

Agenda fiscal del próximo Gobierno





Índice

1. Introducción	3
2. Situación de las finanzas públicas	6
3. Deterioro de la institucionalidad fiscal	16
4. Reformas a las finanzas públicas	22
5. Proyecciones fiscales 2026-2031 para retomar las reglas fiscales de mediano plazo	32





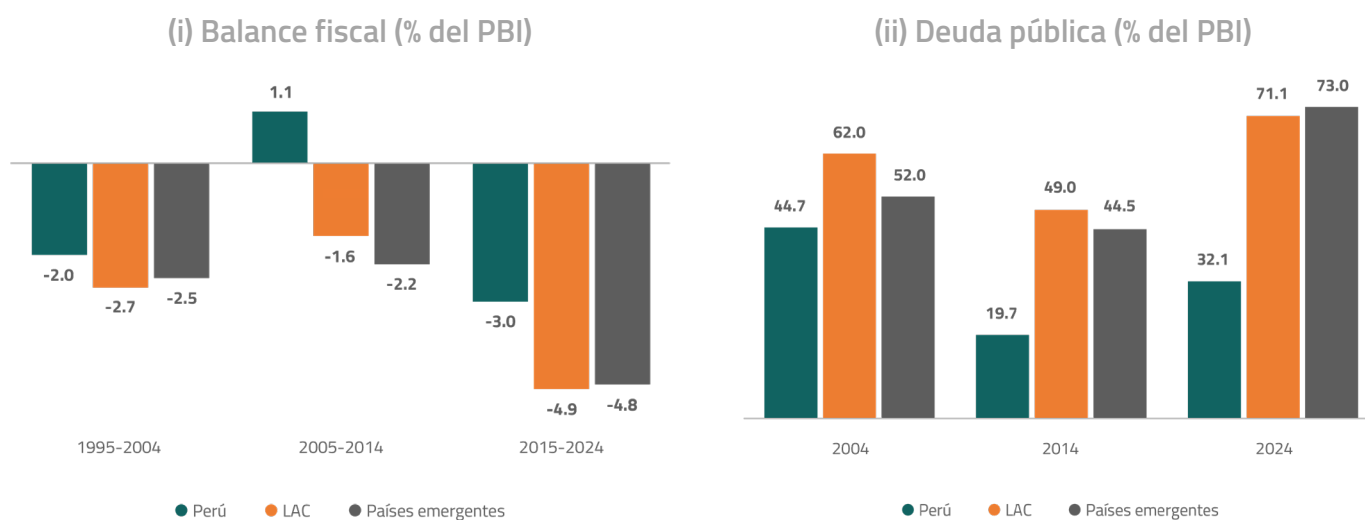
Introducción



1. Introducción

La posición fiscal de Perú se mantiene relativamente robusta en comparación con la de otros países de América Latina y economías emergentes. La deuda pública peruana sigue siendo de las más bajas de la región. En 2024, la deuda pública bruta de Perú se situó en 32.1% del PBI, muy por debajo del promedio de América Latina (71.1%) y las economías emergentes (73.0%), mientras que los niveles de déficit fiscal en los últimos 10 años en Perú (-3.0% del PBI) también se ubicaron por debajo de la región. No obstante, estos indicadores han mostrado un claro deterioro en los últimos años: la pandemia provocó un déficit excepcional de 8.9% del PBI y elevó la deuda pública en casi 8 puntos porcentuales (p.p.), y aunque luego hubo una corrección, recientemente los desequilibrios fiscales volvieron a ampliarse. En 2023 y 2024 el Perú presentó déficits superiores a los previstos, reflejando una relajación de la disciplina fiscal.

Figura 1. Principales indicadores macroeconómicos



Nota: Se considera el balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) para Perú y del Gobierno General para los otros.

Fuente: FMI

Elaboración propia

La evolución reciente también evidencia un deterioro de la institucionalidad fiscal. Las reglas fiscales han sido incumplidas repetidamente y se han invocado cláusulas de escape para relajar los límites de déficit fiscal y del crecimiento del gasto. Esto, sumado a medidas impulsadas desde el Legislativo que han generado obligaciones financieras adicionales (por ejemplo, leyes aprobadas por insistencia que incrementan el gasto permanente sin identificar ingresos y que luego han sido avaladas en instancias judiciales), ha fisurado el anclaje fiscal del país. La credibilidad de la política fiscal se ha debilitado: el Consejo Fiscal advirtió que 2024 marcó el segundo año consecutivo de incumplimiento conjunto de varias reglas, un hecho especialmente grave tras haberse flexibilizado la meta para facilitar su cumplimiento. Aunque la deuda y los indicadores financieros del Perú aún se perciben sólidos, la reiterada indisciplina fiscal y la alta rotación de autoridades económicas minan la confianza en el manejo de la política fiscal. Un anclaje menos firme eleva el riesgo de revisiones negativas por parte de las calificadoras de riesgo y podría traducirse eventualmente en mayores costos de financiamiento en escenarios adversos.

En paralelo, pueden señalarse algunos avances en la gestión de riesgos fiscales, pero también nuevos focos de vulnerabilidad. Las autoridades han mejorado la identificación y monitoreo de pasivos contingentes y han recurrido prudentemente a ciertos ahorros fiscales para atenuar choques recientes. Sin embargo, esta utilización de activos líquidos ha mermado parcialmente los colchones financieros disponibles ante eventuales crisis, a la vez que han emergido riesgos adicionales de importancia. El caso de Petroperú es ilustrativo: la delicada situación financiera de la empresa petrolera estatal implicó inyecciones de capital y asunción de pasivos por parte del Tesoro, por montos significativos. Entre 2023 y 2024 los rescates a Petroperú acumularon cerca de 0.9% del PBI. Si bien se han fortalecido ciertos mecanismos de manejo de riesgos (a través de un mayor control sobre las garantías y contingencias del Estado), la exposición fiscal a pasivos potenciales ha aumentado y exige la mayor atención de las futuras autoridades.

La otra gran vulnerabilidad es la volatilidad de los ingresos públicos. La presión tributaria de Perú se ha estancado en niveles bajos, en torno al 19% del PBI, con un sesgo hacia impuestos indirectos y recursos extractivos que la hace volátil. Aproximadamente la mitad de esta recaudación proviene del Impuesto General a las Ventas (IGV), lo que refleja la dependencia de impuestos al consumo; por su parte, los tributos directos y rentas de la actividad minera han sufrido caídas con la desaceleración reciente. Además, Perú cuenta con numerosos gastos tributarios (exoneraciones y beneficios) y sufre de una alta evasión fiscal, factores que erosionan la base recaudatoria. Esta combinación de baja carga tributaria estructural y elevada evasión genera un déficit recaudatorio crónico, a la vez que hace a los ingresos fiscales sensibles a vaivenes cíclicos.

Finalmente, la eficiencia del gasto público sigue siendo un desafío pendiente. Una proporción importante del gasto se ejecuta fuera del presupuesto inicial, a través de créditos suplementarios y otras modificaciones durante el año, lo que refleja deficiencias en la programación presupuestal. Estas reasignaciones tienden a concentrarse en la inversión pública, cuyo ritmo de ejecución suele repuntar al final del ejercicio mediante sucesivas ampliaciones de techos de gasto, evidenciando rigideces y cuellos de botella en la fase preparatoria de los proyectos. Al mismo tiempo, la planilla estatal ha crecido, rigidizando el gasto corriente y reduciendo el espacio fiscal para otras prioridades, y persisten prácticas de contratación pública poco competitivas.

En resumen, aunque el Perú mantiene una posición fiscal relativamente sólida en términos comparativos, las tendencias recientes revelan fisuras que deben ser atendidas. El deterioro fiscal e institucional de los últimos años subraya la urgencia de retomar una disciplina creíble y de optimizar el uso de los recursos públicos. En las secciones siguientes se presenta un diagnóstico detallado de estos desafíos y se proponen recomendaciones orientadas a reforzar el anclaje fiscal y mejorar la calidad del gasto, con miras a recuperar la sostenibilidad y la confianza en las finanzas públicas durante el próximo Gobierno.





Situación de las finanzas públicas



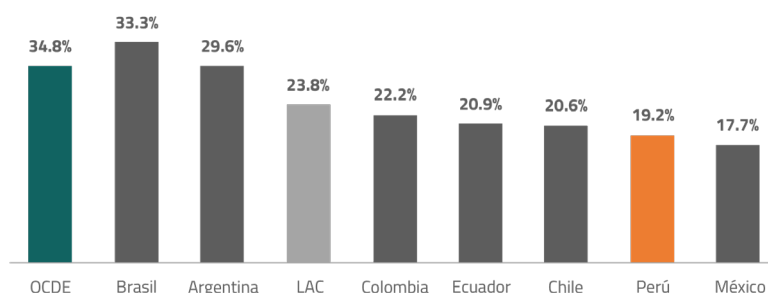
2. Situación de las finanzas públicas

Entre 2021 y 2025, las finanzas públicas experimentaron un proceso de recuperación gradual tras el fuerte deterioro ocasionado por la pandemia y por una coyuntura política y económica volátil. Este periodo se caracterizó por una mejora parcial en los niveles de gasto público, la preservación de indicadores de deuda bruta y neta relativamente bajos frente a estándares internacionales, pero también por la persistencia de riesgos fiscales significativos vinculados a la acumulación de pasivos contingentes, altos niveles de incumplimiento tributario, cambios heterogéneos en la base de contribuyentes y un stock considerable de deuda tributaria. El análisis de estos elementos resulta esencial para comprender los riesgos que afectan a la sostenibilidad fiscal del país y sentar las bases de una agenda de reformas que permita reducir vulnerabilidades y fortalecer la capacidad de financiamiento del Estado en el mediano plazo.

a. Ingresos públicos

La capacidad recaudatoria del Perú es limitada en términos internacionales. La presión tributaria continúa siendo notablemente inferior a la de sus pares regionales y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reflejo de una base imponible erosionada por incumplimiento, beneficios tributarios y una elevada informalidad. En términos comparativos, la presión fiscal en el Perú fue equivalente a 19.2% del PBI en 2023, muy por debajo del promedio de América Latina (23.8%) y la OCDE (34.8%), lo que evidencia un déficit recaudatorio significativo. Además, en términos dinámicos, entre 2003 y 2023 la presión tributaria en Perú se incrementó en 3.6 p.p. del PBI, por debajo del promedio de América Latina (5.1 p.p.), donde países como Argentina (8.6 p.p.) y Ecuador (7.7 p.p.) fueron los que incrementaron en mayor medida su presión fiscal.

Figura 2. Presión fiscal, % del PBI (2023)

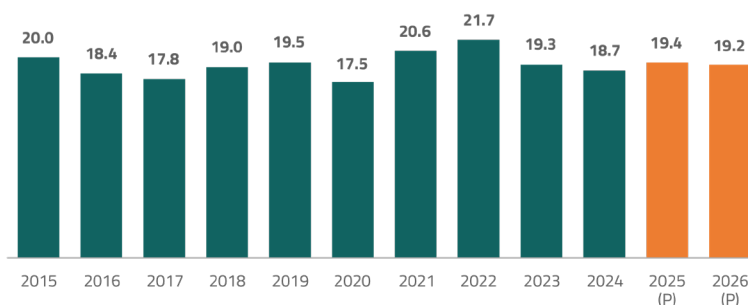


Nota: El dato de Perú corresponde al 2024

Fuente: FMI, Elaboración propia

Entre 2021 y 2025 la recaudación del Gobierno General mostró una reducción neta en términos del PBI desde niveles altos en 2021 hacia una posición más moderada a partir de 2023. Según el MEF, los ingresos corrientes agregados se ubicaron en 20.6% del PBI en 2021 y se estima que se incremente ligeramente hasta 19.2% del PBI en 2026, según el Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029).

Figura 3. Ingresos del gobierno general, % del PBI (2015-2026)



Nota: (P) = Proyección

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

Cuadro 1. Ingresos del gobierno general, % del PBI (2015-2026)

	2021	2022	2023	2024	2025 (P)	2026 (P)
Ingresos del gobierno general	20.6	21.7	19.3	18.7	19.4	19.2
I. Ingresos tributarios	16.1	17.0	14.8	14.5	15.1	15.0
A. Gobierno central	15.7	16.6	14.5	14.1	14.7	14.5
1. Impuesto a la renta	6.2	7.3	6.2	5.9	6.5	6.3
2. IGV	8.8	9.3	8.2	8.0	8.1	8.0
3. ISC	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
4. Aranceles	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
5. Otros 2/	1.1	1.5	1.4	1.4	1.5	1.4
6. Devoluciones	-2.2	-2.7	-2.4	-2.2	-2.4	-2.2
B. Gobiernos locales	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
II. Ingresos no tributarios	4.6	4.8	4.6	4.3	4.3	4.2
2.1 Regalías y GEM 3/	1.0	1.0	0.7	0.6	0.7	0.7
2.2 Contribuciones sociales	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9
2.3 Otros 4/	1.5	1.8	2.0	1.8	1.8	1.6
III. Ingresos de capital	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0

Notas:

1/ (P) = Proyección

2/ Incluye ITF, ITAN, multas, entre otros

3/ Gravamen Especial a la Minería

4/ Principalmente recursos directamente recaudados, otros ingresos del Tesoro Público, entre otros

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

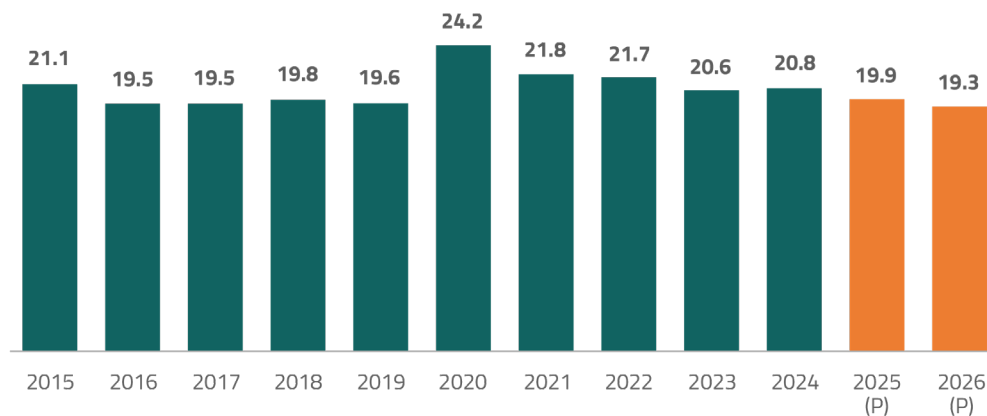
La frágil base recaudatoria se ve además exacerbada por su alta volatilidad, derivada de una estructura tributaria con fuerte dependencia de impuestos indirectos y de recursos naturales. En 2021, los ingresos tributarios ascendieron al 16.3% del PBI, mientras que para 2026 se proyecta que representen el 15.2% del PBI. La participación del IGV se redujo de 8.9% del PBI en 2021 a 8.2% en 2026, mientras que el Impuesto a la Renta (IR) evidenció una recuperación impulsada por los mayores pagos a cuenta del IR de tercera categoría como resultado de la actualización de los coeficientes de pago. En 2026, la recaudación fiscal seguiría siendo favorecida por el dinamismo de sus principales determinantes macroeconómicos: el crecimiento económico, tanto local como externo, y los favorables términos de intercambio.

b. Gasto público

Posterior a la pandemia, el retiro de medidas extraordinarias (bonos, subsidios temporales) y la normalización del ciclo económico redujeron la presión sobre el gasto corriente observada en 2021, hacia una posición más moderada en 2024. En 2021 el gasto público superó 21.8% del PBI, mientras que para 2026 se estima que se sitúe en torno al 19.3% del PBI. En particular, la reducción del gasto público no financiero entre 2024 y 2025 responde principalmente a la eliminación de un gasto extraordinario y no recurrente como el aporte de capital a Petroperú, equivalente a alrededor de 0.6% del PBI, que fue ejecutado en 2024 y no se repite en 2025. Este efecto explica gran parte de la caída interanual del gasto y no refleja una consolidación estructural del gasto corriente, sino la reversión de una medida excepcional asociada al rescate financiero de la empresa estatal.



Figura 4. Gasto no financiero del gobierno general, % del PBI (2015-2026)



Nota: (P) = Proyección

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

En el quinquenio analizado se evidencia una moderación relativa del gasto corriente y un rebote de la inversión pública. En términos del PBI, el gasto corriente se ubicó en torno a 17.1% en 2021 y se proyecta que descienda a 14.3% en 2026; sin embargo, esta reducción debe interpretarse con cautela, pues responde en buena medida al crecimiento del PBI y a la reversión de gastos extraordinarios asociados a la pandemia, más que a una contracción significativa del gasto corriente en niveles absolutos, que se ha mantenido elevado y con una tendencia creciente. Paralelamente, la inversión pública recuperó terreno hasta llegar al 4.9% del PBI, según estimaciones para 2026, por encima de los valores prepandemia (4.1% del PBI entre 2015 y 2019).

Por otro lado, las remuneraciones se mantuvieron como componente estable (6.2% del PBI en el periodo analizado), aunque en términos nominales y reales han mostrado incrementos asociados a ajustes salariales, ampliaciones de planilla y compromisos derivados de normas sectoriales. El servicio de la deuda osciló cerca de 1.6% y 1.8% del PBI; por tanto, el espacio fiscal disponible para ajuste recae sobre bienes y servicios, transferencias e inversión pública.

Cuadro 2. Gasto no financiero del gobierno general (2021-2026)

(i) % Del PBI

	2021	2022	2023	2024	2025 (P)	2026 (P)
Gasto no financiero	22.1	22.0	20.9	20.8	19.9	19.3
I. Gastos corriente	17.1	16.0	15.6	14.7	14.3	14.0
1. Remuneraciones	6.2	5.9	6.3	6.1	6.0	5.9
2. Bienes y servicios	6.8	6.4	6.3	5.7	5.6	5.5
3. Transferencias	4.2	3.6	3.1	2.8	2.7	2.6
II. Gastos de capital	5.0	6.1	5.3	6.1	5.5	5.3
1. Inversión	4.2	4.7	4.6	5.0	5.0	4.8
2. Otros gastos de capital	0.8	1.4	0.7	1.1	0.6	0.5



(ii) Tasa de crecimiento real

	2021	2022	2023	2024	2025 (P)	2026 (P)
Gasto no financiero	13.4	2.3	-5.4	2.8	-1.0	0.1
I. Gastos corriente	11.2	-3.8	-2.9	-2.7	0.7	1.0
1. Remuneraciones	11.0	-2.2	6.3	0.0	1.8	1.5
2. Bienes y servicios	10.6	-3.2	-2.0	-6.5	1.7	1.4
3. Transferencias	11.9	-11.9	-14.2	-6.7	-0.2	-0.6
II. Gastos de capital	26.0	25.4	-13.5	18.9	-6.7	-0.6
1. Inversión	25.3	15.0	-2.5	12.3	3.5	-0.9
2. Otros gastos de capital	13.4	79.9	-50.2	62.3	-43.5	-14.0

Notas:

1/ (P) = Proyección

2/ El gobierno general incluye entidades presupuestales y extra presupuestales (EsSalud, SBS, otros) de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). No incluye empresas públicas no financieras.

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

Más allá del nivel agregado del gasto, el repunte del gasto corriente observado en los últimos años ha puesto en evidencia debilidades persistentes en la eficiencia de la provisión pública, particularmente en la capacidad del Estado para traducir mayores recursos en mejores resultados. Por ejemplo, a pesar de que el Perú destina un porcentaje relativamente alto de su presupuesto a remuneraciones, los indicadores de desempeño en sectores clave, especialmente educación y salud, se encuentran por debajo de países comparables, lo que indica una débil relación entre recursos y resultados. Además, las brechas también se observan en compras públicas, donde la fragmentación de adquisiciones y la falta de estandarización generan sobrecostos y retrasos. En conjunto, estos elementos muestran que el ajuste fiscal no puede depender exclusivamente de recortes, sino que debe incorporar una agenda robusta para mejorar la eficiencia, fortalecer capacidades y permitir reasignaciones hacia intervenciones con evidencia de impacto (Banco Mundial, 2025¹).

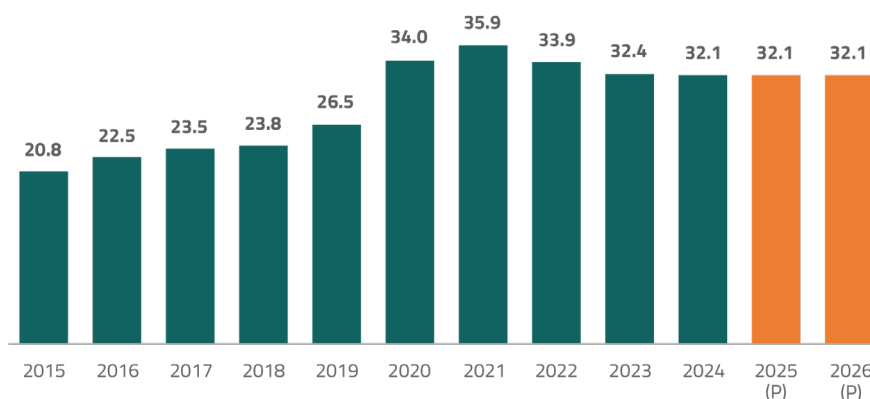
c. Financiamiento

El perfil de financiamiento público en 2021-2026 se ha mantenido en términos prudentes para los estándares regionales, pero con una tendencia a depender temporalmente de los activos líquidos del Estado (ahorros fiscales). La deuda bruta del Sector Público No Financiero (SPNF) se incrementó hasta 35.9% del PBI en 2020 como consecuencia de la pandemia. Según estimaciones del MEF, se espera que se reduzca ligeramente al 32.1% del PBI en 2026. Por su parte, la deuda neta, se ubicó en 21.7% del PBI en 2021, mientras que para 2026 se espera que se sitúe en torno a 24.2% del PBI.

Entre 2022 y 2024 una fracción apreciable del financiamiento provino del uso transitorio de activos financieros del SPNF (depósitos, fondos públicos y el Fondo de Estabilización Fiscal - FEF), que funcionan como colchón contracíclico. Al cierre de 2024 los activos financieros del SPNF eran equivalentes a aproximadamente 8.6% del PBI, con el FEF representando cerca de 1.1% del PBI; estas reservas contribuyeron a amortiguar la necesidad inmediata de emisiones en mercados, pero su utilización reduce la capacidad de respuesta ante shocks futuros. El último MMM documenta explícitamente que la diferencia entre deuda bruta y deuda neta obedece al nivel de dichos activos y que, si se utilizan para financiar déficits, los colchones de ahorro público se deterioran (con implicaciones para la solvencia y el costo de financiamiento).

¹ Banco Mundial (2025). Perú: Public Finance Review. Mobilizing resources for service delivery and growth.

Figura 5. Deuda pública del SPNF, % del PBI (2015-2026)



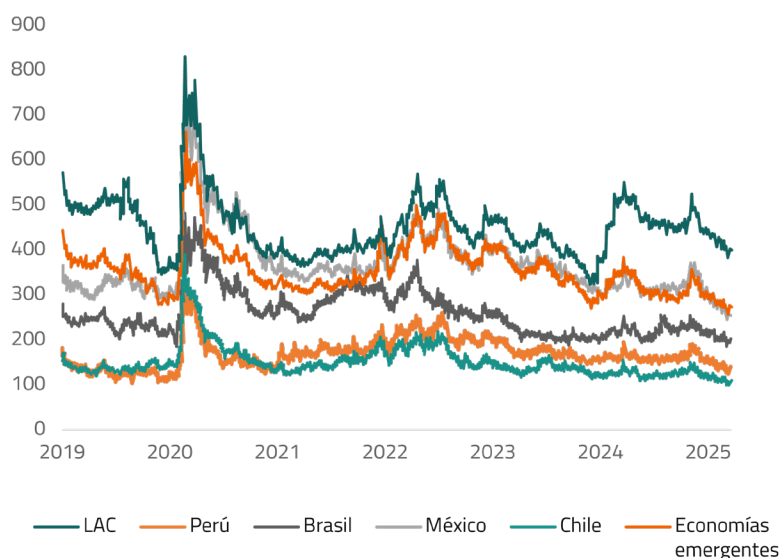
Nota: (P) = Proyección

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

Asimismo, la deuda pública se mantiene, en términos comparativos, entre las más bajas en las economías emergentes y de América Latina. Bajo el escenario base del MMM, la deuda pública bruta del país mantendrá una tendencia decreciente en los siguientes años, en contraste con la tendencia creciente que tendrá la deuda pública promedio de economías emergentes. En este escenario, la deuda pública de Perú en 2026 (32.1% del PBI) continuará estando por debajo del promedio de economías emergentes (alrededor de 80% del PBI) y de América Latina (cerca de 73% del PBI). Además, la deuda neta del país en 2026 (24.2% del PBI) se mantendrá como una de las más bajas de la región. No obstante, el Consejo Fiscal (2025)² ha advertido que estas proyecciones están sujetas a riesgos significativos, en particular por la presión creciente de iniciativas legislativas con impacto permanente en el gasto y por las perforaciones a los ingresos tributarios, lo que podría desviar sustancialmente la trayectoria de la deuda respecto al escenario oficial si no se adoptan medidas correctivas oportunas.

Por otro lado, la percepción de los mercados respecto del Perú sigue siendo favorable, como lo evidencian los spreads soberanos de economías emergentes, que se encuentran en niveles históricamente bajos, y la capacidad del país para mantener calificaciones de grado de inversión. Las agencias calificadoras han mantenido una evaluación estable y favorable de la solvencia del Perú: (i) Standard & Poor's (S&P) sitúa a Perú en BBB con perspectiva, (ii) Moody's ha mantenido una calificación de Baa1, también con perspectiva estable, (iii) Fitch, por su parte, también asigna BBB. Estas calificaciones reflejan la calificación grado de inversión, que posiciona a Perú entre los emisores soberanos con menor riesgo crediticio relativo en comparación con otras economías emergentes.

Figura 6. Spread EMBIG (variación en pbs) – Perú y diversos países (2019-2025)



Fuente: BCRP, Elaboración propia

² Consejo Fiscal (2025). Comunicado N° 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.

No obstante, estas propias agencias también han advertido sobre riesgos que podrían afectar su evaluación si se materializan. Por ejemplo, Moody's ha observado que tensiones políticas recurrentes pueden representar un riesgo para la gobernabilidad y para la ejecución efectiva de reformas que impulsen crecimiento y productividad, lo cual puede presionar negativamente la perspectiva de la calificación si no se manejan adecuadamente estos factores. Además, Fitch ha señalado, que los riesgos de gobernanza y la rentabilidad de empresas públicas (como Petroperú) constituyen elementos que monitoriza como potenciales pasivos contingentes, y que podrían exigir acciones de política para preservar la fortaleza fiscal si estos riesgos se amplifican.

Aunque la estrategia de solarización de la deuda pública había avanzado de manera sostenida hasta el 2021, en los últimos años su impulso se ha frenado. La proporción de deuda en soles, que había alcanzado alrededor del 50% del total, se ha mantenido prácticamente estancada, en parte porque durante la pandemia y los años posteriores, el Estado recurrió con mayor intensidad a financiamiento externo en dólares más líquido y a tasas competitivas. Si bien la deuda interna en moneda local continuó creciendo en términos absolutos, su peso relativo en el portafolio no aumentó significativamente, lo que implica que la exposición al riesgo cambiario sigue siendo relevante. Este freno en la solarización reduce un colchón importante de resiliencia fiscal y subraya la necesidad de retomar una estrategia más activa de financiamiento en moneda nacional.

d. Riesgos fiscales

El aumento reciente de los riesgos fiscales en el Perú está estrechamente ligado a la acumulación de pasivos contingentes y al uso parcial de los ahorros fiscales como fuente de financiamiento, lo que ha reducido la capacidad de amortiguamiento ante choques adversos. Al cierre de 2024, se ha calculado una exposición máxima (EM) del SPNF a contingencias fiscales explícitas equivalentes a 9.3% del PBI. Las fuentes de riesgos fiscales de estas contingencias explícitas son: i) procesos judiciales en cortes nacionales e internacionales, administrativos y arbitrajes nacionales (5.9% del PBI), ii) controversias internacionales en temas de inversión (2.3% del PBI), y iii) garantías otorgadas al sector privado con la suscripción de los contratos de Asociaciones Público-Privadas (1.1% del PBI), las cuales, sin considerar garantías por solicitar, ascienden a 0.8% del PBI.

Cuadro 3. Pasivos Contingentes Explícitos del SPNF, % del PBI

Tipo de contingencia fiscal explícita	Exposición Máxima (EM)		Contingencia Esperada
	2023	2024	2025
1. Procesos judiciales, administrativos y arbitrajes	6.6	5.9	0.8
2. Controversias internacionales en temas de inversión - CIADI	2.9	2.3	0.1
3. Contingencias explícitas asumidos en contratos de APP	1.4	1.1	0.0
Total	10.9	9.3	0.9

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

La materialización parcial o total de estos pasivos tendría efectos fiscales inmediatos: la realización del 25% de la EM implicaría un compromiso adicional por cerca de 2.7 p.p. del PBI, que debería financiarse mediante reducción de activos líquidos, uso del FEF o nuevas emisiones, con el consiguiente incremento de la deuda neta y del servicio de la deuda. En paralelo, entre 2022 y 2024 se hizo un uso apreciable de activos financieros del SPNF, colchones que en 2024 equivalían a alrededor de 8.6% del PBI, con el FEF representando cerca de 1.1%, por lo que la combinación de una EM elevada y buffers reducidos eleva sustancialmente la vulnerabilidad frente a choques severos.

Además, es relevante enfatizar que las proyecciones de ingresos también son sensibles a cambios en la política tributaria, como la aprobación de iniciativas legislativas tributarias con impacto negativo permanente en la recaudación. El FMI ha alertado sobre diversas medidas recientes aprobadas por el Legislativo con impacto fiscal, las cuales reducen la base tributaria y

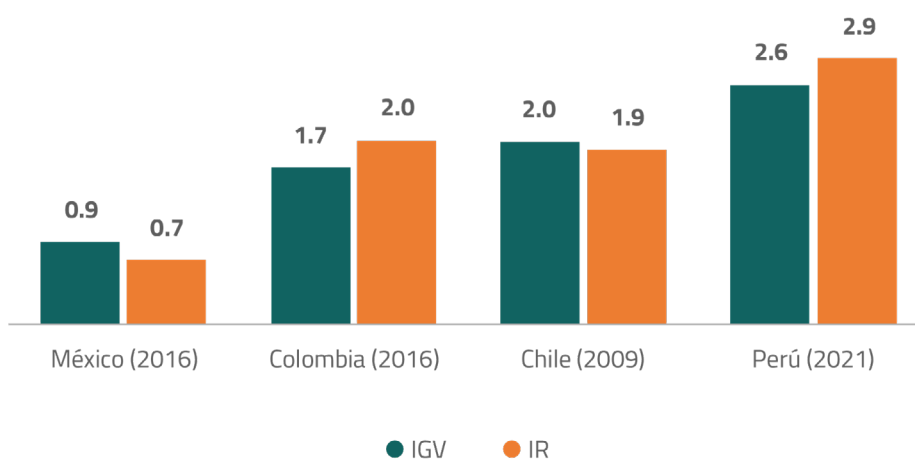


dificultan los esfuerzos de consolidación fiscal. Por otro lado, entre las medidas actualmente vigentes que más destacan por su efecto negativo sobre la recaudación se encuentran: la ampliación de la vigencia de la tasa reducida del IG_V, de 18% a 10%, para las empresas relacionadas con el sector turismo (Ley N° 32219); la liberación de los fondos de las cuentas de detracciones (Ley N° 31903); y la modificación de los intereses aplicados a multas y devoluciones (Ley N° 31962).

e. Incumplimiento tributario

Uno de los principales retos asociados a la fiscalidad en Perú es la reducida base imponible. Un número significativo de empresas y particulares no participan (o lo hacen sólo parcialmente) en la economía formal y el sistema tributario, lo que se traduce en un bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales. A pesar de los recientes esfuerzos encaminados a reducir la evasión fiscal y mejorar el funcionamiento de la administración tributaria, la evasión fiscal sigue siendo alta y le cuesta al país aproximadamente el 5.5% del PBI (SUNAT, 2022³). El incumplimiento en el IG_V asciende a más del 2.6% del PBI, uno de los porcentajes más elevados de América Latina. Por otro lado, el incumplimiento del impuesto a la renta de sociedades es más elevado, y ascendía al 2.9%, superando los niveles de Colombia, Chile y México, según estimaciones de la OCDE (2022)⁴.

Figura 7. Nivel de incumplimiento del IG_V e IR, % del PBI



Fuente: OCDE, Elaboración propia

De forma complementaria, el MEF estima que el incumplimiento en IG_V para 2023 fue de S/ 34,669 millones, equivalente al 36.5% del IG_V potencial (estimación sobre el tax-gap del IG_V), lo que demuestra la existencia de amplios flujos no capturados por controles formales (subregistro de operaciones, uso indebido de créditos fiscales y limitaciones en la captura de servicios y comercio electrónico). En cuanto al IR, el nivel de incumplimiento asciende al 33.1% de la recaudación potencial.

La administración tributaria ha logrado avances operativos, pero todavía enfrenta desafíos cuantitativos y cualitativos que limitan la transformación de cobertura en ingresos permanentes. La SUNAT reporta indicadores operativos positivos (por ejemplo, metas de cumplimiento de declaraciones y mejor uso de facturación electrónica), y en 2024 registró mejoras en varios indicadores de gestión que permitieron recuperar recursos; sin embargo, la tasa de morosidad global y el stock de deuda administrada muestran que existe un volumen relevante de obligaciones pendientes que alimenta la volatilidad de la recaudación. En efecto, la simultaneidad entre una brecha de cumplimiento elevada y una economía que mostró signos de desaceleración en 2023 explica por qué la recaudación cae con fuerza en fases contractivas: en recesión la brecha se amplía y la recaudación baja más que el PBI, intensificando la pro-ciclicidad de los ingresos.

Además, diversas voces técnicas han advertido sobre riesgos asociados a la excesiva discrecionalidad e inconsistencia en la interpretación y aplicación de normas tributarias por parte de la SUNAT, lo cual puede generar incertidumbre jurídica, litigiosidad y una percepción de trato desigual entre contribuyentes cumplidos. Por ejemplo, se ha señalado que criterios administrativos cambiantes, como los relativos a la deducción de gastos financieros, la definición de perfiles de cumplimiento o la imposición de obligaciones no previstas explícitamente en la ley, han aumentado la incertidumbre para los contribuyentes formales y pueden desincentivar la inversión y la formalización, limitando la eficacia de la administración tributaria para ampliar la base y asegurar ingresos estables en el tiempo.

³ Sunat (2022). Estimación del Incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas.

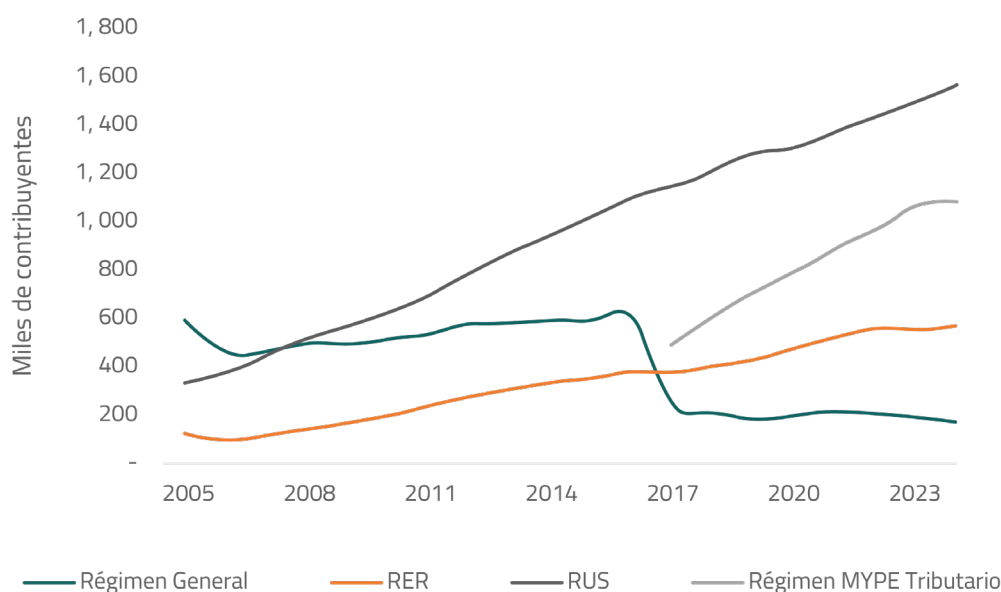
⁴ OCDE (2022), OECD Economic Surveys: Peru 2023, OECD Economic Surveys, OECD Publishing, Paris.

f. Cambios en la base de contribuyentes

La base de contribuyentes inscritos en el Registro Único del Contribuyente (RUC) creció sostenidamente entre 2021 y 2024. En diciembre de 2021 el total de contribuyentes ascendió a 10.9 millones mientras que para diciembre de 2024 se contaba con 12.5 millones contribuyentes. Esto equivale a un crecimiento de 4.9% anual. El aumento fue general en todos los segmentos, si bien destacó el dinamismo de los medianos y pequeños contribuyentes. Los contribuyentes inscritos en el Régimen MYPE Tributario aumentaron en 22.4% en el periodo analizado (883 mil en 2021 y 1,081 mil en 2024), seguido por los contribuyentes incrementos en el Régimen Único Simplificado - RUS (1,369 mil en 2021 y 1,558 mil en 2024, incremento de 13.8%) y Régimen Especial de Impuesto a la Renta - RER (520 mil en 2021 y 561 mil en 2024, incremento de 8.1%), mientras que en el Régimen General se experimentó una reducción en la base de contribuyentes (216 mil en 2021 y 173 mil en 2024, reducción de 19.9%).

No obstante, este aumento en el número de RUC no se ha traducido necesariamente en una mayor recaudación estructural. La concentración del crecimiento en regímenes simplificados y de menor carga efectiva implica una baja productividad tributaria promedio y limita el impacto recaudatorio de la expansión de la base. Asimismo, la coexistencia de múltiples regímenes del impuesto a la renta genera incentivos al arbitraje tributario, mediante la fragmentación de actividades o la permanencia artificial en regímenes de menor imposición, lo que erosiona la base del régimen general y reduce la recaudación potencial. En este contexto, el crecimiento del padrón de contribuyentes refleja principalmente una mayor formalización administrativa, más que un avance equivalente en términos de recaudación fiscal.

Figura 8. Contribuyentes inscritos según régimen tributario (2005-2024)



Fuente: SUNAT, Elaboración propia

En cuanto a la composición por tipo de impuesto, casi todos los contribuyentes formales declaran IGV e Impuesto a la Renta. Sólo una minoría (relacionada con combustibles, tabaco u otros bienes específicos) está afecto exclusivamente al Impuesto Selectivo al Consumo. Los regímenes simplificados (Nuevo RUS, RER, RMT) eximen o minimizan IR y IGV, por lo que la práctica totalidad de los RUC activos bajo el régimen general deben declarar ambos impuestos. Esto se refleja en la recaudación: en 2023 el IGV representó el 57% de la recaudación tributaria y el IR el 43%, mientras el ISC aportó menos del 1% del PBI.

La digitalización tributaria ha ampliado el padrón formal. Desde el 2020 la SUNAT habilitó el trámite de inscripción RUC íntegramente en línea (Resolución No. 138-2020), lo que facilitó el ingreso de nuevos contribuyentes. Por ejemplo, en 2024 de los 905 mil nuevos RUC inscritos, el 62% se tramitó de forma digital. Paralelamente, la masificación de la facturación electrónica, obligatoria para la mayoría de las empresas, ha integrado pequeños negocios al sistema tributario. La SUNAT informa que al cierre de 2023 había más de 802 mil emisores electrónicos activos, que generaron 3,689 millones de comprobantes electrónicos en ese años. Este fuerte crecimiento de emisores y comprobantes refleja que incluso negocios muy pequeños han debido formalizarse (adoptando boletas/facturas electrónicas y, por tanto, registrando RUC).

Los regímenes tributarios simplificados han contribuido a la formalización de la microempresa, aunque aportan relativamente poco a la recaudación agregada. En total son 3.2 millones de contribuyentes en regímenes MYPE Tributario, RUS y RER,



representando un 25.5% del padrón de contribuyentes de 2024, lo que evidencia la incorporación de muchas microempresas. Sin embargo, su impacto recaudatorio aún es limitado. Por ejemplo, en 2023 el Régimen MYPE Tributario recaudó S/ 2,261 millones, alrededor del 0.2% del PBI, proveniente de más de 1 millón de contribuyentes. El RUS y el RER, con cuotas fijas bajas, contribuyen todavía menos. En conjunto, los regímenes simplificados atraen a pequeños contribuyentes, pero concentran sólo una pequeña fracción de la recaudación total; la mayoría del IGV e IR sigue proviniendo de los contribuyentes del régimen general (grandes y medianas empresas).

g. Deuda tributaria

El stock acumulado de deuda tributaria en Perú se ha mantenido en niveles muy elevados en los últimos años. Según un estudio comisionado por la Cámara de Comercio de Lima, se estimó que a fines de 2023 la deuda total ascendió a S/ 123,808 millones, de los cuales la deuda en cobranza coactiva alcanzó S/ 75,500 millones y en controversia S/ 32,641 millones⁵. Esto involucra a 1,134,452 contribuyentes; y el 59% de la deuda son intereses acumulados y 41% representan el tributo insoluto omitido o no pagado.

La acumulación de deuda tributaria obedece a factores estructurales y coyunturales diversos:

- **Litigios y recursos:** Un factor clave es la disputa judicial de las obligaciones. Muchos contribuyentes, en especial grandes, apelan las resoluciones de la SUNAT, lo que suspende la exigibilidad hasta que se resuelva el juicio. Si bien en 2020 ese segmento representaba alrededor 27% del stock y estaba concentrado en pocos actores, el fenómeno no es unidimensional. Gremios empresariales como ComexPerú (2025)⁶ vienen señalando que la elevada discrecionalidad y cambios de criterio en fiscalización, así como plazos largos para resolver, incentivan la judicialización y aumentan costos de cumplimiento; por ello impulsan esquemas de cumplimiento colaborativo y previsibilidad regulatoria para reducir controversias. A su vez, los esfuerzos de la SUNAT en materia de diálogo y cumplimiento cooperativo han sido limitados y no sistemáticos, por lo que su impacto sobre la litigiosidad ha sido hasta ahora reducido.
- **Informalidad y evasión:** La tasa de informalidad laboral ascendió al 71.2%. Como se mencionó en párrafos anteriores, el incumplimiento del IGV e IR ascendería a 5.5% del PBI, según estimaciones de la SUNAT. Este incumplimiento incluye a informales que directamente no facturan o declaran, así como a evasores formales que se retrasan en sus pagos. La combinación de altos niveles de evasión y de rigidez en el sistema tributario genera mora crónica en muchos contribuyentes pequeños y medianos.
- **Crisis económicas y facilidades tributarias:** Las crisis (como la pandemia 2020 y la volatilidad económica reciente) han deteriorado la capacidad de pago de las empresas y personas. Al mismo tiempo, se otorgaron postergaciones de plazos y reducciones de tasas moratorias que aplazaron ciertos cobros, pero no los cancelaron, alimentando la deuda acumulada. Además, múltiples incentivos temporales (por ejemplo, pagos a plazos, fraccionamientos) afectaron los flujos de caja y postergaron la cobranza.

Por último, es importante mencionar que la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional (TC) ha buscado poner límites a la litigiosidad originada en demoras de la Administración o del Tribunal Fiscal. En particular, en la sentencia recaída en el Exp. N° 03525-2021-PA/TC, se estableció que SUNAT está prohibida de aplicar intereses moratorios tras vencer el plazo legal para resolver el recurso administrativo. Este marco protege el derecho al plazo razonable y, si se aplica de forma adecuada, alinea incentivos para que la SUNAT y el Tribunal Fiscal resuelvan con celeridad los casos que tienen en disputa.

⁵ Cámara de Comercio de Lima (2025). *Deuda y Controversias Tributarias, Macroconsult.*

⁶ Comex (2025). *Sunat ¿De fiscalizadora a socio estratégico?*



Deterioro de la institucionalidad fiscal



3. Deterioro de la institucionalidad fiscal

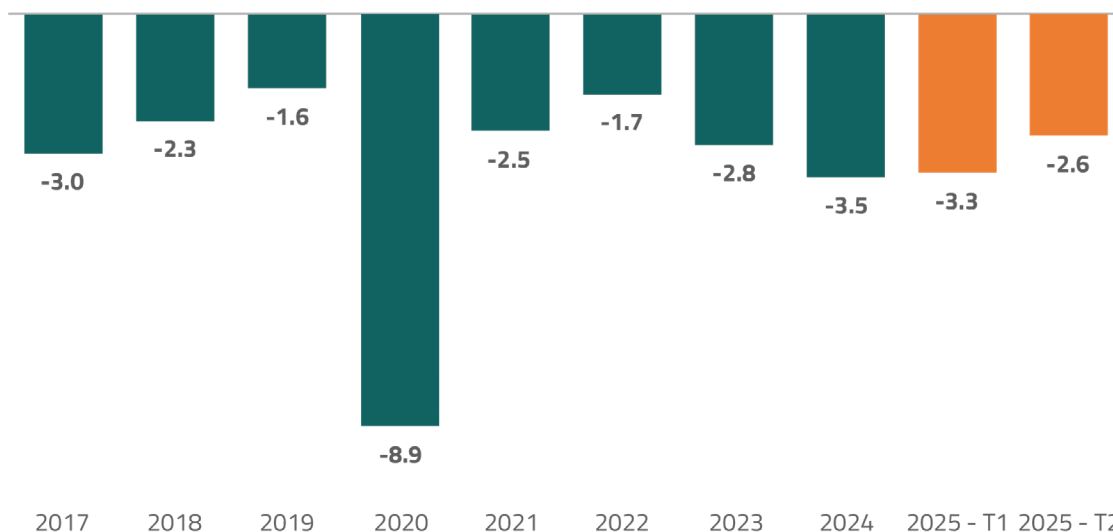
En el último quinquenio la institucionalidad fiscal peruana sufrió un marcado deterioro que se manifiesta en múltiples frentes interconectados: el incumplimiento reiterado de las reglas fiscales y la flexibilización normativa que ha diluido su papel disciplinador; la proliferación de leyes aprobadas por insistencia que imprimen obligaciones de gasto permanentes sin fuentes de financiamiento claras; el crecimiento sostenido y poco evaluado de beneficios y exoneraciones tributarias que erosiona la base imponible; la validación por parte del TC de normas que han convertido demandas sociales en cargas fiscales inmediatas; la elevada rotación en la conducción técnica y política del MEF y sus viceministerios, que reduce la continuidad de políticas de mediano plazo; y la acumulación simultánea de riesgos cuantificables, endeudamiento bruto y neto, pasivos contingentes y amplios niveles de incumplimiento tributario y deuda administrada, que estrechan los márgenes de maniobra.

a. Incumplimiento de reglas fiscales

El incumplimiento sistemático de las reglas fiscales constituye, en la presente coyuntura, la manifestación más grave del deterioro de la institucionalidad fiscal en el Perú. El marco normativo, encarnado en el Decreto Legislativo N° 1276 y sus reglas sobre deuda, resultado económico, gasto no financiero y gasto corriente, fue diseñado para anclar expectativas y limitar la discrecionalidad fiscal; sin embargo, la combinación de cambios normativos, excepciones reiteradas y presiones legislativas ha erosionado su capacidad de anclaje. En concreto, el retorno “gradual” a las reglas impulsado por el Decreto Legislativo N° 1621, en julio 2024, modificó los límites y horizontes de convergencia, flexibilizando techos que hasta entonces ejercían disciplina y, al mismo tiempo, creando incentivos para postergar ajustes estructurales. Esta reforma normativa fue objeto de crítica técnica por parte del Consejo Fiscal (2024)⁷ y otros analistas, al aumentar los márgenes de maniobra del gasto público en un contexto de vulnerabilidades, y pese a contar con elevados términos de intercambio.

Los datos recientes confirman que la flexibilización no ha redundado en una mayor previsibilidad ni en mayor solidez de las cuentas. En 2024, el déficit fiscal ascendió a 3.5% del PBI, su mayor valor desde 1992, con excepción del periodo de pandemia. Según el último informe de cumplimiento de Reglas Fiscales del MEF, en el segundo trimestre de 2025 el déficit fiscal anualizado se ubicó en 2.6% del PBI (frente a un límite vigente de 2.2% para 2025), mientras que la regla de crecimiento del gasto no financiero fue vulnerada con un ritmo de expansión superior al permitido en 2024. En términos agregados, 2024 mostró desviaciones simultáneas de varias reglas, incluyendo el déficit y la regla de gasto, y 2025 inicia todavía bajo la sombra de esas desviaciones.

Figura 9. Resultado económico del SPNF, % del PBI (2017-2025)



Nota: Los valores de 2025 son anualizados.

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual (2026-2029), Elaboración propia

En cuanto a la deuda pública, el informe de cumplimiento de Reglas Fiscales señala que, aunque la deuda pública bruta permanece relativamente contenida, alrededor de 30.7% del PBI al segundo trimestre de 2025, la convergencia a metas de mediano plazo depende ahora de supuestos favorables y de correcciones que no pueden descansar en medidas transitorias.

El incumplimiento no es únicamente técnico: tiene una clara dimensión institucional y política. El Consejo Fiscal (2025)⁸ ha advertido públicamente que 2024 representó el segundo año consecutivo de incumplimiento conjunto de las reglas, hecho particularmente grave porque se produjo tras una modificación que, justamente, buscaba facilitar la convergencia. Además, episodios recientes de aprobación por insistencia de normas con impacto fiscal, por ejemplo, ampliaciones de bonificaciones o transferencias cuyos recursos de financiamiento no han sido explicitados, erosionan la predictibilidad presupuestaria y trasladan la carga hacia ejercicios futuros. Estas conductas no solo debilitan la regla escrita, sino que reducen la confianza en la aplicación sistemática de sanciones y correcciones ex post.

Las consecuencias prácticas son palpables y relevantes para la política pública: la relajación y el incumplimiento generan riesgos de “anclaje” fiscal erosionado (las expectativas de los agentes se ajustan a una regla laxa), mayor pro-ciclicidad en la política fiscal, especialmente cuando la recaudación es volátil, y una pérdida gradual de credibilidad que puede presionar las primas de riesgo en escenarios adversos. Aunque hasta mediados de 2025 las agencias de riesgo han mantenido calificaciones de grado de inversión, los repetidos incumplimientos y la percepción de fragilidad institucional constituyen factores que aumentan la probabilidad de revisiones negativas en caso de choques externos o de nuevas desviaciones.

b. Leyes aprobadas por el Congreso por insistencia que constituyen iniciativas de gasto o perforaciones a los ingresos permanentes

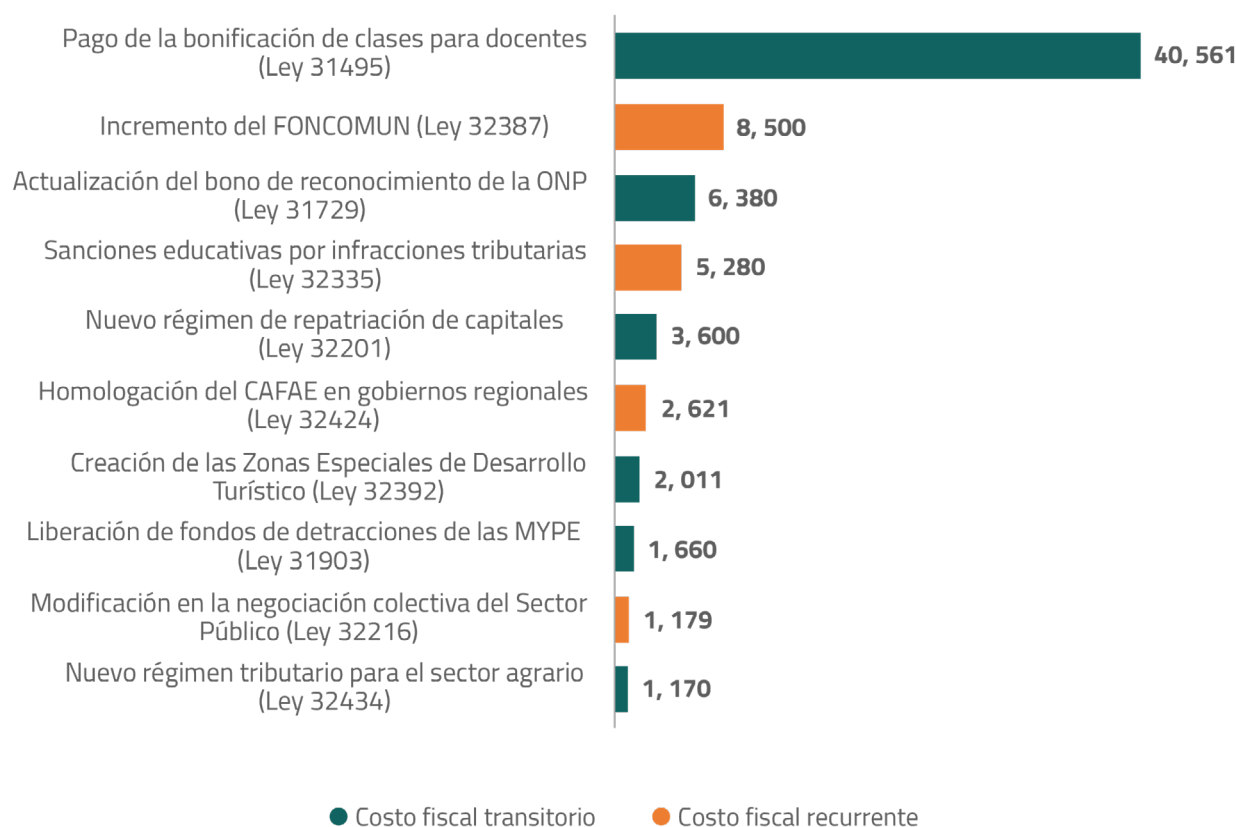
En los últimos años se ha producido un crecimiento sin precedentes en la aprobación de leyes con impacto fiscal adverso, fenómeno que se ha intensificado especialmente desde 2021. Según el Consejo Fiscal, el actual Congreso ha promulgado 229 leyes de este tipo, más del triple del promedio observado en los últimos tres periodos parlamentarios. Una proporción significativa ha sido aprobada por insistencia, es decir, sin tomar en cuenta la opinión técnica del Ejecutivo. Este aumento ha ocurrido en un contexto en el que las reglas fiscales del SPNF se han incumplido de manera consecutiva, lo que agrava el riesgo de desanclaje fiscal. La interpretación expansiva que ha hecho el Congreso de un fallo del Tribunal Constitucional relacionado con la iniciativa de gasto ha sido determinante para este incremento, permitiendo que se aprueben normas que obligan al Estado a asumir gastos sin financiamiento identificado.

Las leyes e iniciativas legislativas aprobadas y actualmente en trámite implican costos fiscales que alcanzan niveles sin precedentes. Solo entre 2021 y 2025, las diez leyes con mayores impactos fiscales suman costos que oscilan entre S/ 1,170 millones y S/ 40,561 millones, destacando particularmente el pago de la bonificación por preparación de clases para docentes, cuyo costo estimado asciende a S/ 40,561 millones de manera recurrente. De forma adicional, existen 352 iniciativas legislativas en trámite, cuyas diez más costosas implicarían un gasto anual conjunto superior a S/ 25 mil millones.

La combinación de leyes ya aprobadas y proyectos en trámite genera un impacto persistente sobre la deuda pública, incluso bajo supuestos conservadores y escenarios más favorables de crecimiento. Las proyecciones del Consejo Fiscal muestran que, en ausencia de correcciones, la deuda pública alcanzaría alrededor de 70% del PBI en 2036, duplicando ampliamente el límite transitorio de 38% del PBI y alejándose del ancla fiscal de mediano plazo (30%) establecida en la ley. El Consejo Fiscal advierte que este deterioro podría agravarse si se incorporan otras iniciativas con potencial impacto fiscal significativo, como reformas del sistema de pensiones o cambios en la negociación colectiva del sector público, que aún no han sido plenamente cuantificadas.

⁸ Consejo Fiscal (2025). Comunicado N° 01-2025-CF El Consejo Fiscal expresa su preocupación por un nuevo incumplimiento de las reglas fiscales y resalta la importancia de un manejo fiscal responsable.

Figura 10. Las leyes con mayor costo fiscal del Congreso de la República, millones de soles (2021-2025)



Fuente: Consejo Fiscal, Elaboración propia

c. Proliferación de beneficios tributarios

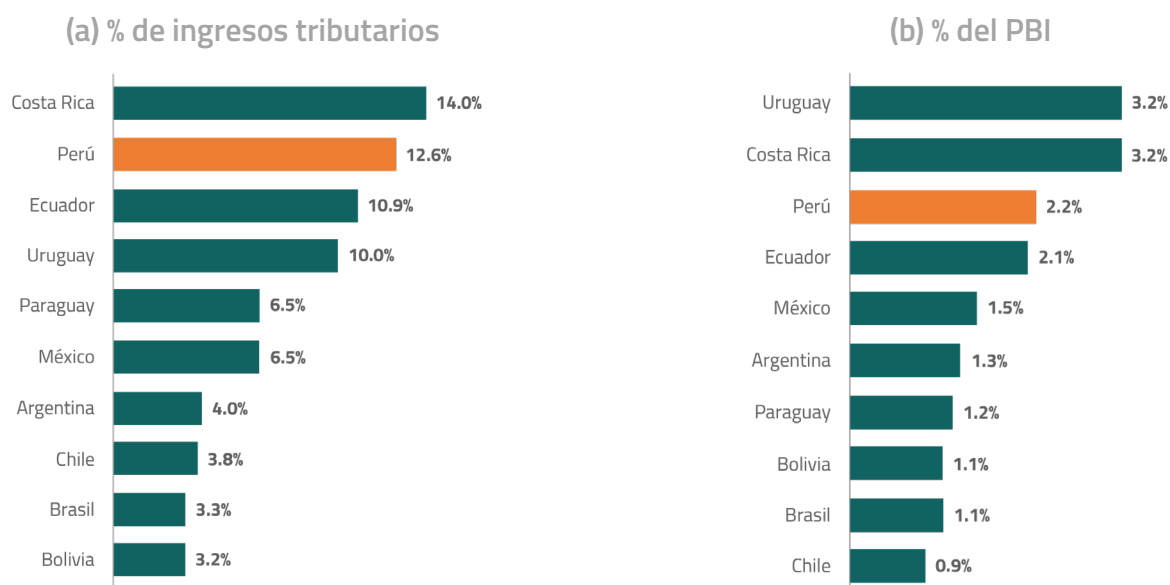
La proliferación de beneficios tributarios ha sido, en la práctica, una de las fuerzas más erosivas de la base imponible en el Perú contemporáneo. En los últimos años el universo de exoneraciones, deducciones especiales, regímenes preferenciales y tratamientos ad-hoc ha crecido tanto en número como en alcance, hasta convertir parte importante del sistema tributario en un mosaico de excepciones que fragmenta la base y dificulta la gobernanza fiscal.

Según estimaciones de la SUNAT⁹, el gasto tributario total para 2025 asciende a S/ 24,010 millones, monto que equivale a 2.2% del PBI proyectado y a 12.6% de la recaudación estimada para ese año. Esta magnitud, reportada bajo el criterio de ingreso renunciado, sitúa los incentivos y exoneraciones como una partida de primera línea en la discusión sobre la suficiencia y la equidad de la base tributaria peruana. En comparación con sus pares en la región, en Perú los gastos tributarios, como porcentaje de los ingresos tributarios, son los más altos de la región sólo por debajo de Costa Rica (14.0%) y como proporción del PBI, sólo se ubica por debajo de Uruguay y Costa Rica (3.2% del PBI en ambos casos).

El universo de gastos tributarios abarca una tipología amplia: inafectaciones y exoneraciones del IGV (incluyendo mecanismos de diferimiento como el "IGV Justo" para MYPE), deducciones y tasas reducidas en el IR, devoluciones y drawback a exportadores, regímenes preferenciales por sector y tratamientos especiales vinculados a zonas o actividades puntuales. El MEF documenta que parte del incremento observado en el agregado 2025 se explica por cambios en la actividad económica (mayores ventas no gravadas en ciertos sectores, como la banca) y por la incorporación o retiro de tratamientos especiales año a año; el reporte identifica, por ejemplo, un aumento relevante en la estimación asociada a la inafectación del IGV sobre servicios de crédito bancario, ligado al crecimiento observado en las ventas no gravadas del sector.

⁹ SUNAT (2025). Estimaciones potenciales de los principales Gastos Tributarios proyectados al 2025.

Figura 11. Gastos tributarios (2022)



Nota: El dato de Perú corresponde a la estimación de SUNAT realizada para 2025

Fuente: FMI, Elaboración propia

La naturaleza heterogénea de estos beneficios tiene efectos técnicos y distributivos concretos. Desde el punto de vista recaudatorio, la coexistencia de exoneraciones puntuales y regímenes simplificados genera una doble distorsión: (i) reduce la recaudación potencial del sistema en su conjunto, y (ii) incrementa la complejidad administrativa y las oportunidades para la planificación y el arbitraje fiscal entre regímenes. El informe del MEF advierte además sobre el problema de la superposición y la interacción entre beneficios, y reconoce que la sumatoria de estimaciones independientes puede sobreestimar el impacto agregado, lo que refleja la dificultad técnica de aislar efectos cuando los tratamientos se solapan.

Según el Banco Mundial (2025)¹⁰, el sistema tributario peruano tiene un efecto progresivo, pero su poder redistributivo es limitado. El impacto total de impuestos y transferencias reduce la desigualdad en solo 1.6 puntos del coeficiente de Gini, muy por debajo de los países más avanzados de la región. Esto se debe, en parte, a la alta dependencia de impuestos indirectos, que son menos progresivos, y a la limitada cobertura de transferencias monetarias, que no alcanzan a compensar los efectos de la carga tributaria indirecta sobre los hogares pobres. Además, varios subsidios y beneficios sectoriales benefician de manera desproporcionada a hogares de mayores ingresos, lo que refuerza la necesidad de revisar estos mecanismos.

d. Fallos del Tribunal Constitucional respecto a la iniciativa de gasto

En los últimos años, el TC ha jugado un papel decisivo en la configuración del espacio fiscal, al convertirse en árbitro de normas aprobadas por el Congreso que generan compromisos de gasto permanente. El problema es que, en varios casos, esas normas no venían acompañadas de una fuente de financiamiento clara, y aun así fueron validadas.

Un ejemplo bastante citado es la Ley N° 31729, que actualizó el Bono de Reconocimiento de la ONP. El Ejecutivo había advertido que la medida generaba un costo fiscal difícil de sostener, pero el TC confirmó su constitucionalidad. Con ello, el Estado quedó obligado a reconocer derechos con efectos fiscales claros y duraderos. Algo parecido ocurrió con la Ley N° 31495 y otras disposiciones sobre bonificaciones docentes. En sentencias emitidas entre 2024 y 2025, el TC amplió el cálculo de esos beneficios, ordenando que se apliquen sobre la “remuneración total íntegra”, y en algunos casos, habilitó el pago sin necesidad de que los trabajadores ganen un juicio previo.

El patrón que se ha seguido en los últimos años ha sido relativamente predecible. Cuando el Congreso aprueba por insistencia una ley con impacto recurrente, y el TC la respalda o incluso la interpreta de manera expansiva, la carga fiscal pasa directamente al presupuesto de los años siguientes. Eso reduce el margen de maniobra del Ejecutivo y vuelve más frágiles las reglas fiscales que deberían actuar como freno.

Lo más delicado es lo que pasó en la sentencia sobre la Ley N° 31125, que declaró en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regulaba su reforma. En su sentencia, el TC resolvió que el Congreso tenga iniciativa de gasto, lo que abre la puerta para que el Legislativo pueda pasar por encima de las competencias del Ejecutivo y aprobar normas que generen desorden fiscal,

¹⁰ Banco Mundial (2025). *Peru: Public Finance Review. Mobilizing resources for service delivery and growth.*

algo muy peligroso que reduce el margen de maniobra del MEF para realizar ajustes en el gasto público.

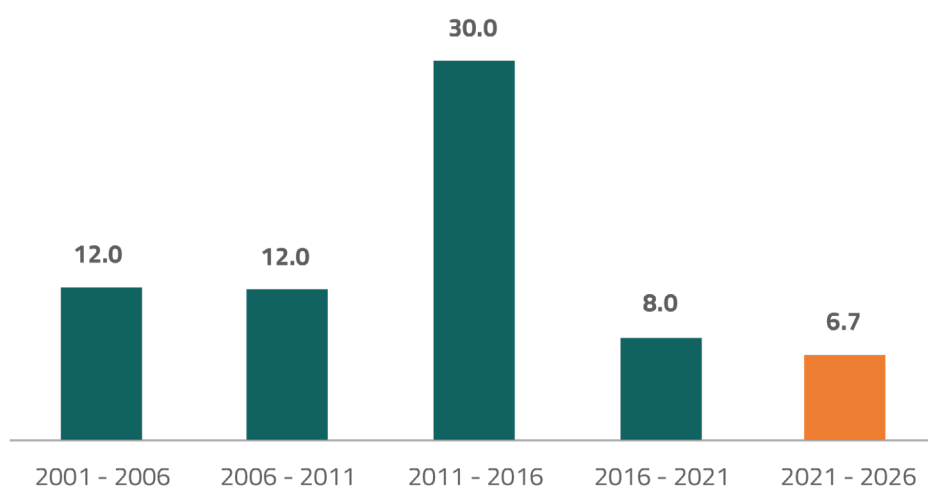
En suma, la jurisprudencia reciente del TC ha terminado desdibujando la línea que separa la defensa de derechos de la sostenibilidad fiscal. Es un terreno resbaladizo: legítimas decisiones que comprometen recursos sin un análisis multianual y, al mismo tiempo, debilita la capacidad técnica del Ejecutivo para priorizar.

e. Alta rotación en autoridades fiscales

El último quinquenio ha estado marcado por una rotación pronunciada en la alta dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), fenómeno que se ha intensificado en 2024-2025 y que constituye un factor central del deterioro de la gobernanza fiscal. Como se muestra en la Figura 9, el tiempo promedio de gestión ministerial en el MEF en el periodo 2021-2026 fue 6.7 meses, la más baja en los periodos presidenciales analizados.

La sucesión de titulares en la cartera, con cambios frecuentes en el cargo de ministro en los últimos años, erosiona la continuidad técnica, la autoridad negociadora del Ejecutivo frente al Congreso y la implementación sostenida de reformas de mediano plazo. En 2024-2025 se produjo una sucesión acelerada: José Arista sucedió a Alex Contreras en febrero de 2024; en enero-mayo de 2025 José Salardi asumió brevemente la cartera; y en mayo de 2025 Raúl Pérez-Reyes fue nombrado ministro, siendo éste ya el tercer cambio relevante en ese lapso corto. Estas designaciones y remociones han sido cubiertas por la prensa internacional y local como parte de una serie de ajustes de gabinete que reflejan inestabilidad política y presiones congresales.

Figura 12. Tiempo promedio de la gestión ministerial en el MEF, según periodo presidencial (meses)



Fuente: Observatorio Propuestas del Bicentenario – Vidanza, Elaboración propia

El movimiento no se limitó a la titularidad: los viceministerios también han experimentado relevos y encargaturas interinas en 2025. Estas sustituciones operativas han coincidido con debates fiscales sensibles, reducción temporal de IGV, fraccionamientos tributarios y ajuste presupuestario, lo que ha comprimido el tiempo disponible para consensos técnicos y aumentó la carga de gestión para equipos de carrera.

La experiencia práctica muestra que la alta rotación en cargos claves amplifica tres efectos perniciosos: (i) pérdida de continuidad en la formulación y ejecución de políticas tributarias y presupuestarias; (ii) debilidad en la representación técnica del MEF frente al Legislativo y a actores económicos, reduciendo la capacidad de anclar reglas; y (iii) costo reputacional ante mercados y multilaterales que supervisan la consistencia de las señales fiscales. En la coyuntura reciente, el reemplazo de ministros y viceministros ocurrió en un entorno de incumplimientos de reglas fiscales y de iniciativas legislativas de gasto por insistencia, lo que combinó un problema técnico (implementación de política) y otro político (capacidad de defensa de la ortodoxia fiscal).





Reformas a las finanzas públicas





4. Reformas a las finanzas públicas

En este capítulo se presenta una agenda integral para fortalecer la sostenibilidad fiscal del país y alinear su gestión con estándares internacionales. Las propuestas se organizan en seis ejes: (a) mejora de los ingresos tributarios mediante racionalización del gasto tributario, ampliación de la base y fortalecimiento institucional; (b) optimización del gasto público con énfasis en eficiencia, calidad y priorización de inversiones; (c) desarrollo de un sistema integral de cobertura de riesgos fiscales; (d) descentralización fiscal responsable y fortalecimiento de las finanzas subnacionales; (e) avance hacia estándares OCDE en administración financiera y sistemas de información; y (f) mejoras en la institucionalidad fiscal para reforzar disciplina, transparencia y credibilidad. Estas reformas buscan garantizar un marco fiscal sólido, capaz de financiar prioridades estratégicas y responder con flexibilidad ante desafíos económicos y sociales.

a. Ingresos fiscales

En esta sección se plantean las medidas clave para ampliar y modernizar la base tributaria con criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal. Se focaliza en cuatro líneas de acción, a saber: racionalización de gastos tributarios, un régimen escalonado para MYPE, fortalecimiento del impuesto predial local y mayor cumplimiento tributario, con el objetivo de generar recursos permanentes, mejorar la capacidad de financiamiento público y reducir la dependencia de medidas temporales o discrecionales.

i. Racionalización de gasto tributario

Como se mencionó en la sección anterior, los gastos tributarios representan un costo fiscal material y, en muchos casos, no cuentan con evaluaciones sistemáticas de eficacia o impacto distributivo; mantenerlos sin evidencia debilita la base impositiva y la equidad. Además, el Código Tributario establece en su Norma VII del Título Preliminar que los gastos tributarios deben ser evaluados cada tres años para medir su efectividad y continuidad. Sin embargo, esta disposición no se cumple de manera efectiva, lo que contribuye a la perpetuación de beneficios fiscales sin una evaluación adecuada de sus resultados.

Considerando esta problemática, se debe reducir progresivamente los gastos tributarios ineficientes o regresivos y reorientar beneficios fiscales hacia instrumentos que promuevan externalidades positivas, como la inversión en investigación y desarrollo y la formalización, por ejemplo.

Para lograr esto, se plantean las siguientes medidas:

- **Inventario y calendario de evaluación de gastos tributarios:** Fortalecer y hacer exigible el cumplimiento de la obligación ya existente de contar con un inventario público y actualizado de gastos tributarios, asegurando su publicación anual por parte del MEF. Asimismo, establecer un calendario vinculante de evaluaciones ex post, priorizando los principales gastos tributarios (por ejemplo, los de mayor costo fiscal), con evaluaciones periódicas que informen decisiones de continuidad, modificación o eliminación.
- **Criterios de retención o supresión:** Definir criterios técnicos (eficacia, equidad, costo fiscal por beneficiario, evidencia de adicionalidad) y aplicar cláusulas de salida o “sunset clauses”, esto es, caducidad automática a una determinada cantidad de años salvo re-evaluación positiva.
- **Rediseño para focalizar externalidades:** Convertir exoneraciones generales a incentivos temporales, condicionales y evaluables. Por ejemplo, créditos fiscales reembolsables condicionados a resultados de empleo formal o inversión en tecnologías limpias.

Se estima que estas medidas tienen el potencial de recapturar una fracción importante del gasto tributario, que representaría entre 0.05% y 0.1% del PBI.

ii. Simplificación del Régimen de Impuesto a la Renta de MYPE

La fragmentación de regímenes aumenta costos administrativos y frena la transición a regímenes contributivos más integrados. Por ello, se recomienda crear un esquema tributario escalonado, predecible y digitalizado para MYPE que reduzca evasión por complejidad y facilite el paso al régimen general a medida que estas empresas crecen.



Un posible esquema que busque máxima simplicidad y rápida implementación (menos cambios legales) podría tener los siguientes dos tramos:

- **Tramo 1 - Microempresa (tramo simplificado)**

- **Umbral:** Ventas hasta 150 UIT anuales.
- **Características:** Obligación declarativa mínima (pago bimestral o trimestral de impuestos), emisión simplificada de boletas electrónicas, exención de declaraciones complejas, asistencia digital obligatoria.

- **Tramo 2 - Pequeña empresa (tramo transitorio)**

- **Umbral:** Ventas mayores a 150 UIT y hasta 1,700 UIT anuales.
- **Características:** Obligaciones declarativas intermedias (declaraciones periódicas y pagos a cuenta), simplificación contable (libro de compras y ventas digital), acceso a incentivos temporales para formalización.
- **Criterios complementarios:** Hasta 100 empleados (flexible por sector).

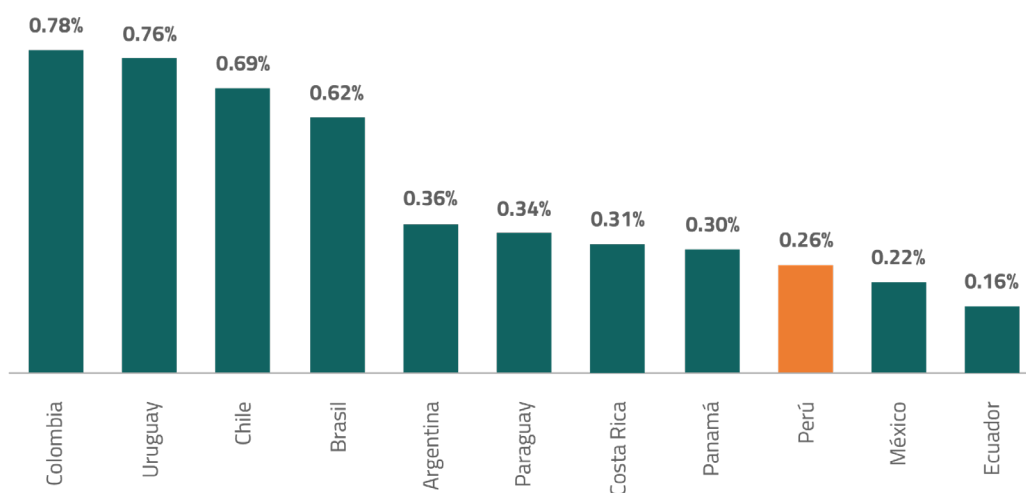
Además del esquema, también se debe brindar una plataforma de acompañamiento con checklist de cumplimiento, simulador de carga tributaria y enlace a programas de formalización y financiamiento. Según el reporte Business Ready (B-READY 2024), las empresas en Perú dedican en promedio 480 horas al año al cumplimiento de obligaciones tributarias, cifra significativamente mayor al promedio de LAC (317 horas). Esto sugiere que la carga administrativa de tributar es relativamente alta y puede ser una barrera para la formalización y el crecimiento empresarial. De forma complementaria, se pueden establecer incentivos temporales para crecer formalmente a través de créditos fiscales o acceso preferente a programas de compras públicas para MYPE que demuestren cumplimiento durante un periodo determinado de trimestres.

Se estima que estas medidas tengan un efecto moderado a través de una menor evasión, mayor base por formalización y menores costos administrativos. Con esto, se estima que un rango de impacto entre 0.05% y 0.35% del PBI.

iii. Generación de ingresos locales

La recaudación predial está por debajo de estándares regionales por problemas de catastro, valuación y gestión municipal; esto limita la autonomía fiscal local y la capacidad de inversión pública local. Como se presenta en la Figura 12, la recaudación del impuesto predial en Perú sólo representó 0.26% del PBI en 2022, por debajo de otros países de la región como Colombia (0.78%), Uruguay (0.76%) y Chile (0.69%). Según BID (2024)¹¹, esta baja recaudación se explica por el escaso conocimiento de la base tributaria: solo 34% de los gobiernos locales reporta haber realizado algún levantamiento catastral, y apenas 16% lo ha hecho en los últimos cinco años. Incluso entre los municipios que cuentan con catastro, los registros presentan altos niveles de error: programas de asistencia técnica del MEF han identificado inconsistencias promedio del 43% en los registros de predios y contribuyentes, además de brechas de hasta 38% de contribuyentes omisos respecto a los censos poblacionales.

Figura 13. Recaudación impuesto predial, % del PBI (2018)



Nota: El dato de Perú corresponde al 2022

Fuente: MEF, Elaboración propia

La evidencia internacional muestra que invertir en catastro tiene retornos fiscales significativos. Programas de modernización catastral en América Latina han logrado incrementos sostenidos en la recaudación predial superiores al 20%, principalmente por ampliación de la base y actualización de valores. Esta política debe combinar inversión tecnológica, asistencia técnica permanente e incentivos fiscales claros: municipios que actualicen su catastro y lo utilicen efectivamente en la gestión del predial deberían acceder a mayores márgenes de autonomía o a esquemas de cofinanciamiento. Fortalecer el catastro no solo permitiría recaudar más, sino reducir la dependencia de transferencias y dotar a los gobiernos locales de ingresos más estables y equitativos para financiar servicios e inversión pública. En concreto, se plantean las siguientes medidas:

- **Programa nacional de actualización catastral:** Fondo nacional concursable para que municipalidades actualicen catastro y sistemas de GIS, priorizando áreas urbanas con mayor brecha entre valor de mercado y valor catastral.
- **Valorización dinámica y transparente:** Metodología nacional de valorización que combine mercado, uso y características (con actualización periódica) y acceso público a tablas de valorización.
- **Interoperabilidad registral:** Integración obligatoria y segura entre registros inmobiliarios (SUNARP), catastro y padrón de contribuyentes para detección de evasión y cargas no declaradas.
- **Incentivos al pago oportuno y moras razonables:** Programas de fraccionamiento con descuentos cuando pago permita financiar inversión local visible (por ejemplo, a través de mejoras de servicios). Transparencia: informar uso de recursos prediales.

En un escenario conservador, la implementación de esta medida podría subir la recaudación predial hacia niveles cercanos a los estándares regionales. Con esto, se estima que un rango de impacto entre 0.1% y 0.4% del PBI.

iv. Lograr mayor cumplimiento tributario

Las brechas de cumplimiento del IGV e IR siguen siendo elevadas y requieren una estrategia tecnológica y de gobernanza que combine fiscalización inteligente con mayor predictibilidad para el contribuyente. El enfoque debe equilibrar rigor y seguridad jurídica para evitar arbitrariedades.

Para lograr esto, se plantean las siguientes medidas:

- **Fiscalización basada en riesgo y big data:** Fortalecer modelos de riesgo con integración de datos transversales (aduanas, bancos, facturación electrónica, declaraciones informativas) y priorizar casos de alto impacto.
- **Protocolos de seguridad jurídica y gobernanza en fiscalizaciones:** Diseñar un manual de buenas prácticas para auditorías, plazos máximos, estandarización de criterios y revisiones internas independientes. De forma complementaria, se sugiere crear una unidad de "resolución rápida" (binding rulings) para consultas anticipadas de contribuyentes sobre interpretación fiscal.
- **Incentivos a la formalización y pago voluntario:** A través de campañas temporales de regularización con fraccionamientos y programas amigables para el segmento MYPE que migran a regímenes formales; así como ofrecer beneficios no fiscales (acceso a asistencia técnica o programas de compras públicas).
- **Mecanismos de prevención y educación fiscal:** Implementar programas de educación tributaria dirigidos a sectores clave (principalmente comercio minorista y construcción) y simplificación de obligaciones (formularios cortos, atención virtual).
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Publicación de criterios de selección de contribuyentes auditados y de resultados agregados por sector, que funcionaría como una garantía contra sesgos.

Tomando como referencia las estimaciones de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (2019)¹² sobre la adopción de medidas para reducir el incumplimiento tributario, las recomendaciones planteadas tendrían un impacto equivalente al 0.8% del PBI.

A manera de resumen, en el Cuadro 4 se presenta el consolidado de las medidas planteadas. En conjunto, estas medidas tendrían un impacto potencial en los ingresos fiscales equivalentes a entre 1.0% y 1.65% del PBI.

Cuadro 4. Impacto de medidas sobre ingresos fiscales

Línea de acción	Medidas	Impacto (% del PBI)
Racionalización de gasto tributario	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario y calendario de evaluación de gastos tributarios • Criterios de retención o supresión • Rediseño para focalizar externalidades 	0.05 – 0.1
Simplificación del Régimen de Impuesto a la Renta de MYPE	<p>Esquema tributario escalonado, predecible y digitalizado para MYPE en dos tramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tramo 1 - Microempresa (tramo simplificado) • Tramo 2 - Pequeña empresa (tramo transitorio) 	0.05 – 0.35
Generación de ingresos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de actualización catastral • Valorización dinámica y transparente • Interoperabilidad registral • Incentivos al pago oportuno y moras razonables 	0.1 – 0.4
Lograr mayor cumplimiento tributario	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización basada en riesgo y big data • Protocolos de seguridad jurídica y gobernanza en fiscalizaciones • Incentivos a la formalización y pago voluntario • Mecanismos de prevención y educación fiscal • Transparencia y rendición de cuentas 	0.8
Impacto total en ingresos fiscales		1.0 – 1.65

Elaboración propia

b. Gasto público

En esta sección se proponen cuatro líneas complementarias para optimizar el uso de los recursos públicos: (i) racionalizar gasto ineficiente y reasignarlo a prioridades; (ii) elevar la calidad del gasto vinculando financiamiento a resultados; (iii) modernizar la Ley de Compras y el sistema de abastecimiento para compras agregadas y control preventivo; y (iv) reformar el sistema de inversión pública para priorizar proyectos viables y asegurar su sostenibilidad operativa.

i. Racionalización de gasto ineficiente

El primer paso operativo es construir un inventario exhaustivo y público de gasto por programas y partidas, que incluya gastos corrientes, transferencias, subsidios, fondos especiales y partidas excepcionales. Sobre esa base, y siguiendo la recomendación de la OCDE (2023)¹³ debe implementarse un programa institucional de spending reviews con metodología estandarizada (análisis costo-efectividad, costo-beneficio cuando aplique, adicionalidad evaluada, y análisis de impacto distributivo). Las revisiones deben priorizar inicialmente los 10 o 20 programas o partidas que concentran mayor gasto o presentan mayor incertidumbre sobre su eficacia, y luego ampliarse de forma sistemática al resto del presupuesto. La transparencia exige publicar supuestos, datos y recomendaciones para permitir escrutinio público y técnico.

La selección de medidas a proponer (ajuste, rediseño, condicionalidad o eliminación) debe seguir criterios técnicos explícitos: (i) evidencia de resultados; (ii) costo por unidad de resultado; (iii) adicionalidad respecto a acciones de mercado o de otros programas; (iv) incidencia distributiva; y (v) riesgo fiscal futuro (pasivos contingentes). Para cada rubro sujeto a ajuste, la propuesta técnica debe incluir alternativas de rediseño (por ejemplo, transformar un subsidio universal en uno focalizado

¹³ OCDE (2023). *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris.

condicionando pago a resultados o cofinanciamiento), calendarización de la implementación y una estimación del ahorro neto y del impacto social esperado. Cuando la medida afecte derechos o niveles de protección social, debe proponerse simultáneamente una ruta de compensación temporal (por medio de transferencias focalizadas, programas de empleo temporal, capacitación) para mitigar efectos adversos.

A nivel normativo, se recomienda aprobar un mandato legal que institucionalice las revisiones y establezca plazos para la evaluación ex-post de los principales programas, junto con la introducción de sunset clauses para nuevas exoneraciones o subvenciones: todo nuevo beneficio debe caducar salvo que una evaluación documente explícitamente su eficacia y sostenibilidad. En el corto plazo, el MEF debe crear una “ventanilla de depuración presupuestal” con capacidad para formular propuestas de reasignación que se integren directamente en el ciclo presupuestal anual y multianual, evitando que los ajustes queden como simples recomendaciones no ejecutadas.

La reasignación de recursos debe priorizar gasto con alto retorno social y bajo riesgo fiscal: mantenimiento de infraestructura crítica (y evitar costos futuros mayores), inversión en prevención en salud y educación temprana, y financiamiento de programas que eleven la productividad. Además, parte del ahorro identificado debería constituir un colchón para consolidación fiscal (y lograr la reducción del déficit estructural) y otro tramo orientarse a inversiones con efecto multiplicador.

ii. Calidad del gasto

La apuesta central es institucionalizar mecanismos que obliguen a evaluar, priorizar y financiar programas sobre la base de evidencia y de una matriz clara de indicadores, productos y resultados, acompañados de responsabilidades y sanciones administrativas por incumplimiento. Según el Banco Mundial (2025)¹⁴, menos del 20% de los programas presupuestales han sido evaluados rigurosamente durante la última década, lo cual dificulta identificar qué intervenciones funcionan y cuáles deberían ser ajustadas o descontinuadas.

La programación multianual debe integrarse sistemáticamente con los techos de gasto macrofiscal del Marco Macroeconómico Multianual: los compromisos plurianuales para Programas Presupuestales y proyectos de inversión deben contemplarse desde la aprobación presupuestal, reservando partidas para operación y mantenimiento (O&M) y evitando la proliferación de proyectos sin sostenibilidad recurrente. En la práctica esto implica que los presupuestos sectoriales incluyan, además de montos de inversión y gasto corriente, una línea prevista y protegida para O&M equivalente a un porcentaje mínimo del stock de activos.

Toda expansión programática o reorientación significativa del gasto deberá venir acompañada de una evaluación ex ante proporcional a la magnitud y riesgo del gasto, análisis de costo-beneficio o análisis de costo-efectividad, y de un plan de monitoreo con indicadores y fuentes de verificación. Las evaluaciones ex post deben ser obligatorias para programas con presupuestos significativos y publicadas en formato accesible, de modo que las decisiones de continuidad o escala se basen en evidencia verificable. Para garantizar integridad técnica y confianza pública, las evaluaciones relevantes deben contar con revisión externa independiente (a cargo de terceros evaluadores) y con la participación de la Contraloría General de la República y unidades de evaluación sociales.

La gobernanza y las reglas de financiamiento deben ser explícitas: incorporar cláusulas en los instrumentos presupuestales que condicionen desembolsos futuros al cumplimiento de metas previas; definir procedimientos rápidos para reasignación intersectorial ante evidencia contrastada de baja efectividad; y establecer canales de comunicación proactiva para explicar decisiones de depuración o priorización, reduciendo así la resistencia política.

iii. Implementación de cambios en Ley de Compras y mejoras en el sistema de abastecimiento

El diagnóstico del Sistema de Abastecimiento muestra prácticas fragmentadas, uso excesivo de mecanismos excepcionales y capacidades heterogéneas entre entidades que encarecen adquisiciones y diluyen el poder de compra del Estado (OSCE, 2019)¹⁵. Por ello la reforma propuesta combina cambios legales para acotar excepciones y crear incentivos, con intervenciones operativas que transformen procesos, datos y capacidades.

En 2025 entró en vigor la reforma de la Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069) que, en teoría, debía modernizar el sistema de compras públicas. Algunos de los puntos más destacables de la ley es que se simplificaron algunos procesos, se amplió el uso de catálogos electrónicos y se introdujeron ajustes para mejorar la transparencia. Sin embargo, algunos especialistas como Alejos (2025)¹⁶, coinciden en que esos cambios se quedaron a medio camino. Por ejemplo, no se resolvió del todo el problema de la fragmentación de procedimientos, ni se logró acortar de manera significativa los plazos en licitaciones complejas. Tampoco se avanzó lo suficiente en profesionalizar a las oficinas de logística, que siguen funcionando con rotación alta de personal y con capacidades técnicas muy dispares.

¹⁴ Banco Mundial (2025). *Peru: Public Finance Review. Mobilizing resources for service delivery and growth.*

¹⁵ OSCE (2019). *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas del Perú. Módulo de Profesionalización. Metodología MAPS-OECD.*

¹⁶ Alejos, O. (2025). *Luces y sombras de la nueva Ley general de contrataciones públicas y su reglamento.*

A pesar de que la implementación tecnológica es central, su puesta en marcha aún se ve lejana. Siguiendo las recomendaciones del FMI (2024)¹⁷, debe avanzarse hacia un e-procurement integral que combine el registro único de proveedores, catálogos electrónicos normalizados, sistemas de catálogo dinámico para compras recurrentes y la posibilidad de subastas inversas cuando la naturaleza del bien o servicio lo permita. El portal de contrataciones debe interoperar por API con SEACE, OSCE, SIAF, SUNAT y plataformas de pago, permitiendo compras agregadas a nivel nacional y subnacional, reportes automáticos de riesgo y alertas frente a precios atípicos o patrones de comportamiento colusorio.

Para hacer efectiva la compra agregada y la gestión estratégica de categorías se requiere la creación y despliegue de centros de compras especializados, con roles claros: centralizar categorías comunes, negociar convenios marco, proveer asistencia técnica a entidades y garantizar cumplimiento de estándares técnicos y sanitarios. Estos buyer centers deben operar con indicadores de desempeño (ahorro logrado, tiempo promedio de proceso, tasa de cumplimiento de contratos) y contar con equipos especializados en contratación pública, evaluación de riesgos y sostenibilidad (evaluación de ciclo de vida y criterios ambientales y sociales). Paralelamente, el sistema debe fomentar la competencia y la inclusión de proveedores locales y MYPE mediante procedimientos simplificados para lotes, fraccionamiento legítimo de contratos (sin permitir fragmentación artificial) y programas de desarrollo de mercado que certifiquen proveedores y apoyen su acceso a financiamiento y capacidades.

iv. Reformas en el sistema de inversión pública

El sistema de inversión pública enfrenta hoy un doble reto. Por un lado, una cartera extensa con proyectos de diversa calidad técnica y riesgo de fiscalidad futura; por otro, cuellos de botella recurrentes que retrasan la ejecución y elevan los costos. Aunque la adopción de Invierte.pe ha introducido avances importantes en programación multianual y estandarización de procesos, persisten problemas en la priorización estratégica, la insuficiente calidad de fichas técnicas y estudios, la fragilidad en la gestión de permisos y la ausencia de garantías claras sobre la sostenibilidad operativa de las obras (Banco Mundial, 2025)¹⁸. En la práctica esto se traduce en proyectos paralizados, sobrecostos y activos que no se mantienen adecuadamente. Según la Contraloría General de la República (2025)¹⁹, al cierre de marzo de 2025 había 2,572 obras públicas paralizadas con un costo total superior a S/ 43,163 millones. El Banco Mundial (2025)²⁰ subraya la ausencia de una cartera madura de proyectos estratégicos, lo que genera ciclos de inversión volátiles y poco predecibles. Solo 30% de los proyectos que ingresan al sistema Invierte.pe cuentan con un análisis técnico adecuado, lo que incrementa la probabilidad de obras paralizadas o de baja rentabilidad social.

Mejorar la calidad técnica de las inversiones requiere elevar los requisitos y controles proporcionales a la complejidad y monto del proyecto. Los estudios de prefactibilidad, factibilidad y el expediente técnico deben ser adecuados en alcance y rigurosidad: para proyectos de mayor envergadura se exigirán estudios completos con análisis de costo-beneficio, evaluación ambiental y social integradas y análisis de sostenibilidad de operación y mantenimiento. Es imprescindible institucionalizar controles técnicos independientes y escalables, revisión externa o comités técnicos sectoriales, que validen la solidez metodológica antes de la aprobación y el financiamiento.

Para acelerar la resolución de cuellos de botella administrativos se propone la implementación de una “ventanilla única” para proyectos priorizados: un mecanismo interinstitucional que concentre, coordine y agilice trámites ambientales, expropiaciones, permisos y licencias, con plazos máximos y responsables nombrados. Para acelerar la resolución de cuellos de botella administrativos, se propone una “ventanilla única” para proyectos priorizados: un mecanismo que centralice trámites ambientales, licencias, expropiaciones, permisos, con plazos máximos y responsables claramente asignados. Idealmente, esta ventanilla se apoyaría en PMO (Oficinas de Gestión de Proyectos) con profesionales certificados, que acompañen desde el diseño hasta la puesta en marcha, manejando riesgos, compras públicas y protegiendo al Estado de sobrecostos y demoras.

Las PMO ya han empezado a tener presencia en el Perú (por ejemplo, en temas relacionados con la ANIN o la antigua Autoridad para la Reconstrucción con Cambios) y son consideradas clave para mejorar la gestión pública de inversiones. Por un lado, se reconoce que ayudan a mejorar trazabilidad y orden en proyectos complejos; por otro, su impacto real depende de factores como el respaldo político, la integración con otras entidades y la transferencia de capacidades a los equipos públicos, que a menudo siguen dependiendo de apoyo externo (Ormeño, 2024²¹).

Por último, si bien en los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública, publicado por el MEF; se busca garantizar una gestión más eficiente y competitiva de los recursos públicos, en la práctica todavía existe un divorcio entre los sistemas de presupuesto, inversión y planificación. Este desfase genera una desconexión entre los diferentes sistemas de gestión pública, lo que se traduce en que Invierte.pe, que gestiona la ejecución de los proyectos de inversión pública, opera de manera

17 FMI (2024). *IMF Executive Board Concludes 2024 Article IV Consultation with Peru.*

18 Banco Mundial (2025). *Peru: Seizing Opportunities for Growth and Prosperity.*

19 Contraloría General de la República (2025). *Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a marzo 2025. Subgerencia de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Control.*

20 Banco Mundial (2025). *Peru: Public Finance Review. Mobilizing resources for service delivery and growth.*

21 Ormeño, Y. (2024). *PMO: Clave de éxito en proyectos de inversión pública.*

aislada de otros sistemas clave, como el SIAF y los sistemas de programación estratégica. Estos últimos, que deberían coordinar la asignación de recursos y la planificación de largo plazo, funcionan en paralelo y con poca interrelación con Invierte.pe, lo que genera ineficiencias operativas y dificultades para realizar un seguimiento efectivo de los proyectos.

Esta desconexión, además de generar ineficiencias en el uso de los recursos, tiene un impacto negativo en el desarrollo territorial, ya que se profundiza la desigualdad en la asignación de proyectos y recursos. Las regiones más alejadas y con menor capacidad técnica o administrativa sufren una falta de sincronización entre los diferentes niveles de gobierno, lo que dificulta la implementación de proyectos integrales que respondan a las necesidades locales. En particular, los sistemas no coordinados afectan la capacidad de respuesta ante las prioridades regionales, limitando la posibilidad de realizar inversiones que realmente aborden las disparidades territoriales. En este contexto, las regiones que carecen de una infraestructura adecuada y de un diseño de proyectos adaptados a sus necesidades específicas continúan quedándose atrás en términos de desarrollo, con recursos públicos distribuidos de manera subóptima.

La modernización del sistema de inversión debe apoyarse en herramientas digitales que integren Invierte.pe con sistemas de compras, ejecución presupuestal y seguimiento físico, permitiendo tableros públicos que muestren avance, riesgos y desviaciones en tiempo real. Estos sistemas deben incorporar mecanismos de alerta temprana y análisis de datos para priorizar intervenciones corregidas, además de facilitar la publicación de evaluaciones ex ante y ex post, con parámetros de calidad mínima para la rendición pública.

c. Cobertura de riesgos fiscales

La cobertura de riesgos fiscales busca que la política fiscal cuente con instrumentos y procesos que identifiquen, cuantifiquen y mitiguen choques imprevistos (por ejemplo, macroeconómicos, de precios de commodities, contingencias por desastres naturales, pasivos contingentes por garantías o pérdidas por empresas públicas) sin que estos pongan en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas ni obliguen a ajustes abruptos e inequitativos del gasto social. Siguiendo las recomendaciones de FMI (2024)²², se propone una estrategia con un marco integrado de identificación temprana, cuantificación probabilística, límites ex ante y herramientas financieras y presupuestales para absorber o compartir pérdidas, junto a reglas de transparencia y gobernanza que reduzcan riesgos de captura y opacidad.

El primer pilar es la **identificación y evaluación sistemática de riesgos**. El MEF debe mantener un registro público de riesgos fiscales (fiscal risk register) que catalogue categorías: riesgos macro (crecimiento, tipo de cambio), riesgos de precios (minerales, energía), riesgos de desastres naturales, riesgos de crédito y garantías, pasivos de empresas públicas, litigios y obligaciones contingentes. Cada riesgo debe ser cuantificado en términos de su probabilidad e impacto fiscal esperado mediante análisis estocásticos y escenarios de estrés (incluyendo escenarios adversos y extremos), y revisado al menos anualmente o cuando ocurran eventos de relevancia.

El segundo pilar son las **herramientas de mitigación**. Se recomienda combinar instrumentos presupuestales y de mercado: (a) reservas y partidas de contingencia presupuestal claramente definidas dentro del techo fiscal y actualizadas anualmente; (b) un fondo estabilizador o de contingencia para shocks cíclicos o de precios (reglas de acumulación y retiro públicas y simples); (c) límites jurídicos y administrativos a la toma de garantías y pasivos contingentes, con aprobación explícita del MEF y del Directorio de la entidad y publicación de las condiciones; (d) pólizas de seguro, reaseguros y emisión de instrumentos de mercado como catastrophe bonds²³ (para riesgo de desastres) o coberturas de precios cuando el costo/beneficio lo justifique; y (e) estándares y cláusulas contractuales para APP y concesiones que limiten la exposición fiscal (cláusulas de reparto de riesgo, triggers de renegociación, y mecanismos automáticos de revisión). Estos instrumentos deben acompañarse de criterios de costo-beneficio y evaluaciones de valor por dinero ex ante.

El tercer pilar es la gobernanza, límites y transparencia. Se recomienda crear (o fortalecer) un Comité de Riesgos Fiscales con representación del MEF, entidad encargada de la deuda pública, banco central y contraloría, encargado de revisar el fiscal risk register, aprobar límites y coordinar stress tests. Es esencial instituir reglas que exijan la divulgación pública anual de todos los pasivos contingentes relevantes, garantías, litigios, exposición de empresas públicas, y la estimación del costo fiscal esperado ante distintos escenarios. Las decisiones que generen nuevas contingencias (garantías, avales, rescates) deben requerir aprobaciones explícitas y documentación de alternativas evaluadas, con responsabilidad administrativa y sanciones en caso de incumplimiento de reglas.

d. Descentralización fiscal y mejoras en las finanzas subnacionales

La descentralización fiscal en el Perú arrastra un problema estructural. Se diseñó a inicios de los 2000 con la promesa de acercar el Estado a la ciudadanía, pero en la práctica terminó generando un modelo incompleto. Aunque gobiernos regionales y municipales administran una fracción relevante del presupuesto público, siguen atados a decisiones del nivel central, de-

²² FMI (2024). *IMF Executive Board Concludes 2024 Article IV Consultation with Peru*.

²³ Molnar-Tanaka y Sakamoto (2025). *Financing the costs of disasters: Catastrophe bonds or taxation?* OECD Development Centre Working Papers No. 354

penden de transferencias altamente condicionadas y no cuentan con ingresos propios estables que les permitan planificar en el mediano plazo. Esta combinación erosiona la autonomía y, al mismo tiempo, genera incentivos para gastar rápido, muchas veces sin priorización ni sostenibilidad.

A ello se suma la volatilidad de recursos como el canon, que en algunos departamentos representa la principal fuente de financiamiento. Cuando los precios internacionales de los minerales suben, hay una avalancha de recursos que los gobiernos locales no logran ejecutar; cuando caen, enfrentan crisis fiscales repentinas sin mecanismos de compensación. El resultado es una gestión inestable que refuerza desigualdades territoriales y mina la confianza en la descentralización como proyecto político.

En un informe elaborado por Horizonte Laboral y Videnza Instituto (2025)²⁴ se encontró que el problema no es únicamente financiero, sino también de diseño institucional y de capacidades. Se transfirieron competencias en educación, salud, agua y saneamiento sin que los gobiernos subnacionales tuvieran equipos técnicos ni marcos de gestión claros para responder. Esto derivó en una brecha persistente en servicios básicos, donde la población termina percibiendo a los gobiernos regionales y locales como responsables directos, aunque estos carezcan de instrumentos efectivos para resolver los problemas

En el informe se plantea un grupo de propuestas que ofrecen un marco de corrección:

- **Claridad en competencias.** Es necesario redefinir quién hace qué. Hoy existe una superposición que diluye responsabilidades: el Ministerio de Salud mantiene funciones que también ejercen las Direcciones Regionales; lo mismo ocurre en educación y en saneamiento. La propuesta busca establecer funciones exclusivas y compartidas con mayor precisión, reduciendo los vacíos de gestión.
- **Finanzas subnacionales más predecibles.** Se requiere un esquema que combine suficiencia de recursos con incentivos al buen desempeño. Esto implica reformar la forma en que se asignan transferencias, reducir la dependencia del canon y explorar mecanismos de recaudación regional y municipal más estables (por ejemplo, fortaleciendo el predial o las contribuciones vinculadas a servicios).
- **Gobernanza multinivel efectiva.** El Estado tiene Consejos de Coordinación Intergubernamental que funcionan más como espacios de diálogo simbólico que como instancias de decisión. La propuesta plantea darles atribuciones reales para alinear prioridades, resolver disputas y articular políticas sectoriales con planes regionales y locales.
- **Flexibilidad territorial.** No todas las regiones enfrentan los mismos desafíos. Algunas tienen mayor capacidad de ejecución y pueden sostener esquemas más exigentes de responsabilidad fiscal; otras necesitan reglas transitorias y asistencia técnica diferenciada. Un modelo uniforme solo profundiza las brechas y penaliza a los gobiernos que parten de condiciones más débiles.

El mensaje de fondo es claro: la descentralización fiscal no puede limitarse a transferir recursos. Si no se acompaña de competencias claras, ingresos estables y espacios efectivos de coordinación, el sistema seguirá reproduciendo frustración ciudadana. Compatibilizar las propuestas de este documento con las recomendaciones del proyecto con IPE no solo enriquece la agenda, sino que abre la puerta a una reforma integral que combine autonomía con responsabilidad, flexibilidad con disciplina y descentralización con resultados concretos para la gente.

e. Avances hacia estándares OCDE

La adhesión a estándares OCDE en la gestión financiera del sector público implica alinear procesos, marcos regulatorios y sistemas tecnológicos con buenas prácticas internacionales que priorizan eficiencia, transparencia, sostenibilidad y rendición de cuentas. En el caso peruano, dos áreas críticas concentran el esfuerzo: la reforma integral de la Administración Financiera del Sector Público y la modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP), que sirve como plataforma central para programación, ejecución, control y reporte de recursos públicos.

i. Reformas de la Administración Financiera del Sector Público

La OCDE (2023)²⁵ recomienda que los países avancen hacia marcos integrales de administración financiera que combinen presupuestación plurianual, gestión por resultados, análisis de riesgos fiscales, consolidación de información contable bajo estándares internacionales y uso de sistemas digitales interoperables. En Perú, aunque se han dado pasos con la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal y con el marco de programación multianual, persisten fragmentación institucional, duplicidades y vacíos en control preventivo y consolidación de información entre niveles de gobierno.

La reforma propuesta prioriza:

²⁴ Horizonte Laboral y Videnza Instituto (2025). *Proyecto de Ley para mejorar la prestación de servicios básicos de manera descentralizada*.

²⁵ OECD (2023). *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris.

- Integración normativa que unifique reglas presupuestarias, contables, de tesorería, deuda y activos bajo un marco de administración financiera común, con énfasis en gestión basada en desempeño.
- Adopción progresiva de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), garantizando consistencia entre registros presupuestales y contables y reduciendo brechas con estándares internacionales.
- Incorporación de análisis de riesgos fiscales como componente obligatorio en la planificación presupuestaria y en la aprobación de nuevas iniciativas de gasto.
- Desarrollo de capacidades profesionales (certificaciones, formación en análisis de datos, contabilidad pública y finanzas sostenibles) para funcionarios del MEF, gobiernos subnacionales y entidades ejecutoras.

ii. SIAF-SP

El SIAF-SP constituye la plataforma central para la administración financiera, pero su capacidad actual presenta limitaciones en interoperabilidad, trazabilidad y análisis avanzado de datos. La OCDE (2023)²⁶ subraya que los sistemas de información deben ser integrales, permitir la consolidación de información en tiempo real, ofrecer tableros abiertos para la ciudadanía y facilitar la detección temprana de riesgos operativos y financieros.

La modernización del SIAF-SP debe contemplar:

- Interoperabilidad plena con sistemas de compras públicas, inversión pública, gestión tributaria y deuda, evitando duplicidades y retrasos en la consolidación de información.
- Trazabilidad completa de transacciones presupuestarias desde la asignación inicial hasta el pago final, con auditoría automática de eventos críticos.
- Módulos de analítica avanzada (dashboards de control en tiempo real, indicadores de desempeño, alertas de riesgos y modelos predictivos) para gestores y ciudadanía.
- Diseño escalable y seguro, capaz de integrar big data y adaptarse a nuevas exigencias internacionales de reportes y transparencia fiscal.

f. Mejoras en la institucionalidad fiscal

El fortalecimiento de la institucionalidad fiscal es esencial para asegurar disciplina presupuestaria, sostenibilidad de la deuda y credibilidad en la política económica. En línea con las recomendaciones de la OCDE (2019)²⁷ y el FMI (2024)²⁸, el Perú requiere consolidar un marco institucional que articule reglas fiscales claras, supervisión independiente, planificación de mediano plazo y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

El primer eje es la modernización del marco de reglas fiscales. Si bien la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece límites de déficit y deuda, se requiere incorporar cláusulas de escape claramente definidas, mecanismos automáticos de corrección y métricas complementarias que midan riesgos estructurales (déficit primario ajustado por ciclo, pasivos contingentes, gasto permanente financiado con ingresos transitorios). Estas reglas deben ir acompañadas de un marco sancionador gradual para evitar desviaciones prolongadas.

El segundo eje es la **creación de un Consejo Fiscal con mayor autonomía y mandato reforzado**. Aunque el Perú cuenta con un Consejo Fiscal Autónomo, es necesario fortalecer su capacidad técnica, garantizar independencia presupuestal y ampliar sus funciones hacia: (i) análisis de sostenibilidad de mediano plazo, (ii) evaluación de riesgos fiscales y pasivos contingentes, y (iii) revisión de consistencia macroeconómica de los supuestos del Marco Macroeconómico Multianual y del Presupuesto Anual. La publicación de sus informes debe ser oportuna y con amplia difusión para alimentar el debate público y legislativo.

El tercer eje es el **fortalecimiento de la planificación fiscal de mediano plazo**. Esto implica vincular la programación presupuestaria plurianual con metas fiscales y de deuda, asegurando que las prioridades de gasto y los compromisos de inversión estén alineados con techos realistas y escenarios de ingresos verificables. Además, se recomienda integrar la gestión de riesgos fiscales y el monitoreo de pasivos contingentes en la planificación presupuestaria anual y multianual.

Un cuarto eje es la **institucionalización de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**. Se propone la publicación trimestral de un Boletín de Transparencia Fiscal que reporte ejecución presupuestal, indicadores fiscales, riesgos contingentes y resultados de programas priorizados. Asimismo, se sugiere establecer audiencias públicas periódicas sobre el estado fiscal, convocando a representantes del MEF, Consejo Fiscal y sociedad civil.

²⁶ OCDE (2023). *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris.

²⁷ OCDE (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris.

²⁸ FMI (2024). *IMF Executive Board Concludes 2024 Article IV Consultation with Peru*.



Proyecciones fiscales 2026-2031 para retomar las reglas fiscales de mediano plazo



5. Proyecciones fiscales 2026-2031 para retomar las reglas fiscales de mediano plazo

La presente sección desarrolla las proyecciones fiscales bajo tres escenarios: (i) optimista, (ii) conservador y (iii) conservador con reformas fiscales, (iv) adverso (considerando las proyecciones del Consejo Fiscal) en el horizonte 2026-2031, con el objetivo de evaluar la convergencia a las metas de las reglas fiscales de mediano plazo. Cada escenario parte de supuestos macroeconómicos distintos (crecimiento económico, precios de exportación y políticas fiscales) y proyecta trayectorias del déficit fiscal y la deuda pública bajo esas condiciones.

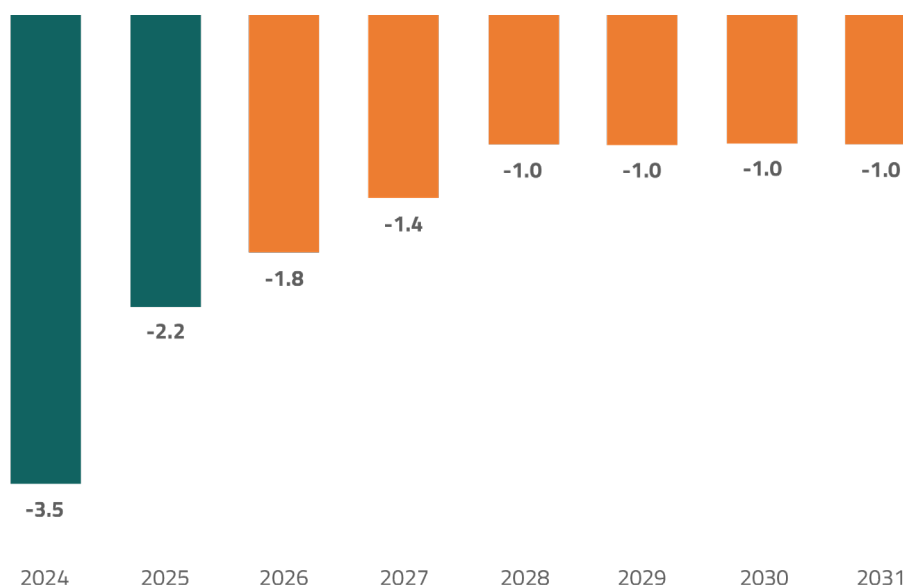
a. Escenario optimista (consistente con el MMM 2026-2029)

Corresponde al escenario base del MMM 2026-2029. Se asume un crecimiento económico anual en torno al 3,2%, impulsado por mayor inversión privada y un contexto externo favorable. En este marco, se proyecta una mejora de los ingresos sin necesidad de nuevas reformas tributarias, apoyada en el rebote de la actividad económica y cierta eficiencia administrativa, y una contención estricta del gasto corriente. Bajo estas condiciones, se emprendería una consolidación fiscal gradual: el déficit fiscal del SPNF descendería desde 2.2% del PBI en 2025 a 1.8% en 2026, continuando su reducción hasta converger alrededor de 1% del PBI en 2028, en línea con la regla fiscal de mediano plazos. Paralelamente, la deuda pública bruta seguiría una senda descendente moderada, pasando de aproximadamente 32% del PBI en 2026 a cerca de 30% en 2031.

Cabe notar que la viabilidad de este escenario ha sido cuestionada por analistas independientes debido a lo exigente de sus supuestos. Un reciente editorial de Gestión²⁹ advirtió que las proyecciones del MMM 2026-2029 pecan de ser demasiado optimistas y que un “exceso de optimismo en las proyecciones macroeconómicas deriva en asignaciones presupuestales basadas en ingresos estimados que finalmente pueden no concretarse”, generando potenciales desequilibrios fiscales. De hecho, el Consejo Fiscal³⁰ también calificó de optimistas las estimaciones de crecimiento (3.5% en 2025 y 3.2% en 2026) y de ingresos del MMM, subrayando la alta probabilidad de incumplir las metas fiscales bajo supuestos tan favorables.

Figura 14. Proyecciones del escenario optimista

(i) Déficit fiscal (% del PBI)

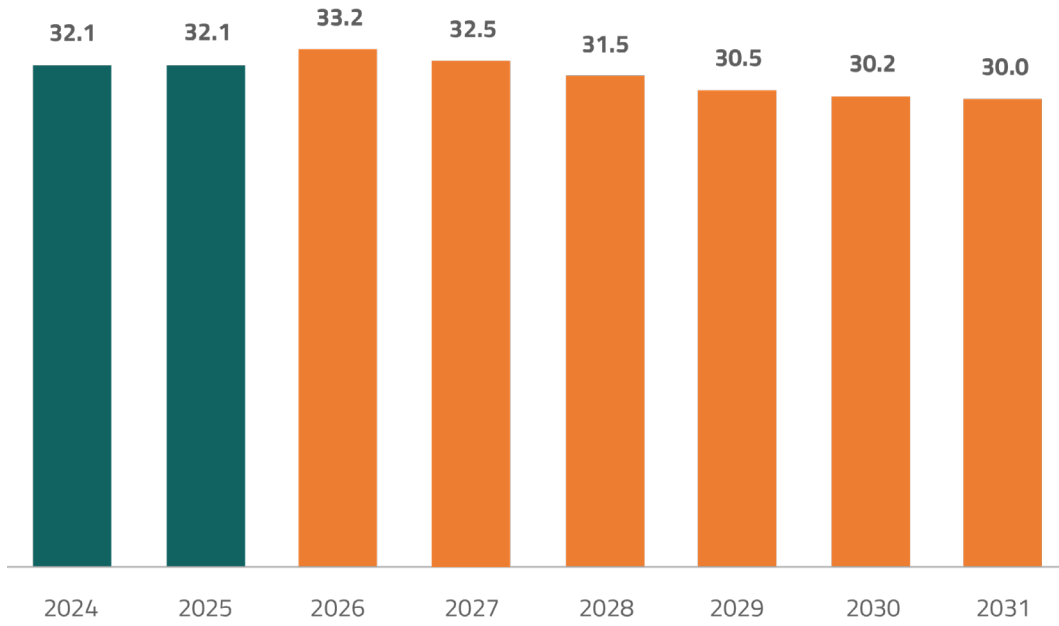


Elaboración propia

²⁹ Gestión: Pecado de optimismo (Editorial). Link: <https://gestion.pe/opinion/editorial/pecado-de-optimismo-noticia>

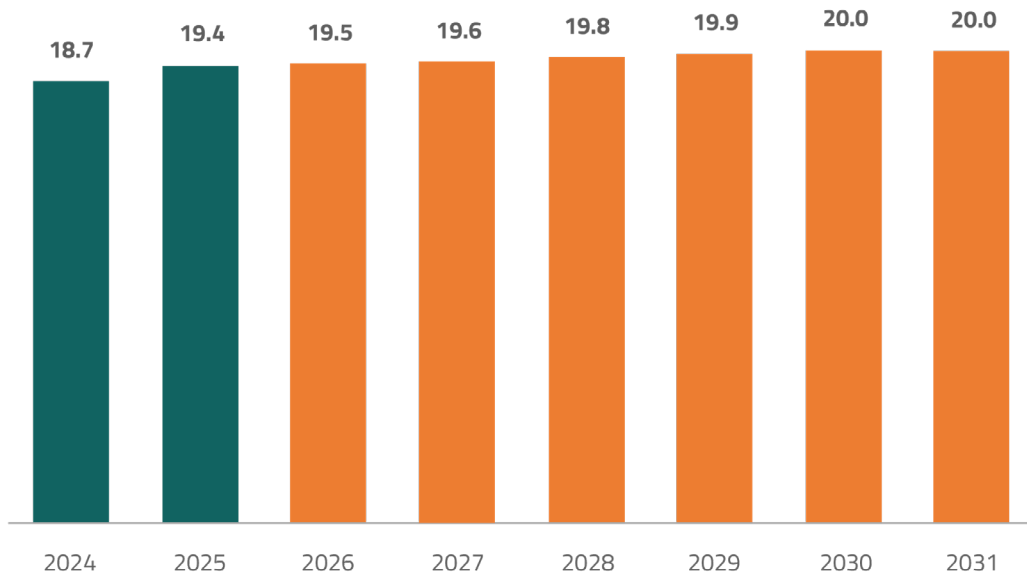
³⁰ RPP: Proyecciones del MEF muestran “exceso de optimismo”, arriesgando el cumplimiento de reglas y la credibilidad. Link: <https://rpp.pe/economia/economia/consejo-fiscal-proyecciones-del-mef-muestran-exceso-de-optimismo-arriesgando-el-cumplimiento-de-reglas-y-la-credibilidad-marco-macroeconomico-2026-2029-noticia-1652826>

(ii) Deuda pública (% del PBI)



Elaboración propia

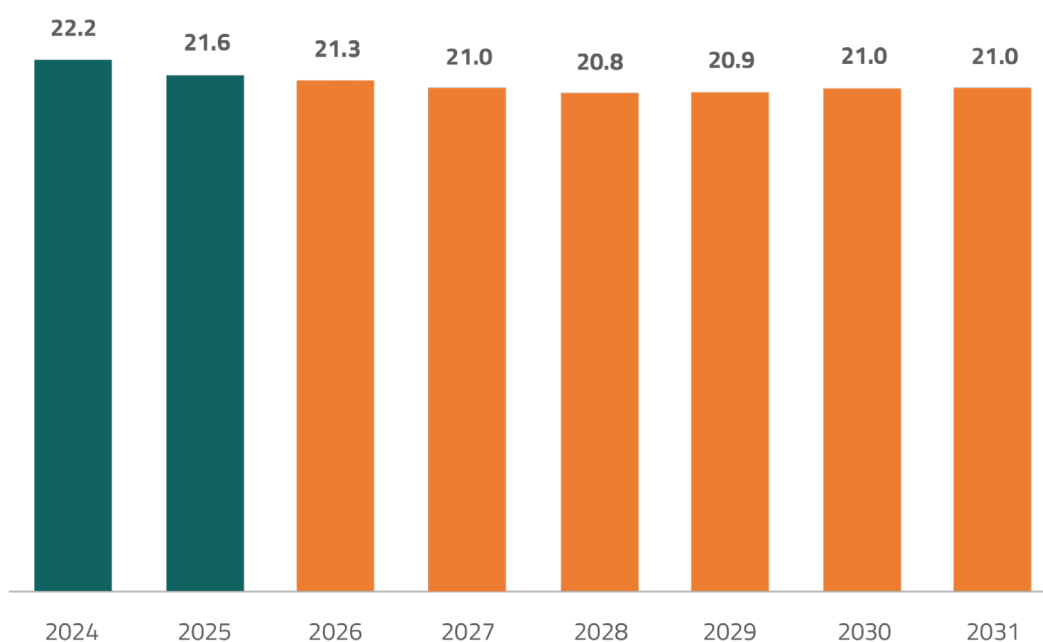
(iii) Ingresos del Gobierno General (% del PBI)



Elaboración propia



(iv) Gasto no financiero del Gobierno General (% del PBI)



Elaboración propia

b. Escenario conservador

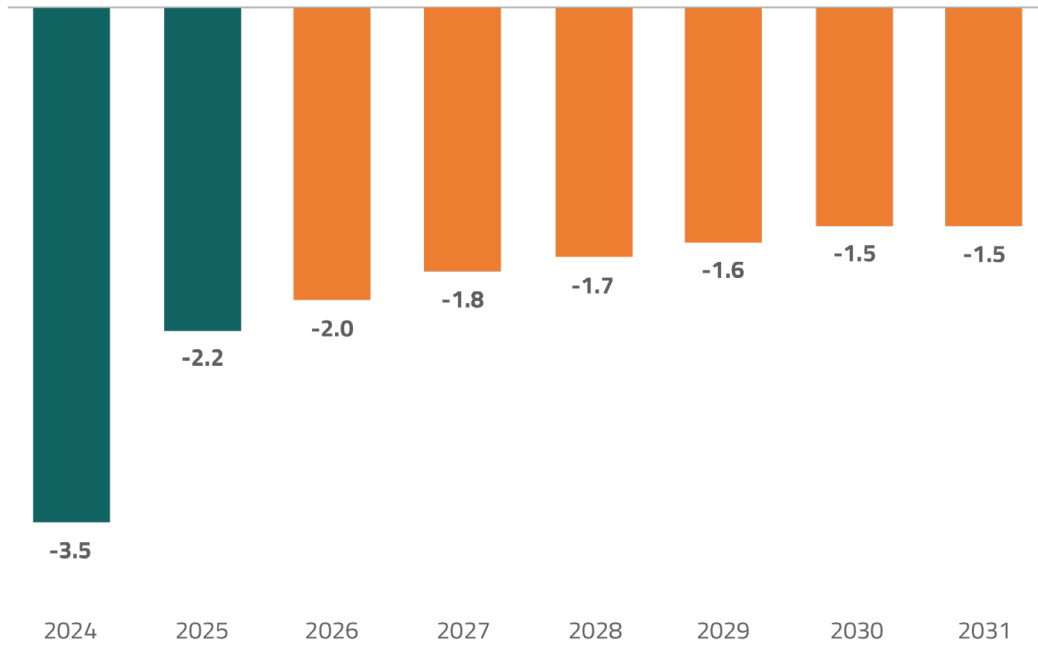
Considera un entorno más conservador y realista, con crecimiento económico tendencial de 2.7% anual (cercano al crecimiento potencial estimado). En este escenario no se produce un deterioro fiscal adicional significativo, pero tampoco se implementan reformas tributarias de gran magnitud; por ende, el impulso de los ingresos es más limitado. Los ingresos fiscales se mantendrían aproximadamente estables (en torno a sus niveles actuales, ligeramente por debajo del 20% del PBI), dado el menor dinamismo económico y la ausencia de nuevos esfuerzos recaudatorios estructurales. Al mismo tiempo, el gasto público se modera, pero sin recortes drásticos, se aplicaría cierta contención para evitar incrementos del déficit, aunque con espacio restringido para reducciones agresivas en un contexto de demandas sociales. Bajo estas condiciones, la senda fiscal muestra una convergencia parcial: el déficit fiscal del SPNF descendería gradualmente, pero se estancaría en el rango de 1.5 a 2% del PBI durante 2026-2031, sin lograr alcanzar la meta de 1% del PBI. En términos ilustrativos, tras situarse alrededor de 2% en 2026, el déficit bajaría lentamente a valores cercanos a 1.5% hacia 2030 y 2031. Consistentemente, la deuda pública bruta se estabilizaría en torno a 32% a 33% del PBI a lo largo del periodo, muy cerca del nivel actual. Es decir, no hay un retroceso adicional en los indicadores fiscales, pero tampoco se alcanzan plenamente los objetivos de las reglas fiscales en el horizonte previsto.

Este escenario intermedio implicaría mantener la deuda en un nivel manejable, pero sin recuperarse el margen de maniobra previo a la pandemia. La credibilidad fiscal se sostendría parcialmente, al evitarse un empeoramiento, aunque persistiría cierta percepción de vulnerabilidad al no cumplirse las metas de consolidación. En la práctica, podría requerirse ampliar el plazo de ajuste o flexibilizar las metas de las reglas fiscales, ya que con un crecimiento más moderado las proyecciones oficiales del MEF lucen difíciles de alcanzar. Si bien este escenario evita desequilibrios mayores, deja pendientes las correcciones para retornar al límite de déficit de 1% del PBI, prolongando la dependencia de financiamiento y reduciendo el espacio fiscal ante eventuales shocks.



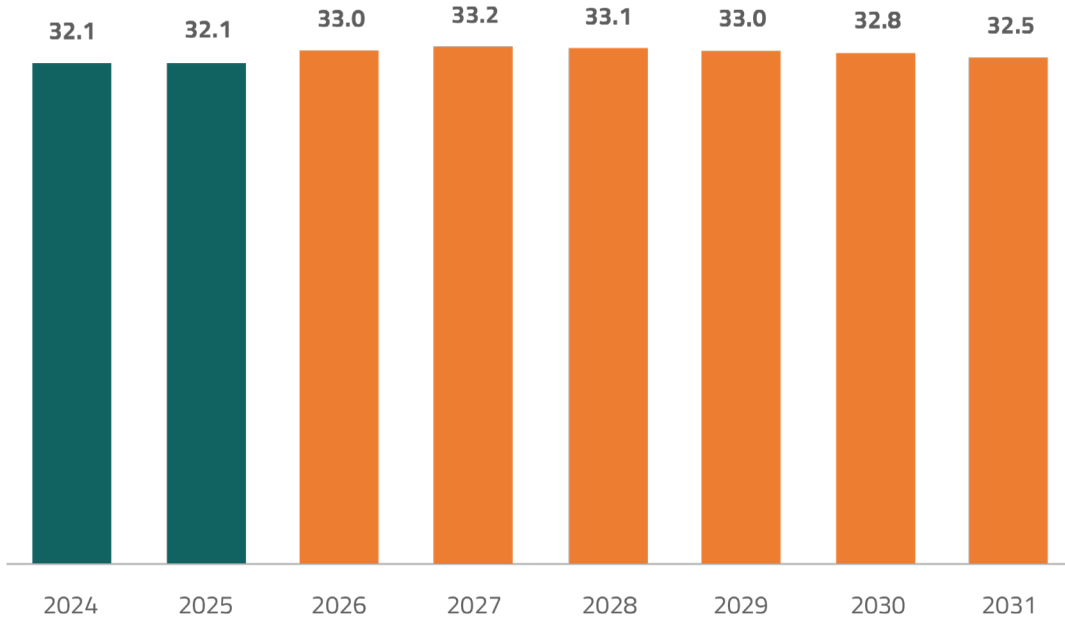
Figura 15. Proyecciones del escenario intermedio

(i) Déficit fiscal (% del PBI)



Elaboración propia

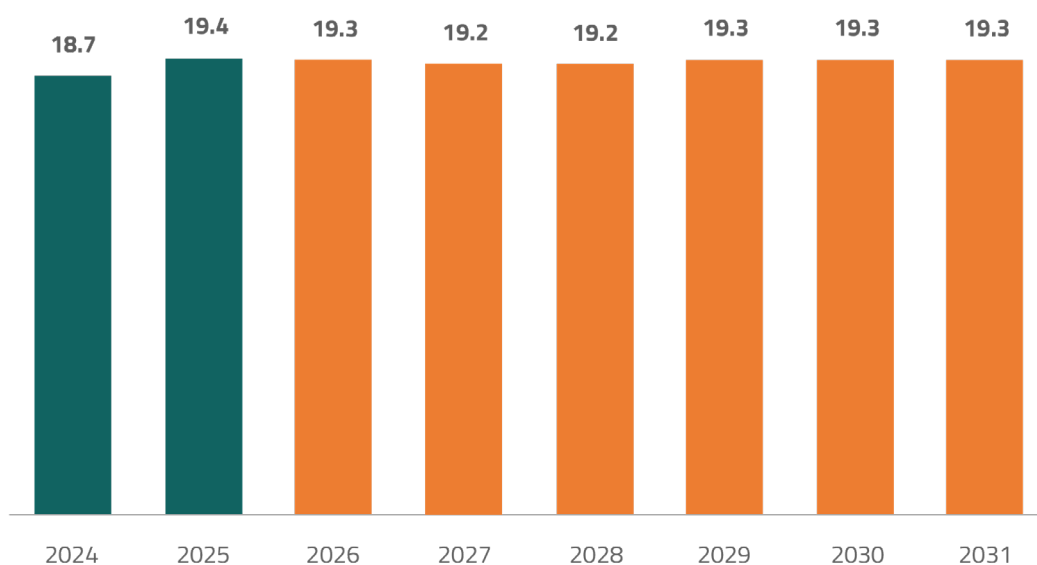
(i) Déficit fiscal (% del PBI)



Elaboración propia

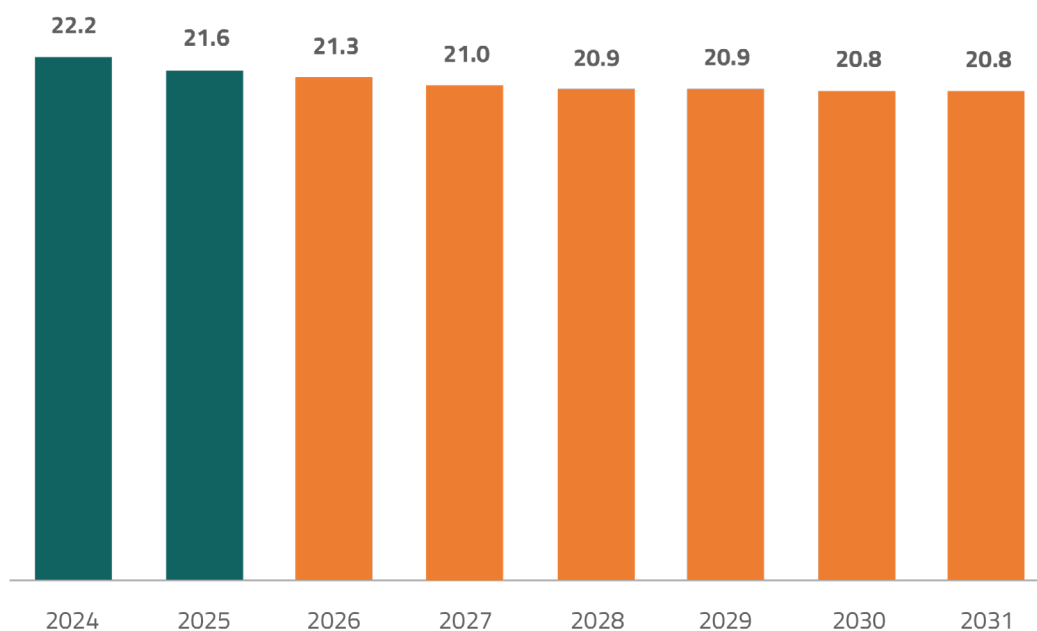


(iii) Ingresos del Gobierno General
(% del PBI)



Elaboración propia

(iv) Gasto no financiero del Gobierno General
(% del PBI)



Elaboración propia

c. Escenario conservador con reformas

En este escenario se asume un entorno macroeconómico conservador, complementado por la implementación paulatina de reformas fiscales estructurales orientadas a mejorar los ingresos y la eficiencia del gasto público. A diferencia de un escenario optimista (que supone mayor dinamismo económico) o de uno inercial sin reformas, el enfoque conservador con reformas graduales combina un crecimiento tendencial moderado con políticas fiscales sostenidas para fortalecer la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. A continuación, se describen las principales medidas de política y sus efectos proyectados bajo este escenario:



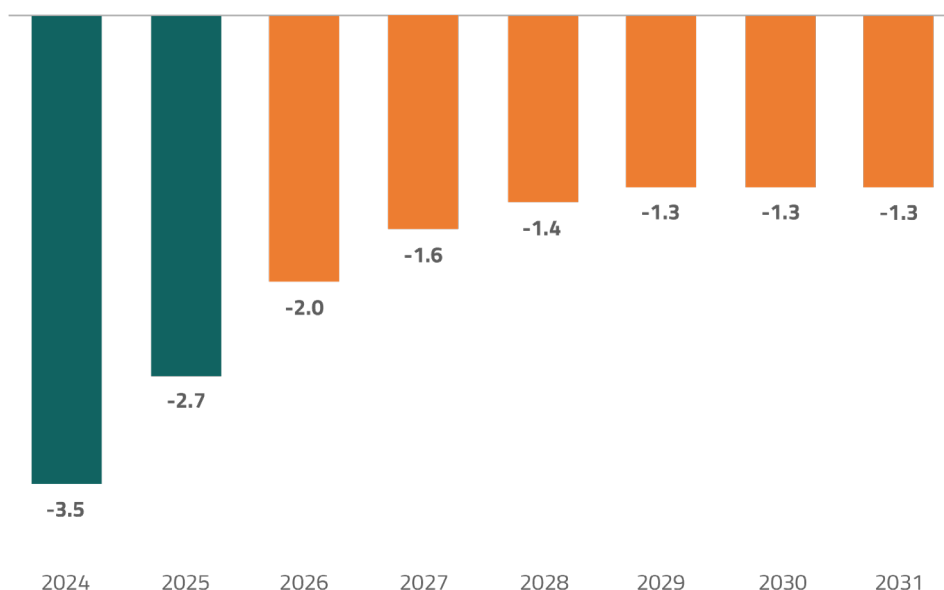
- **Mejora del cumplimiento tributario:** Se refuerza la lucha contra la evasión mediante mecanismos de fiscalización basados en riesgo y análisis de datos, integrando información de aduanas, banca, facturación electrónica y otras fuentes para focalizar auditorías en casos de alto impacto. Estas acciones, junto con incentivos a la formalización y campañas de educación fiscal, elevarían gradualmente la recaudación efectiva, cerrando brechas de incumplimiento estimadas en alrededor de 0.8% del PBI.
- **Revisión y reducción de gastos tributarios:** Se racionalizan las exoneraciones y beneficios tributarios mediante evaluaciones periódicas y criterios técnicos. Este esquema busca recapturar parte del gasto tributario erosionado (estimado entre 0.05% y 0.1% del PBI) y ampliar la base impositiva sin crear nuevos impuestos.
- **Reforzamiento del impuesto predial:** Se impulsa un incremento sostenible de la recaudación municipal mediante una actualización masiva del catastro a nivel nacional y la mejora de la valorización predial. Esta medida podría elevar la recaudación predial peruana desde niveles extremadamente bajos hacia valores más cercanos al promedio regional, con un impacto estimado de hasta 0.4% del PBI en el mediano plazo.
- **Optimización del gasto público:** En el frente del gasto, el Gobierno implementa spending reviews institucionales de alcance progresivo para identificar y eliminar programas o partidas de bajo desempeño. Se inicia con un inventario público exhaustivo del gasto y, siguiendo recomendaciones internacionales, se evalúan primero los programas de mayor peso presupuestal o alta incertidumbre en su eficacia.
- **Disciplina en subsidios y programas descentralizados:** Para evitar rebrotes de gasto improductivo, el escenario incorpora reglas de disciplina fiscal adicionales. Por un lado, toda nueva subvención o subsidio a nivel nacional se sujeta a sunset clauses similares a las tributarias, es decir, deberá demostrar resultados en un periodo determinado o caducar automáticamente, reforzando la responsabilidad en la creación de beneficios fiscales permanentes.

Bajo estos supuestos, la economía crece a un ritmo tendencial moderado pero estable (2.7% anual) en el período 2026-2031, sin los sobresaltos de los escenarios optimista o pesimista. El fortalecimiento gradual de la administración tributaria y la ampliación de la base impositiva elevan la presión tributaria de manera sostenida: desde alrededor de 19% del PBI en 2025 hacia un rango de 20.5% a 21% del PBI en 2031, acercándose al promedio latinoamericano.

En paralelo, la combinación de mayores ingresos permanentes y control del gasto corriente permite una consolidación fiscal paulatina. El déficit fiscal del SPNF se reduciría desde aproximadamente 2.0% del PBI en 2026 hasta situarse en torno a 1.3% y 1.5% del PBI en 2031, convergiendo así hacia las metas de mediano plazo y respetando los límites de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Cabe destacar que esta mejora en el resultado fiscal es alcanzada de forma gradual, sin ajustes bruscos, gracias al aporte incremental de las reformas estructurales mencionadas. Consistentemente con la menor necesidad de financiamiento del déficit, la deuda pública bruta se estabilizaría en torno a 31% y 32% del PBI hacia 2031.

Figura 16. Proyecciones del escenario conservador con reformas

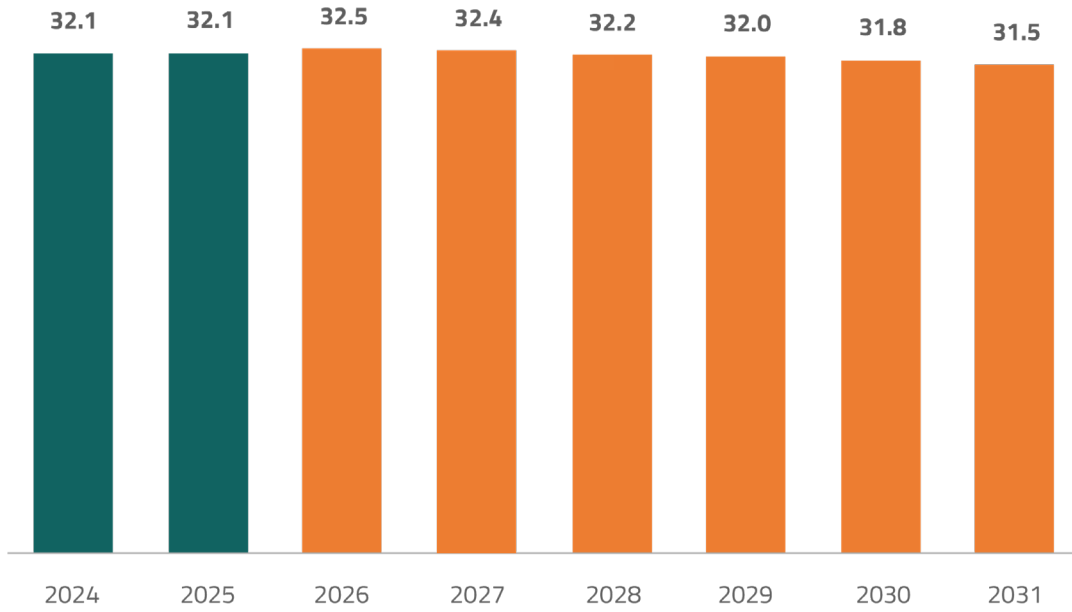
(i) Déficit fiscal (% del PBI)



Elaboración propia

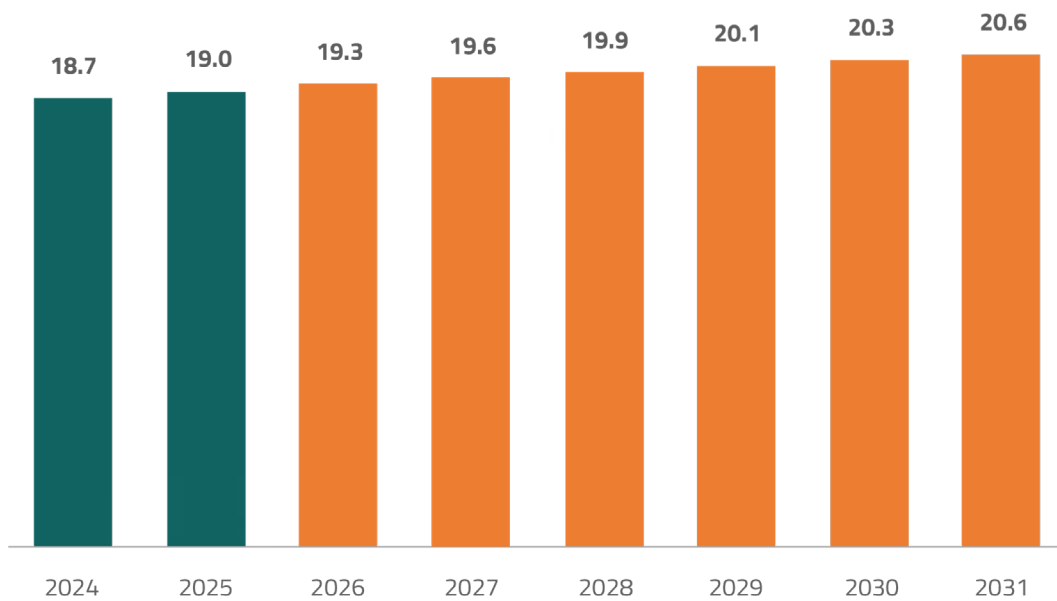


(ii) Deuda pública (% del PBI)



Elaboración propia

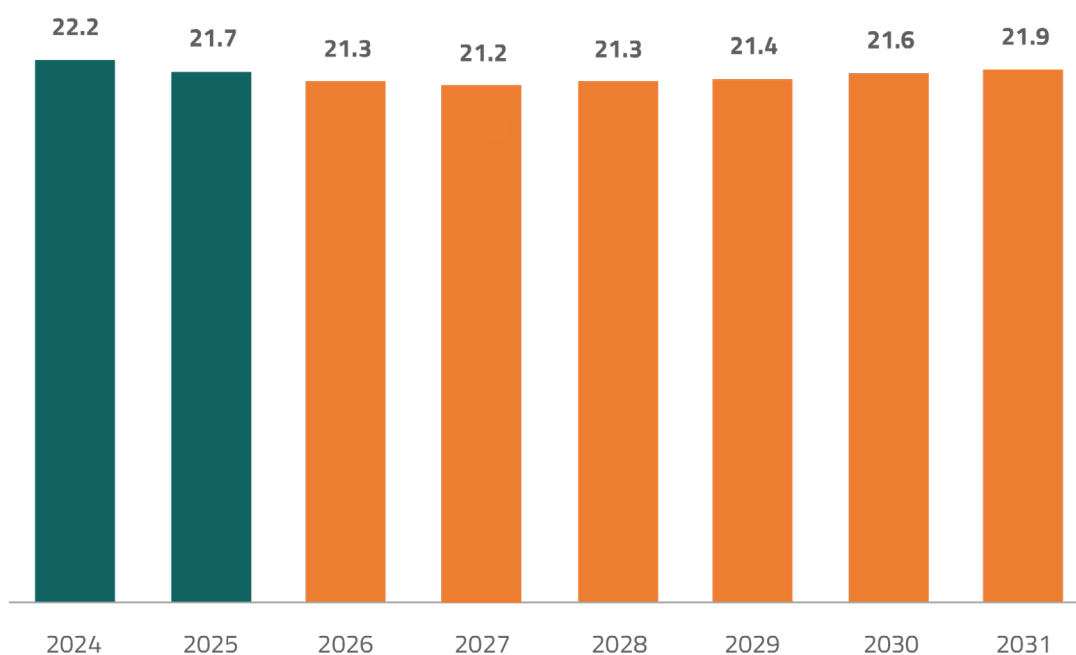
(iii) Ingresos del Gobierno General (% del PBI)



Elaboración propia



(iv) Gasto no financiero del Gobierno General (% del PBI)



Elaboración propia

d. Escenario pesimista (consistente con el Consejo Fiscal)

Este escenario pesimista es consistente con las últimas proyecciones desarrolladas por el Consejo Fiscal (2025)³¹ y refleja un contexto en el que se materializa una parte significativa de las leyes aprobadas con impacto fiscal adverso, tanto por el lado del gasto como de los ingresos. Por el lado de los ingresos públicos, el escenario pesimista asume una recuperación gradual pero insuficiente para absorber las presiones fiscales. Los ingresos pasan de 18.7% del PBI en 2024 a 19.0% en 2025 y continúan incrementándose de manera progresiva hasta alcanzar 20.6% del PBI en 2031. En paralelo, el gasto público muestra una trayectoria claramente expansiva. Este comportamiento es consistente con la aprobación de leyes que incrementan gastos permanentes, rigideces en el gasto corriente y dificultades para revertir expansiones presupuestarias una vez implementadas.

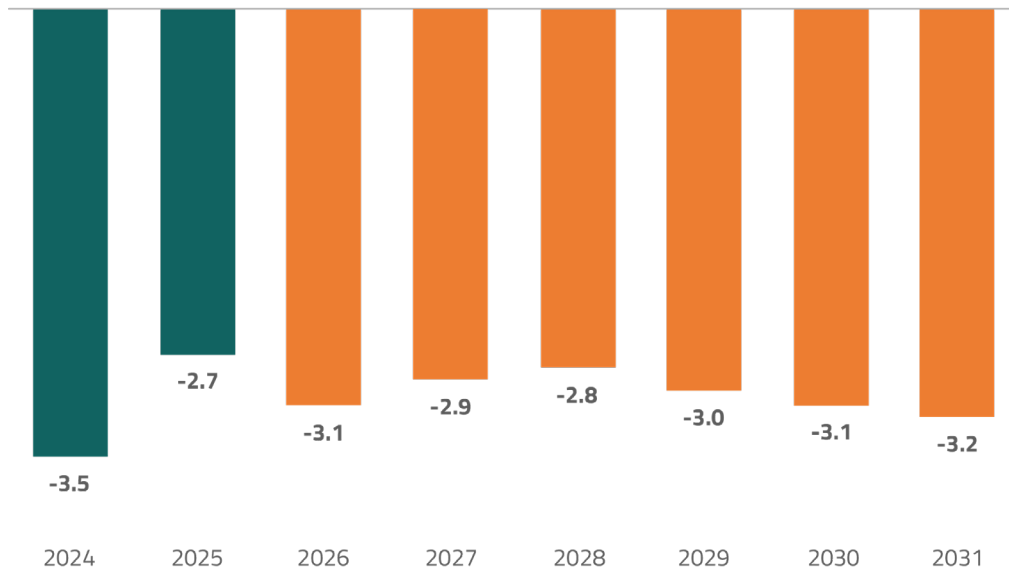
Esto generará que el déficit fiscal se mantenga elevado y relativamente persistente a lo largo del horizonte de proyección. El déficit se amplía nuevamente a partir de 2026, situándose alrededor de -3.1% del PBI y permaneciendo cercano a ese nivel hasta 2031 (entre -2.8% y -3.2% del PBI). La persistencia de déficits elevados se traduce en un incremento sostenido de la deuda pública. En este escenario, la deuda inicia una trayectoria claramente creciente a partir de 2026. Así, la deuda se eleva a 33.0% del PBI en 2026, continúa aumentando hasta 35.2% en 2028 y alcanza aproximadamente 39.0% del PBI en 2031. Este sendero refleja la acumulación de déficits primarios y financieros en un contexto donde el crecimiento de los ingresos no logra compensar la expansión del gasto.

Resulta relevante mencionar que el escenario podría ser incluso peor si se aprueban las 352 iniciativas legislativas de este tipo que aún están en trámite. Dentro de estas iniciativas está el incremento de la pensión de los profesores jubilados, nombramiento de profesores de la educación básica regular y la homologación de remuneraciones de trabajadores CAS con otros regímenes. Según el Consejo Fiscal, si se aprueban estas iniciativas, sumado a las leyes que ya fueron aprobadas, el nivel de deuda pública ascendería a 53% del PBI en 2031.

³¹ Consejo Fiscal (2025). Comunicado N° 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.

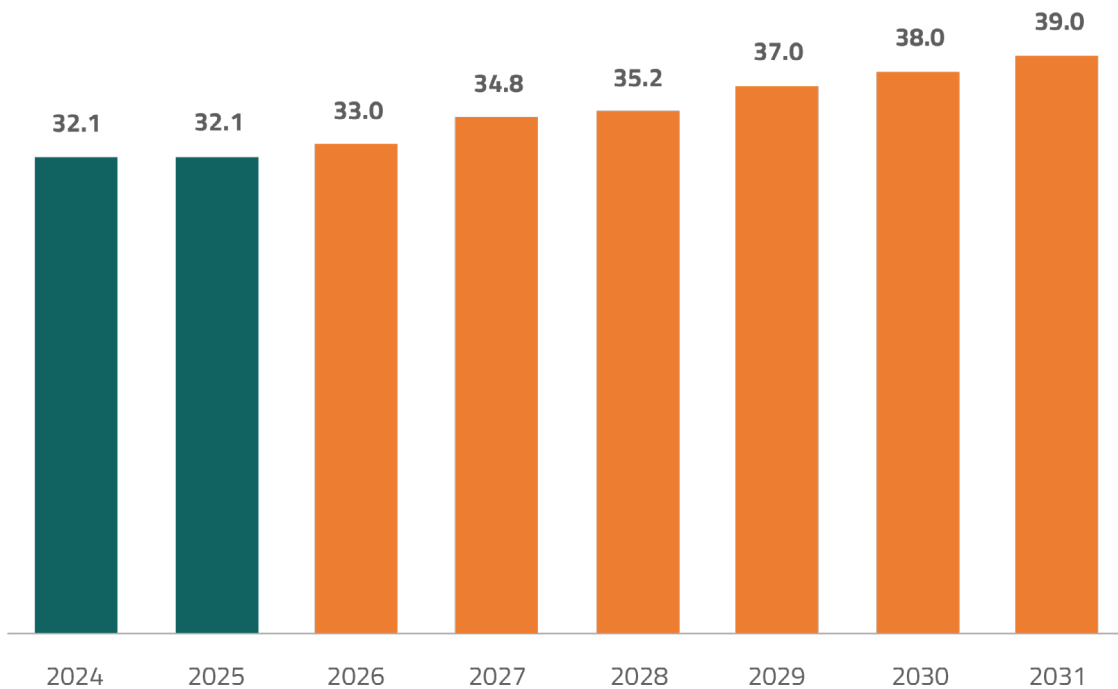
Figura 17. Proyecciones del escenario pesimista

(i) Déficit fiscal (% del PBI)



Elaboración propia

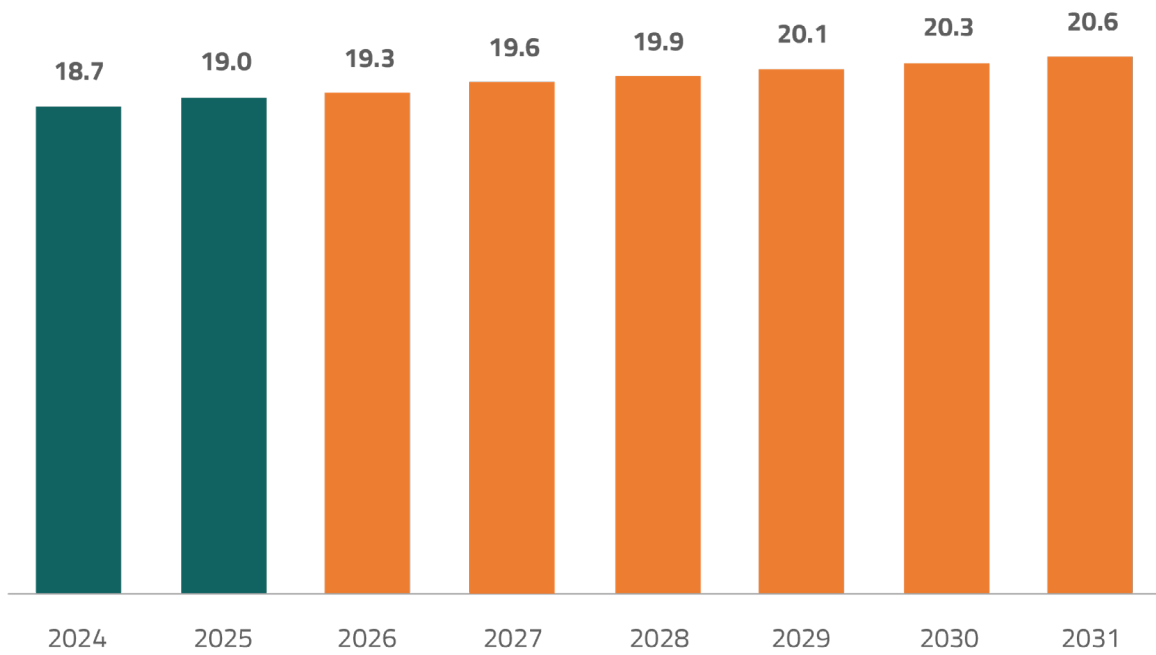
(ii) Deuda pública (% del PBI)



Elaboración propia

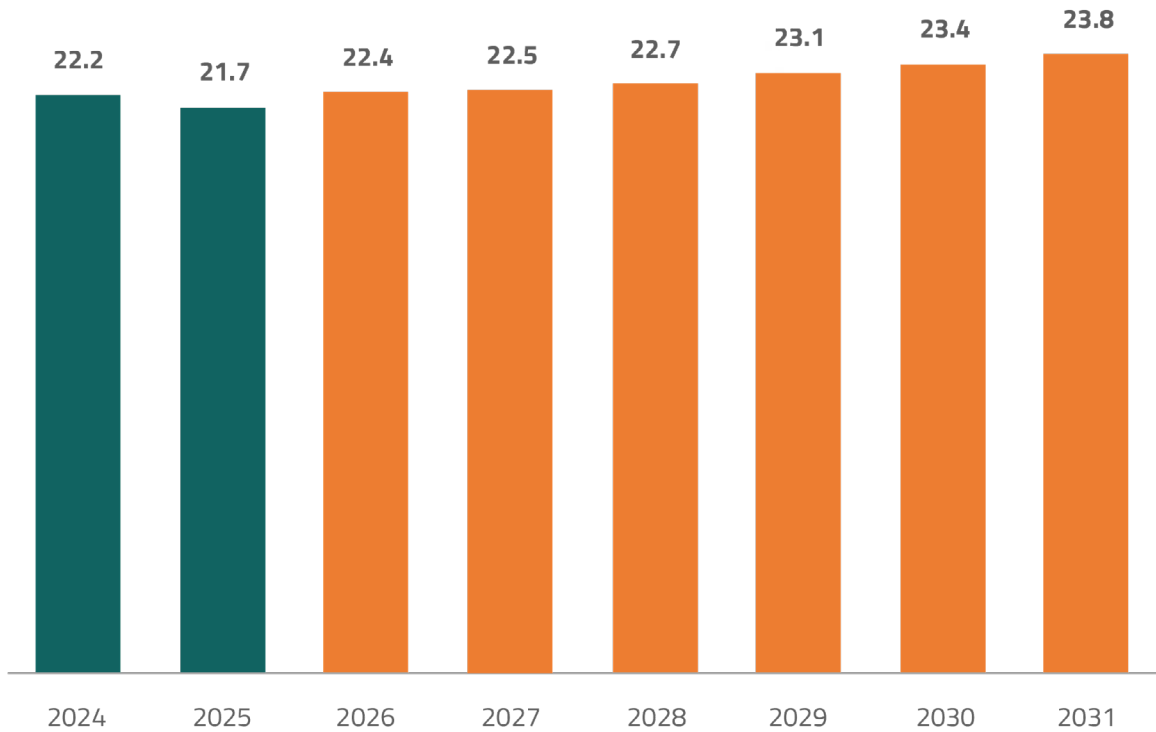


(iii) Ingresos del Gobierno General
(% del PBI)



Elaboración propia

(iv) Gasto no financiero del Gobierno General
(% del PBI)



Elaboración propia



En conjunto, este escenario evidencia que, bajo la implementación de las leyes con impacto fiscal adverso, la consolidación fiscal se posterga, el déficit se mantiene en niveles elevados y la deuda pública sigue una trayectoria ascendente. Tal como ha advertido el Consejo Fiscal, este tipo de dinámica incrementa los riesgos para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y reduce el espacio de maniobra frente a choques macroeconómicos adversos, subrayando la importancia de fortalecer los filtros fiscales, preservar las reglas fiscales y evaluar rigurosamente el impacto presupuestal de nuevas iniciativas legislativas.

e. Reflexión final sobre implicancias fiscales y de credibilidad

El análisis de los escenarios fiscales 2026–2031 revela que la credibilidad del marco fiscal peruano se encuentra en una encrucijada. La experiencia reciente ha debilitado la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Recuperar esa credibilidad exige no solo cumplir con las reglas fiscales, sino también demostrar consistencia en las políticas y disciplina frente a presiones de corto plazo.

En el escenario optimista, siguiendo las proyecciones del MMM 2026-2029, el país podría retornar a la senda de consolidación plena, logrando déficits de 1% del PBI y deuda estabilizada en torno al 30%. Sin embargo, este resultado depende de supuestos exigentes que han sido cuestionados por su excesivo optimismo. La probabilidad de incumplimiento es alta si esos supuestos no se materializan.

El escenario conservador muestra que, aun con disciplina, un crecimiento más moderado y ausencia de reformas estructurales dejaría al déficit en torno a 1.5% y 2% del PBI y la deuda en 32% y 33%. Este resultado evitaría un deterioro, pero prolongaría la distancia respecto de los compromisos legales, con el riesgo de debilitar la percepción de seriedad en el cumplimiento de reglas.

El escenario conservador con reformas graduales ofrece una ruta más realista y sostenible: combina un crecimiento prudente con medidas concretas de política tributaria y de gasto. Esto permitiría elevar la presión fiscal de manera permanente, reducir el déficit a 1.3% a 1.5% del PBI hacia 2031 y estabilizar la deuda en torno al 3% y 32%. Aunque no garantiza el cumplimiento pleno del límite de 1% del PBI, este escenario genera señales claras de compromiso y fortalece la institucionalidad fiscal.

El escenario pesimista muestra que política fiscal enfrentará presiones persistentes que dificultan la consolidación y deterioran gradualmente los principales indicadores fiscales. En este escenario, el déficit del Gobierno General se mantiene elevado y cercano a 3% del PBI a lo largo del horizonte de proyección, lo que se traduce en una trayectoria creciente de la deuda pública, llegando al 39% del PBI en 2031. Esta dinámica refleja un escenario de mayor vulnerabilidad fiscal, con menores márgenes de maniobra para absorber choques y mayores riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, tal como ha advertido el Consejo Fiscal.

En resumen, mantener la senda de consolidación (escenario conservador con reformas) es crucial para reforzar la confianza en las finanzas públicas peruanas, mientras que una deriva fiscal erosionaría la reputación fiscal ganada en las últimas décadas y podría hipotecar el crecimiento sostenible del país. Los hacedores de política deberán, por tanto, calibrar las medidas económicas y el manejo político para acercar la realidad fiscal hacia los escenarios de mayor fortaleza, garantizando así el retorno creíble a las reglas fiscales de mediano plazo.



VIDENZA

I N S T I T U T O

Videnza Instituto. Derechos reservados.

Prohibida su reproducción, reenvío o modificación total o parcial sin autorización escrita de Videnza Instituto.