscal plantea:

- Fortalecer la institucionalidad del MEF y garantizar la naturaleza vinculante de su opinión técnica en el diseño, priorización y aprobación de beneficios tributarios, especialmente durante el proceso legislativo. En materia tributaria, los proyectos de ley observados por el Ejecutivo deberían ser revisados y modificados por el Congreso a la luz de los criterios técnicos del MEF, evitando la aprobación por insistencia de medidas sin una adecuada evaluación de su impacto en la caja fiscal y presupuestal.
- Garantizar la sostenibilidad fiscal, avanzar hacia un sistema tributario más progresivo y cumplir con los estándares internacionales asociados a la adhesión del Perú a la OCDE.
- Garantizar los contrapesos políticos en el circuito de decisiones de naturaleza pública. La discusión fiscal es también una discusión política. Como se evidencia en el presente informe, en contextos de debilitamiento democrático, aumenta la probabilidad de adopción de políticas tributarias regresivas. Por eso, es fundamental revisar la calidad de nuestro sistema democrático al mismo tiempo que se adoptan medidas para reducir la regresividad tributaria.

Glosario

- **Aprobación de medidas legislativas por insistencia:** Procedimiento mediante el cual el Congreso de la República promulga una ley observada por el Poder Ejecutivo, reafirmando su aprobación mediante una nueva votación. Conforme al artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los tributos y exoneraciones solo pueden establecerse por ley o decreto legislativo. Si el Ejecutivo observa una autógrafa de ley, el Congreso puede ratificarla y promulgarla por insistencia.
- **Administración tributaria:** Conjunto de instituciones y funciones encargadas de aplicar la normativa tributaria, asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y garantizar la eficiencia en la recaudación. Su desempeño es clave para reducir la evasión y fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado.
- **Impuestos directos:** Tributos que gravan de manera directa el patrimonio o las utilidades de personas y empresas por trabajo o capital, y cuya carga no puede trasladarse a terceros. Estas rentas suelen tener tasas que se van incrementando según los ingresos económicos del contribuyente.
- **Impuestos indirectos:** Tributos que recaen sobre el consumo de bienes y servicios, y cuya carga puede trasladarse al consumidor final.

- **Privilegios fiscales:** Tratamientos tributarios preferenciales otorgados a sectores o actividades específicas mediante exoneraciones, deducciones o beneficios especiales. Su uso extendido incrementa los gastos tributarios y debilita la equidad y progresividad del sistema tributario. Los privilegios fiscales son beneficios tributarios y tratamientos preferenciales, pero no todo tratamiento preferencial es un beneficio tributario o privilegio fiscal.
- **Regresividad tributaria:** Los impuestos pueden ser regresivos cuando la carga tributaria es menor para los sectores con mayores ingresos, ya sea porque los marcos normativos asignan tasas menores o porque estos sectores logran esquivar el pago de impuestos mediante mecanismos de elusión o directamente por evasión fiscal (Piketty, 2013).
- **Sistema tributario:** Un sistema tributario está conformado por tres dimensiones que deben estar armónicamente organizadas: la normativa tributaria, que define los impuestos y sus bases legales; la política tributaria, que establece la orientación y prioridades del gobierno en materia fiscal; y la administración tributaria, que garantiza el cumplimiento y la eficiencia recaudatoria (Stiglitz, 2000).
- **Vitalidad democrática:** Refleja el funcionamiento efectivo de la democracia a través de dimensiones como la representación política, el equilibrio de poderes y la calidad del proceso legislativo. Su debilitamiento se asocia a una menor rendición de cuentas y a decisiones de política pública que favorecen intereses particulares, influyendo en materia tributaria.

Referencias bibliográficas

- Alarcón, L. (2023, 15 de octubre, actualizado 16 de octubre). Economía peruana en rojo: recaudación tributaria a la baja y millonarias deudas pendientes. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/4713/economia-rojo-menos-recaudacion-y-millonarias-deudas-tributarias>
- Arias, L. A. (2018). *El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021*. Oxfam y CooperAcción.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. <https://repositorio.cepal.org/bits-treams/ca5e6d36-26f7-4873-9865-15f64213c3d8/download>
- Consejo Fiscal. (2025a.). Nota de Discusión n.º 01-2025: Análisis de las leyes e iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso del Congreso de la República: periodo 2021-2026. <https://cf.gob.pe/documentos/notas-discusion/nota-de-discusion-01-2025/>
- Consejo Fiscal. (2025b). Comunicado n.º 06-2025-CF: El Consejo Fiscal alerta sobre los crecientes riesgos por la proliferación de leyes con impacto fiscal

adverso e insta a revertir con urgencia esta situación. <https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2025/10/Comunicado-Congreso-vf.pdf>

- Durand, F. (2017). *Juegos de poder: política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima, Oxfam.
- Fondo Monetario Internacional - FMI. (2025). Peru: 2025 Article IV Consultation. <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2025/06/10/peru-2025-article-iv-consultation-press-release-and-staff-report-567572>
- Fondo Monetario Internacional - FMI. (2022). Peru: Technical Assistance Report—Proposals for the 2022 Tax Reform: Mining Sector Fiscal Regime, Capital Gains, and IGV on Digital Services. *IMF Staff Country Reports* 2022, 082. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/21/Peru-Technical-Report-Proposals-for-the-2022-Tax-Reform-Mining-Sector-Fiscal-Regime-Capital-515496>.
- Granda, A. (2019). *Balance sobre el estado del conocimiento en política tributaria en Perú y recomendaciones para futuras investigaciones*. Documento de Balance. <https://cies.org.pe/investigacion/balance-sobre-el-estado-del-conocimiento-en-politica-tributaria-en-peru-y/>
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2025a). *Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8563935/7091414-marco-macroeconomico-multianual-2026-2029.pdf?v=1756399214>
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (2025b). OFICIO n ° 2748-2025-EF/13.01.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (2023). Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/4700938-331-2023-ef-41>
- Morel, J., Trivelli, C., Vásquez, Y., & Mendoza, J. A. (2020). *Poder y tributación en el Perú: un balance bibliográfico*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. (2025). *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2025*. https://www.oecd.org/es/publications/2025/09/oecd-economic-surveys-peru-2025_d9bfa904.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. (2022). *Estudio de caso sobre fiscalidad y desarrollo. Construyendo cimientos fiscales sólidos para mejorar la movilización de recursos internos en Perú*. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-and-development/construyendo-cimientos-fiscales-solidos-para-mejorar-la-movilizacion-de-recursos-internos-en-peru.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. (2016). *Estudio Multidimensional del Perú* (Vols. 1 y 2).
- Oxfam, & Instituto de Estudios Peruanos – IEP. (2024). II Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (ENADES). <https://peru.oxfam.org/ENADES-2024>

- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza* (1.ª ed.). Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Piketty, T. (2013). *El Capital en el XXI* (1.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. (2017). La democracia del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, 269, pp. 148-162.
- Salazar, E. (2016, 31 de julio). La herencia de Humala: PPK y la norma para combatir la elusión y los paraísos fiscales. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/sa-la-del-poder/la-herencia-humala-ppk-y-la-norma-para-combatir-la-elusion-y-los-paraisos-fiscales>
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3.ª ed.). Antoni Bosch editor.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – Sunat. (2025). Ingresos Tributarios del Gobierno Central: noviembre de 2025. <https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/>

Siglas y acrónimos

Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ENADES	Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IGV	Impuesto general a las ventas
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBI	Producto bruto interno
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

Anexo 1. Recomendaciones de la OCDE para el Perú en materia tributaria (OCDE, 2025)

Las áreas y reformas priorizadas en el más reciente Estudio Económico de la OCDE para el Perú se presentan a continuación:

Área	Medidas recomendadas por la OCDE
Luchar contra la evasión tributaria	• Continuar con las reformas en la mejora de la cooperación tributaria transfronteriza, el desarrollo de las estrategias de fiscalización basadas en el riesgo y la ampliación del uso de herramientas digitales (como la facturación electrónica, la presentación digital de declaraciones y pagos de impuestos, el uso del análisis de macrodatos y la inteligencia artificial para detectar mejor los riesgos). • Elaboración de perfiles de contribuyentes con base en el riesgo para definir las fiscalizaciones y las medidas de control. • Fomentar la interoperabilidad de los datos entre la administración tributaria y las instituciones financieras reduciría aún más la evasión y aumentaría la recaudación de impuestos. La implantación de herramientas de análisis de datos avanzados y de inteligencia artificial puede mejorar el cumplimiento tributario y la detección de actividades fraudulentas (OCDE, 2024).
Reducir gastos tributarios	• Revisión exhaustiva de los gastos tributarios para mantener solo aquellos mecanismos que tengan un impacto efectivo en costos en una serie de objetivos políticos bien definidos, al tiempo que se eliminan gradualmente el resto de los mecanismos. En caso necesario, podrían realizarse transferencias monetarias focalizadas a aquellas empresas y hogares que sean vulnerables, y sustituir así los gastos tributarios ineficaces, lo cual generaría importantes ingresos tributarios. • Reevaluar las exoneraciones del impuesto a la renta concedidas a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en función de su eficacia y su impacto fiscal. Las ZEE tienen por objeto promover la industrialización, la diversificación de las exportaciones y el desarrollo regional mediante incentivos tributarios. En 2022, más del 90 % del comercio exterior relacionado con las ZEE correspondió a importaciones, y las exportaciones de las ZEE representaron tan solo el 0,1 % del total de las exportaciones de Perú, muy por debajo de Colombia (4,8 %) y Chile (3,9 %).

Área	Medidas recomendadas por la OCDE
Mejorar la tributación de las empresas	• Simplificar el sistema eliminando gradualmente los regímenes especiales ineficaces para los pequeños contribuyentes. OCDE plantea dos opciones: i) Mantener un único régimen simplificado que se base en la contabilidad de los flujos de caja, lo que reduciría las distorsiones y favorecería la formalización; y ii) Revisar los umbrales de ingresos para el régimen simplificado, ya que actualmente son elevados. • Las tasas del impuesto a la renta de personas jurídicas deberían estructurarse de manera que no haya grandes saltos entre el régimen simplificado y el general. • Establecer una carga tributaria baja cuando el contribuyente se incorpora al régimen y al aumentarla gradualmente con el tiempo: así, se podría impulsar el número de empresas registradas (Mas-Montserrat, Colin & Brys, 2024). Esta reforma podría complementarse con programas de formación y servicios de formalización que apoyen a las pequeñas empresas en su transición hacia la economía formal. • El régimen fiscal de la minería podría ser gradualmente más progresivo. El Perú capta ingresos fiscales relativamente modestos de la minería en relación con su potencial. Los ingresos relacionados con la minería representaron en promedio menos del 1 % del PBI. En un contexto de elevados precios de los minerales, el régimen fiscal de la minería podría ser gradualmente más progresivo, de modo que los ingresos fiscales aumentaran con la rentabilidad, sobre todo durante los períodos de auge de las materias primas, sin desalentar la inversión (FMI, 2022; FMI, 2025). Estas medidas deberían ir acompañadas de una serie de políticas destinadas a mejorar la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector.
Aumentar los ingresos por impuestos a la renta de las personas naturales y reducir la informalidad	• A mediano plazo, también existen oportunidades para ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales y potenciar los incentivos a la formalización. Impulsar la formalización permitiría reforzar la base tributaria al incorporar nuevos contribuyentes. • Reducir el umbral de entrada al sistema de impuesto a la renta para favorecer la progresividad. La reducción de la tasa impositiva de entrada —que actualmente se sitúa en el 8 %— podría facilitar la transición al sistema del impuesto a la renta, mientras que una revisión de las tasas impositivas marginales máximas favorecería una mayor progresividad del sistema tributario.

Área	Medidas recomendadas por la OCDE
	• Reformar el trato desigual entre las rentas del trabajo y del capital reforzaría la equidad y la capacidad de recaudación del sistema del impuesto a la renta de las personas naturales en Perú. Las rentas de capital (primera y segunda categoría) se gravan con una tasa impositiva fija del 5 %, mientras que las rentas del trabajo están sujetos a tasas progresivas que van del 8 % al 30 %, lo que genera un sesgo regresivo. Este sesgo es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en Perú, las personas con altos ingresos obtienen una gran parte de ellos de sus rentas de capital. A modo de comparación, los impuestos sobre los dividendos se sitúan en torno al 18 % en los países de la OCDE, mientras que algunos países gravan las rentas de capital en el marco del régimen progresivo del impuesto a la renta de las personas naturales.
Mejorar la recaudación de impuestos a la propiedad, al medio ambiente y los impuestos selectivos al consumo	• Fomentar el incremento del impuesto a la propiedad impulsando la actualización de catastro y mecanismos de valoración. En Perú, los ingresos por impuestos a la propiedad representaron el 0,3 % del PBI en 2023, uno de los más bajos de América Latina y muy por debajo del promedio de la OCDE, que es del 1 %. Este bajo desempeño se debe a la desactualización de los registros prediales y de los métodos de valoración, así como a la informalidad generalizada en la tenencia de tierras. El fortalecimiento de las capacidades administrativas subnacionales y de sus mecanismos de fiscalización mejoraría la recaudación de impuestos. • Perú no cuenta con un impuesto explícito sobre el carbono. El impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre combustibles actúa como impuesto implícito sobre el carbono, pero solo abarca al 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y exime a los combustibles a base de gas. Si se quiere reforzar la fiscalidad medioambiental, sería necesario ampliar la base imponible para incluir los combustibles derivados del gas, alinear la tributación del diésel y la gasolina en función del contenido de carbono e introducir un impuesto explícito sobre el carbono. Estas reformas internalizarían mejor los costes medioambientales, reducirían las distorsiones y ayudarían a incrementar la recaudación.

Área	Medidas recomendadas por la OCDE
	• <i>El Perú debería seguir adoptando las mejores prácticas tributarias, sobre todo las destinadas a combatir la evasión y la elusión tributarias a nivel nacional e internacional.</i> Perú está alineando sus acuerdos de doble imposición con las normas de la OCDE para prevenir la evasión tributaria y el abuso de los tratados, y para mejorar los mecanismos de resolución de controversias. La reciente aprobación en el Congreso del Instrumento Multilateral BEPS es un avance positivo en esta dirección. Perú debería abordar con prontitud las recomendaciones del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios para reducir aún más la evasión fiscal transfronteriza. Perú también debería actualizar su normativa en materia de precios de transferencia para reflejar la evolución de los estándares internacionales y hacer frente a los nuevos retos del comercio internacional. Si bien las recientes reformas han introducido métodos de valoración alternativos y disposiciones para la aplicación retroactiva de los acuerdos anticipados de precios de transferencia bilaterales a partir de 2025, es necesario seguir actualizando la normativa para contrarrestar las estrategias de elusión tributaria, que son cada vez más complejas.

Fuente: OCDE, 2025.

