

Comunicado del Consejo Fiscal sobre recientes iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso de la República

El Consejo Fiscal (CF), con el propósito de contribuir con una gestión fiscal transparente y responsable, considera oportuno alertar sobre un conjunto de proyectos de ley, recientemente aprobados por el Congreso de la República, que debilitan las fortalezas fiscales del Perú al erosionar la base tributaria, aumentar el gasto público y acentuar las rigideces en el presupuesto público, en el corto, mediano y largo plazo. En particular, nos referimos a cuatro proyectos de ley, aprobados en su mayoría en sesión nocturna en víspera de Semana Santa: (i) la creación de un marco tributario y aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP); (ii) la autorización de un nombramiento excepcional de docentes; (iii) la conversión de plazas eventuales a plazas orgánicas en el sector educación; y (iv) la nueva regulación del sistema de promoción de inversiones mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y proyectos en activos¹.

Con relación a la propuesta para crear un nuevo marco general aplicable a las ZEEP, el CF observa con preocupación que la norma aprobada contemple un régimen tributario excepcional para los usuarios de dichas zonas—incluyendo una tasa reducida del impuesto a la renta (IR), que se incrementaría gradualmente de 0 % a 15 % en un período de 20 años y la exoneración de tributos como el IGV y el ISC— sin definir rigurosamente los sujetos que podrán acogerse a estos beneficios², lo cual podría abrir espacio para nuevas prácticas elusivas. En consecuencia, lo aprobado traería una pérdida significativa y permanente de recaudación, y generará distorsiones, inequidades tributarias y serios desafíos para la administración tributaria, que se vería obligada a gestionar múltiples tasas del IR simultáneamente. En esa línea, el CF recuerda que la recaudación tributaria en el Perú es baja en comparación con otros países de la región y de la OCDE³, y que esta propuesta ha sido recientemente cuestionada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), al advertir su potencial para erosionar la base tributaria⁴. Por ello, el CF señala que este tipo de tratamiento resulta incompatible con los acuerdos y esfuerzos globales orientados a combatir la pérdida de ingresos fiscales⁵.

Adicionalmente, el Congreso ha aprobado dos iniciativas legislativas que implican un incremento del gasto permanente en planillas del sector educación, pese a que su origen parlamentario podría contravenir disposiciones constitucionales⁶. La primera, aprobada a

¹ Dichas iniciativas están basadas en los siguientes proyectos de ley: 00293/2021-CR y otros (ZEEP); 06445/2021-CR y otros (nombramiento excepcional de docentes); 00721/2021-CR (conversión de plazas eventuales a orgánicas); y, 10512/2021-CR y otros (promoción de inversiones mediante APPs); respectivamente.

² Así por ejemplo, la norma no establece exigencias sobre un monto mínimo de inversión, ni de un número mínimo de trabajadores que deben emplearse para las empresas usuarias de las ZEEP. Las actividades económicas permitidas y no permitidas tampoco se detallan con claridad, pues las que están en la propuesta podrán modificarse mediante el reglamento de la norma. En consecuencia, podrían otorgarse beneficios tributarios a nuevos sectores económicos a través de disposiciones legales de menor rango.

³ Entre 2010-2022, los ingresos tributarios del Perú ascendieron a 15,5 por ciento del PBI, por debajo de lo registrado por los países de la OCDE (24,2 por ciento del PBI) y la Alianza del Pacífico (16,3 por ciento del PBI).

⁴ FMI (marzo de 2025) “Perú: Declaración final del personal técnico sobre la misión de consulta del Artículo IV correspondiente a 2025”.

⁵ En esa línea, el FMI destaca que para la promoción de la inversión privada se requieren políticas integrales que ofrezcan a los inversionistas infraestructura competitiva, acceso conveniente a mercados, mano de obra calificada abundante y una institucionalidad relativamente confiable, entre otros elementos. La ausencia de estas políticas no es compensable con incentivos tributarios (FMI, 2019 “Perú: Régimen Tributario para Contribuyentes Menores y Zonas Económicas Especiales”).

⁶ El artículo 79° de la Constitución prohíbe al Congreso el generar o incrementar gasto público.

fin de marzo, autoriza el nombramiento “excepcional” de docentes de la Educación Básica Regular que aprueben el concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM), aun en ausencia de plazas vacantes⁷. La segunda, dispone la conversión de plazas eventuales a plazas orgánicas del personal administrativo en diversas entidades del sector. Al respecto, el CF advierte que ambas medidas aumentan la rigidez del presupuesto y vulneran principios de meritocracia en el empleo público. En ese marco, el CF subraya la importancia de que este tipo de decisiones se adopten en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de preservar el equilibrio presupuestal⁸.

En relación con la ley marco sobre APP, el CF expresa su preocupación por la celeridad con la que se ha aprobado una norma que introduce modificaciones sustanciales al sistema de promoción de inversiones mediante APP, y que, por su relevancia, debería haber sido objeto de un debate amplio y técnico. No obstante, la propuesta aprobada se sustenta en iniciativas legislativas presentadas en las últimas semanas que fueron exoneradas del dictamen de la Comisión de Economía del Congreso, aprobada en primera votación y exonerada de segunda votación. La autógrafa retira la rectoría del Sistema Nacional de Inversión Privada al MEF, ente rector en materia de inversiones y presupuesto dentro del Estado, y la traslada a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión). Más aún, la iniciativa limita sustancialmente la capacidad del MEF de emitir opinión previa vinculante en diversos aspectos -incluyendo lo fiscal y presupuestario- durante las fases de aprobación de los proyectos. Cabe recordar que el MEF ha venido fortaleciendo su rectoría en materia de promoción de inversión privada y específicamente en las APP, siguiendo mejores prácticas internacionales, con un extenso proceso de evaluación y consulta y con la colaboración de múltiples actores, incluyendo agencias internacionales, lo cual permitió que el Perú fuese el primer país no miembro en adherirse a los Principios para la Gobernanza Pública de las APP de la OCDE. Dado que las APP pueden generar compromisos significativos y contingencias fiscales para el Estado, el CF considera oportuno que el Poder Ejecutivo observe la autógrafa.

Finalmente, el CF reitera su exhortación a las autoridades del Poder Legislativo a evitar la adopción de medidas que generen presiones adicionales sobre las cuentas fiscales, ya sea a través de la erosión de la base tributaria o del incremento del gasto público. En esa línea, el CF recomienda que las iniciativas legislativas con potencial impacto fiscal no sean exoneradas del proceso legislativo regular, el cual incluye la evaluación por parte de las comisiones especializadas en materias económica, tributaria y presupuestaria, salvo en casos debidamente justificados por su carácter de urgencia. Asimismo, el CF reitera su llamado al Poder Ejecutivo a asumir un rol activo y firme frente a este tipo de iniciativas, ya sea mediante la observación de las autógrafas y, en los casos en que amerite recurriendo ante el Tribunal Constitucional.

Lima, 24 de abril de 2025

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

⁷ Los requisitos para el ingreso a la carrera pública magisterial (CPM) son la aprobación del respectivo concurso y que existan las plazas vacantes. Sin embargo, la autógrafa flexibiliza este segundo requisito. Asimismo, para el nombramiento de los docentes que aprobaron la evaluación de ingreso a la CPM en 2022 pero que no alcanzaron vacante se tendría que crear nuevas plazas.

⁸ Al respecto, recientemente el Tribunal Constitucional (Sentencia 0012-2023-AI del 11 de diciembre de 2024) estableció que las iniciativas que generen gastos, para ser acordes con la Constitución, deben coordinarse con el Poder Ejecutivo, en ejercicio del deber de cooperación entre ambos poderes del Estado.