



Esta obra está publicada bajo la licencia
[CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Evaluación crítica de las exoneraciones tributarias en el Perú: Evidencias del caso San Martín 2021

Critical Assessment of Tax Exemptions in Peru: Evidence from the San Martín Case, 2021

Hugo Elías Bernal Lozano 

Universidad Nacional de Trujillo. Av. Juan Pablo II s/n – Ciudad Universitaria, Trujillo, Perú

*Autor correspondiente: hebernal@unsm.edu.pe (H. Bernal). Licencia CC BY 4.0

Fecha de recepción: 22 05 2026. Fecha de aceptación: 13 07 2026

RESUMEN

La investigación analiza los efectos económicos, fiscales e institucionales de las exoneraciones e incentivos tributarios en el Perú, con énfasis en la región San Martín durante el año 2021. Se aplicó un enfoque cuantitativo, de alcance descriptivo-explicativo y diseño no experimental, sustentado en los métodos analítico-sintético, hipotético-deductivo e histórico. La información provino de series cronológicas 2007-2021 y de fuentes oficiales como el Banco Central de Reserva del Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, la Encuesta Nacional de Hogares, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y reportes técnicos sobre la Amazonía. Los resultados evidencian que los beneficios tributarios pueden mejorar la liquidez empresarial y dinamizar sectores específicos, pero también erosionan la base imponible, reducen ingresos fiscales, generan distorsiones en compras públicas y no garantizan equidad territorial. En San Martín, la sustitución de exoneraciones por transferencias directas permitió sostener un crecimiento económico superior al promedio amazónico; sin embargo, la medida también reveló dependencia fiscal, sobrecostos en contratación estatal y persistencia de brechas sociales. Se concluye que los regímenes de exoneración requieren rediseño técnico bajo criterios de focalización, progresividad, transparencia, evaluación periódica y consistencia con la sostenibilidad fiscal.

Palabras clave: exoneraciones tributarias; sostenibilidad fiscal; desigualdad regional; competitividad económica; política pública.

ABSTRACT

This research analyzes the economic, fiscal, and institutional effects of tax exemptions and incentives in Peru, with emphasis on the San Martín region in 2021. A quantitative approach with descriptive-explanatory scope and non-experimental design was applied, based on analytical-synthetic, hypothetical-deductive, and historical methods. The evidence was drawn from 2007-2021 time series and official sources such as the Central Reserve Bank of Peru, the National Institute of Statistics and Informatics, the National Household Survey, the National Superintendence of Customs and Tax Administration, the Ministry of Economy and Finance, the Supervisory Agency for State Procurement, and technical reports on the Amazon region. The findings show that tax benefits may improve business liquidity and stimulate specific sectors, but they also erode the tax base, reduce fiscal revenues, distort public procurement, and do not ensure territorial equity. In San Martín, the replacement of tax exemptions with direct transfers

allowed the region to sustain economic growth above the Amazonian average; however, the measure also revealed fiscal dependence, procurement overcosts, and persistent social gaps. It is concluded that exemption regimes require a technical redesign based on targeting, progressivity, transparency, periodic evaluation, and consistency with fiscal sustainability.

Keywords: tax exemptions; fiscal sustainability; regional inequality; economic competitiveness; public policy.

INTRODUCCIÓN

Los regímenes de exoneraciones, inafectaciones, devoluciones, diferimientos, deducciones, créditos y tasas diferenciadas forman parte de los instrumentos más utilizados por los Estados para promover inversión, competitividad, innovación y desarrollo territorial. No obstante, la evidencia internacional reciente advierte que estos mecanismos, cuando se aplican sin focalización, temporalidad ni evaluación de resultados, generan pérdidas fiscales relevantes, erosionan la base imponible y reducen la progresividad del sistema tributario (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2024, 2025a, 2025b, 2025c). En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2023, 2025a, 2025b) han señalado que los gastos tributarios representan un costo fiscal persistente, con efectos ambiguos sobre inversión, productividad e inclusión social.

En el Perú, las exoneraciones se consolidaron desde la década de 1990 como instrumentos de promoción económica y compensación territorial. La Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, estableció beneficios tributarios orientados a reducir desventajas geográficas y atraer inversión privada; posteriormente, el Decreto Legislativo N.º 977 reguló el marco para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, mientras que el Decreto Legislativo N.º 978 dispuso la entrega de recursos tributarios a gobiernos regionales y locales de la Amazonía en reemplazo de determinadas exoneraciones. En San Martín, la Ley N.º 25875 y los mecanismos de compensación fiscal convirtieron a la región en un caso especialmente relevante para evaluar los efectos de la renuncia y sustitución de beneficios tributarios. Este marco debe leerse, además, a la luz del principio de legalidad tributaria previsto en la Constitución Política del Perú (1993).

La realidad problemática muestra una tensión de fondo: los beneficios tributarios pueden favorecer la liquidez empresarial, dinamizar exportaciones, estimular inversión sectorial y compensar costos territoriales; sin embargo, también pueden reducir la recaudación, debilitar la capacidad financiera del Estado, concentrar beneficios en empresas de mayor escala y producir efectos regresivos si no existen controles suficientes (Adriazola, 2021; Torres, 2022; Tuesta et al., 2021). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024, 2025a, 2025b, 2025c) estima que los gastos tributarios constituyen un componente significativo de la renuncia fiscal anual, lo que exige evaluar si tales recursos sacrificados retornan a la sociedad mediante crecimiento, empleo, formalización y cierre de brechas.

El problema de investigación se centra en determinar qué efectos generó la eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios sobre la sostenibilidad económica y fiscal de la región San Martín. La pregunta que orienta el estudio es la siguiente: ¿la sustitución de exoneraciones por transferencias directas fortaleció o debilitó la sostenibilidad económica, fiscal e institucional de San Martín durante el periodo analizado? Esta pregunta adquiere relevancia porque la región constituye un “laboratorio natural” de política tributaria: renunció a beneficios aplicables en la Amazonía y recibió recursos compensatorios orientados a inversión pública, lo que permite observar resultados diferenciados frente a regiones que mantuvieron esquemas tradicionales de exoneración.

La justificación del estudio es académica, fiscal y territorial. Desde el punto de vista académico, contribuye a la discusión sobre eficiencia, equidad y sostenibilidad de los gastos tributarios en economías con alta informalidad. Desde la perspectiva fiscal, permite evaluar si el Estado debe mantener beneficios generalizados o sustituirlos por transferencias condicionadas y evaluables. Desde la dimensión territorial, aporta evidencia sobre una región amazónica con restricciones logísticas, brechas de infraestructura y necesidad de diversificación productiva, donde una

política tributaria mal diseñada puede profundizar desigualdades en vez de corregirlas.

El objetivo general fue analizar los efectos económicos, fiscales e institucionales de las exoneraciones tributarias y de su eliminación en la región San Martín. Los objetivos específicos fueron: describir las principales modalidades de beneficios tributarios y su impacto fiscal en el Perú; examinar la experiencia de San Martín tras la sustitución de exoneraciones por transferencias directas; analizar las distorsiones generadas en los procesos de contratación pública vinculados al IGV; y formular implicancias de política pública para el rediseño de los incentivos tributarios.

Los antecedentes muestran resultados heterogéneos. En el agro peruano, Tuesta et al. (2021) y Castagnino y Guillen (2021) identificaron que los beneficios tributarios contribuyeron a fortalecer agroexportaciones, aunque Mendoza (2021) observó limitaciones redistributivas en el rol de cooperativas y pequeños productores. Horna y Mendoza (2025) destacaron que las certificaciones y condiciones de acceso a mercados potencian las exportaciones no tradicionales, pero su efecto se concentra en unidades productivas con mayor capacidad organizacional. En Colombia, López (2022) demostró que las exenciones arancelarias incrementaron exportaciones, aunque con concentración de beneficios y costo fiscal relevante. En Ecuador, Peñafiel y Silva (2024) y Ruiz-Silva et al. (2025) mostraron que las exoneraciones pueden fortalecer organizaciones y cumplimiento tributario, pero también generar dependencia regulatoria. En materia concursal, Almudí Cid (2023) advirtió que la sobreprotección del crédito público puede limitar la recuperación económica del deudor, lo que evidencia que toda ventaja fiscal debe equilibrarse con eficiencia económica y justicia institucional.

Las bases teóricas se sustentan en la economía pública, la teoría de los gastos tributarios y la sostenibilidad fiscal. Desde esta perspectiva, una exoneración constituye una renuncia recaudatoria que solo se justifica si el beneficio social neto supera el costo fiscal y si el incentivo corrige una falla de mercado o una desventaja territorial verificable. Soto y Morales (2022) explican que la exoneración del IGV puede reducir costos empresariales, pero también distorsionar precios relativos. Chung (2024) sostiene

que la recaudación depende no solo de tasas formales, sino de fiscalización, facturación y cumplimiento efectivo. Asimismo, el comportamiento de importaciones, exportaciones e inflación condiciona la eficacia de los incentivos: Pantaleón et al. (2021), Samanamud et al. (2024), Gomero et al. (2022), Pastor et al. (2024), Manrique-Cáceres et al. (2024) y Minaya et al. (2025) coinciden en que la estabilidad macroeconómica, la diversificación productiva y el control de vulnerabilidades externas son condiciones necesarias para que una política tributaria preferencial no se convierta en un privilegio fiscal improductivo.

Finalmente, el Valor Agregado Bruto permite observar si el estímulo tributario se traduce en creación efectiva de riqueza sectorial y regional. Pérez e Iglesias (2023) y Medina Aguilar et al. (2025) señalan que este indicador permite conectar inversión, producción y estructura económica. Por ello, la evaluación de las exoneraciones no debe limitarse a verificar crecimiento agregado, sino considerar distribución territorial, productividad, formalización, impacto en contratación pública y capacidad del Estado para financiar servicios esenciales.

METODOLOGÍA

El estudio adoptó un enfoque cuantitativo, de alcance descriptivo-explicativo y diseño no experimental. Se aplicaron los métodos analítico-sintético, hipotético-deductivo e histórico, con el propósito de sistematizar evidencia documental, contrastar tendencias y examinar los efectos económicos y fiscales asociados a las exoneraciones tributarias en el Perú y en la región San Martín.

La población de análisis estuvo constituida por series cronológicas vinculadas con crecimiento económico, recaudación, pobreza monetaria, gasto público, importaciones, exportaciones, contratación pública y beneficios tributarios. La muestra coincidió con la información disponible para el periodo 2007-2021, complementada con datos específicos de contratación pública 2009-2010 y antecedentes normativos de los regímenes tributarios amazónicos. Las principales fuentes fueron el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, s. f.), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, s. f.), la Encuesta Nacional de Hogares, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

(MIDIS, s. f.), el MEF, la SUNAT, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE, s. f.) y reportes técnicos del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, s. f.).

Las técnicas empleadas fueron el análisis documental, el análisis estadístico descriptivo y el análisis de contenido de normas, informes técnicos y literatura científica. Los instrumentos utilizados fueron fichas de registro, matrices de sistematización, cuadros estadísticos y listas de cotejo para verificar consistencia entre objetivos, variables, fuentes y resultados. El procesamiento se realizó mediante Microsoft Excel, organizando la información en tablas editables para asegurar la verificabilidad, trazabilidad y reproducción de los datos.

Para mejorar la trazabilidad de resultados, todas las tablas consignan unidad de medida, período, fuente de información y criterio de interpretación. Las figuras originales incorporadas como capturas de pantalla fueron sustituidas por tablas editables o matrices de síntesis, con el fin de presentar información modificable, verificable y metodológicamente transparente. Esta decisión no altera el sentido de los hallazgos, sino que fortalece la transparencia de los datos y permite que el lector identifique con claridad la fuente primaria utilizada.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados se presentan integrados con la discusión bajo una secuencia analítica uniforme: resultado, interpretación, análisis, comparación e implicancias teóricas, prácticas y metodológicas. Las tablas son editables y consignan unidad de medida, período de referencia, criterio de lectura y fuente de información, a fin de asegurar trazabilidad, reproducibilidad y claridad en la lectura de la evidencia empírica.

Tabla 1. Clasificación operativa de los beneficios tributarios aplicables en el sistema peruano

Tipo de beneficio	Descripción técnica	Riesgo fiscal o institución al asociado
Exoneración	Dispensa total o	Reduce recaudación

Tipo de beneficio	Descripción técnica	Riesgo fiscal o institución al asociado
	parcial de la obligación tributaria pese a que el hecho imponible se configura.	n y puede crear privilegios si no tiene temporalidad ni evaluación.
Inafectación	Supuesto en el que el hecho imponible no se configura por disposición legal.	Genera rigidez normativa cuando permanece sin revisión periódica.
Devolución	Restitución de tributos pagados o trasladados, como saldos del IGV.	Puede mejorar liquidez, pero exige control para evitar devoluciones indebidas.
Diferimiento	Postergación temporal del pago del tributo.	Traslada recaudación futura y puede afectar caja fiscal.
Deducción	Reducción de la base imponible por gastos permitidos legalmente.	Puede convertirse en mecanismo de elusión legal si carece de límites.
Crédito tributario	Monto aplicable contra la obligación tributaria	Disminuye pago efectivo y requiere trazabilidad

Tipo de beneficio	Descripción técnica	Riesgo fiscal o institucional asociado
	determinada.	d contable.
Tasa diferencial	Aplicación de una tasa reducida respecto del régimen general.	Puede beneficiar a sectores con mayor capacidad de captura normativa.

Nota. Elaboración propia con base en la clasificación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024, 2025a) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT, 2024).

Resultado. La Tabla 1 muestra que los beneficios tributarios no constituyen una categoría homogénea; comprenden mecanismos con efectos distintos sobre la obligación tributaria, la base imponible, la oportunidad de pago y la recaudación efectiva.

Interpretación. La diversidad de beneficios incrementa la complejidad del sistema tributario y exige verificaciones específicas para cada régimen. Esta complejidad no solo eleva los costos administrativos de fiscalización, sino que también dificulta que la ciudadanía conozca el costo real de la renuncia fiscal.

Análisis. Desde la teoría de los gastos tributarios, una exoneración solo debería mantenerse cuando corrige una falla de mercado, compensa una desventaja territorial comprobable o genera beneficios sociales superiores al costo fiscal. Cuando la medida carece de evaluación periódica, deja de ser política pública y puede convertirse en privilegio fiscal.

Comparación. Este hallazgo coincide con Torres (2022), quien advierte que las exoneraciones mal diseñadas pueden favorecer la elusión y evasión, y con la OCDE (2025a, 2025b), que recomienda racionalizar incentivos para evitar erosión de bases imponibles. También se aproxima a Ruiz-Silva et al. (2025), quienes resaltan la necesidad de medir el impacto de las exoneraciones en recaudación y cumplimiento.

Implicancias. Teóricamente, el análisis refuerza la necesidad de evaluar el beneficio social neto de cada incentivo. En términos prácticos, sugiere que el MEF y la SUNAT deben publicar matrices costo-beneficio con periodicidad anual. Metodológicamente, confirma que los beneficios deben presentarse en tablas editables con fuente, periodo y unidad de medida para facilitar replicabilidad.

Tabla 2. Gasto tributario proyectado por tipo de beneficio, 2018

Tipo de beneficio	Potencial 2018 (millones de S/)	% del PIB	Participación en el gasto total
Exoneración	8,034.35	1.07 %	48.70 %
Inafectación	5,831.69	0.77 %	35.35 %
Devolución	1,274.73	0.17 %	7.73 %
Diferimiento	871.84	0.12 %	5.28 %
Tasas diferenciales	360.37	0.05 %	2.18 %
Deducción	75.52	0.01 %	0.46 %
Crédito	49.15	0.01 %	0.30 %
Total	16,497.67	2.19 %	100.00 %

Nota. Cifras transcritas y editadas en formato editable a partir de información técnica sobre beneficios tributarios; unidad: millones de soles y porcentajes. Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT, 2024).

Resultado. La Tabla 2 evidencia que las exoneraciones e inafectaciones concentraron el 84.05 % del gasto tributario proyectado para 2018, equivalente a S/ 13,866.04 millones.

Interpretación. El dato confirma que la mayor parte de la renuncia fiscal se concentra en mecanismos que eliminan o impiden el nacimiento efectivo de la obligación tributaria, antes que en instrumentos más acotados como créditos o deducciones.

Análisis. La concentración del gasto en exoneraciones e inafectaciones reduce el margen del Estado para financiar servicios públicos y exige establecer reglas de temporalidad. Si el beneficio se vuelve permanente, pierde su carácter de incentivo y se incorpora de facto como una excepción estructural al sistema.

Comparación. La evidencia es consistente con el MEF (2025a), que identifica la magnitud de los gastos tributarios como un desafío de ingresos públicos. Asimismo, coincide con el CIAT (2025b), que plantea que los países latinoamericanos requieren mayor transparencia para evitar que los gastos tributarios funcionen como subsidios ocultos.

Implicancias. En términos prácticos, el resultado exige que toda prórroga de exoneración incluya estimación de costo fiscal, beneficiarios, metas verificables y plazo de caducidad. En términos metodológicos, la presentación porcentual permite comparar instrumentos heterogéneos y ordenar prioridades de revisión normativa.

Tabla 3. Gasto tributario proyectado por impuesto afectado, 2018

Impuesto	Potencial al 2018 (millones de S/)	% del PIB	Participación en el gasto total
IGV	12,629.53	1.67 %	76.55 %
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN)	1,462.60	0.19 %	8.87 %

Impuesto	Potencial al 2018 (millones de S/)	% del PIB	Participación en el gasto total
Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (IRPJ)	1,308.98	0.17 %	7.93 %
Ad valorem	880.98	0.12 %	5.34 %
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	215.56	0.03 %	1.31 %
Derechos específicos	3.00	0.00 %	0.00 %
Total	16,497.67	2.19 %	100.00 %

Nota. Cifras transcritas y editadas en formato editable a partir de información técnica sobre beneficios tributarios; unidad: millones de soles y porcentajes. Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT, 2024).

Resultado. La Tabla 3 muestra que el IGV concentró el 76.55 % del gasto tributario proyectado para 2018, seguido de los impuestos a la renta de personas naturales y jurídicas.

Interpretación. La política de beneficios tributarios afecta principalmente el impuesto de mayor capacidad recaudatoria y más extendido en la economía peruana. Por ello, cualquier exoneración del IGV tiene efectos directos sobre la caja fiscal y sobre los precios relativos en mercados formales e informales.

Análisis. La fuerte concentración en el IGV confirma que la política de incentivos no solo opera como instrumento de promoción productiva, sino también como factor de erosión de uno de los pilares del

financiamiento estatal. Si el incentivo no se traduce en menor precio al consumidor, mayor formalización o inversión verificable, el costo fiscal pierde justificación.

Comparación. Soto y Morales (2022) encontraron que la exoneración del IGV puede reducir costos en sectores específicos; sin embargo, Chung (2024) advierte que la eficiencia recaudatoria depende de facturación, control y cumplimiento. En el caso amazónico, la evidencia de contratación pública sugiere que el beneficio no siempre se transforma en ahorro para el Estado.

Implicancias. La política pública debe pasar de exoneraciones amplias a incentivos condicionados a resultados: inversión ejecutada, empleo formal, reducción de brechas logísticas y transferencia efectiva al consumidor. La implicancia metodológica es que los análisis de exoneraciones deben separar efectos por impuesto, pues el impacto fiscal del IGV no es comparable con el de tributos menores.

Tabla 4. Efectos económicos estimados de la renuncia a exoneraciones en San Martín

Indicador	Resultado reportado	Periodo / unidad	Fuente
Crecimiento observado del PBI per cápita de San Martín	6.8 % promedio anual	2006-2015	GRADE
Crecimiento estimado sin sustitución por transferencias	4.2 % promedio anual	2006-2015	GRADE
Diferencia atribuible al	2.6 puntos porcentuales	2006-2015	Cálculo a partir de GRADE

Indicador	Resultado reportado	Periodo / unidad	Fuente
esquema de compensación	anuales		E
PBI adicional estimado	S/ 462 millones anuales	Año base 2014	GRADE
Efecto fiscal regional posterior a la eliminación de exoneraciones	Reducción de 12 % en ingresos tributarios regionales	San Martín	Síntesis documental

Nota. Elaboración propia a partir de la información reportada en el documento técnico de GRADE (s. f.) y de la sistematización documental del manuscrito. Las cifras se presentan como indicadores de síntesis, no como estimaciones econométricas propias.

Resultado. La Tabla 4 sintetiza que San Martín creció por encima del escenario contrafactual estimado para el periodo 2006-2015, con una diferencia de 2.6 puntos porcentuales anuales y un PBI adicional aproximado de S/ 462 millones en 2014.

Interpretación. La sustitución de exoneraciones por transferencias directas no implicó necesariamente una pérdida de dinamismo económico. Por el contrario, la evidencia sugiere que los recursos compensatorios orientados a inversión pública pudieron contribuir a sostener el crecimiento regional.

Análisis. El resultado debe interpretarse con cautela. Un crecimiento superior del PBI no significa automáticamente mejora distributiva ni cierre de brechas. La persistencia de limitaciones en educación, salud, infraestructura y articulación productiva indica que la sustitución de exoneraciones requiere capacidad institucional para convertir transferencias en activos públicos y productividad regional.

Comparación. El caso San Martín difiere de la lógica sectorial observada en la agroexportación, donde Tuesta et al. (2021), Castagnino y Guillen (2021) y Horna y Mendoza (2025) identifican incentivos orientados a empresas con capacidad de inserción internacional. En San Martín, el canal principal no fue solo la rentabilidad empresarial, sino la inversión pública compensatoria y su impacto territorial.

Implicancias. Teóricamente, el caso muestra que un gasto tributario puede reemplazarse por transferencias si estas se asignan con reglas claras y evaluación de impacto. En términos prácticos, no se recomienda replicar automáticamente el modelo en toda la Amazonía; cada región requiere diagnóstico de estructura productiva, capacidad institucional y brechas logísticas. Metodológicamente, se requiere diseñar líneas de base regionales antes de eliminar o sustituir exoneraciones.

Tabla 5. Impacto del IGV amazónico en contrataciones públicas adjudicadas a proveedores de la Amazonía

Concepto	Monto (millones de S/)	Participación sobre valor referencial con IGV	Lectura técnica
Valor referencial con IGV	1,727.41	100.00 %	Base formal de comparación en procesos de contratación.
Valor adjudicado	1,505.73	87.17 %	Monto efectivamente adjudicado a proveedores amazónicos.
Valor referen	1,451.61	83.44 %	Base real para

Concepto	Monto (millones de S/)	Participación sobre valor referencial con IGV	Lectura técnica
cial sin IGV			medir si la exoneración generó ahorro.
Diferencia aparente frente al valor con IGV	- 221.68	-12.83 %	No representa ahorro fiscal real porque el valor referencial incluye IGV.
Sobrecosto frente al valor referencial sin IGV	54.12	3.73 %	Indica adjudicación por encima del valor sin IGV.

Nota. Elaboración propia a partir del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE, s. f.). Periodo de referencia: 2009-2010. La comparación metodológicamente pertinente es entre valor adjudicado y valor referencial sin IGV.

Resultado. La Tabla 5 muestra que, aunque el valor adjudicado fue 12.83 % menor que el valor referencial con IGV, al compararlo con el valor referencial sin IGV se identifica un sobrecosto de S/ 54.12 millones, equivalente a 3.73 %.

Interpretación. El supuesto ahorro generado por la exoneración del IGV es aparente. La comparación metodológicamente correcta no debe realizarse contra el valor referencial con IGV, sino contra el valor sin IGV, porque los

proveedores exonerados no trasladan este impuesto.

Análisis. La política exoneratoria creó una distorsión en la contratación pública: el beneficio tributario no redujo necesariamente el precio de adjudicación, sino que pudo convertirse en margen adicional para el proveedor. Este resultado cuestiona la eficiencia del incentivo cuando el comprador es el propio Estado.

Comparación. El hallazgo coincide con Adiazola (2021), quien sostiene que la recaudación requiere medidas que reduzcan filtraciones y privilegios, y se relaciona con López (2022), quien encontró que los beneficios aduaneros pueden aumentar competitividad, pero también concentrar ventajas en determinadas firmas. En el caso amazónico, la ventaja tributaria no se tradujo de manera automática en menor gasto público.

Implicancias. En términos prácticos, las bases de contratación deberían exigir desagregación explícita del componente tributario y criterios de comparación homogéneos. En términos metodológicos, los estudios de incentivos tributarios deben distinguir entre ahorro nominal, ahorro real y transferencia de renta al proveedor.

Tabla 6. Valor adjudicado y valor referencial de proveedores provenientes exclusivamente de la Amazonía, 2009-2010

Procedencia	Valor adjudicado (millones de S/)	Valor referencial con IG V	Valor referencial sin IG V	Diferencia vs. con IG V	Diferencia vs. sin IG V
Loreto	379.46	449.33	377.59	-15.55 %	0.50 %
San Martín	218.19	265.91	223.45	-17.95 %	-2.35 %
Ucayali	177.74	199.48	167.63	-10.90 %	6.03 %
Amazonía	107.	120.	101.	-	6.04

Procedencia	Valor adjudicado (millones de S/)	Valor referencial con IG V	Valor referencial sin IG V	Diferencia vs. con IG V	Diferencia vs. sin IG V
zonas	71	88	58	10.89 %	%
Madre de Dios	46.35	48.65	40.88	-4.72 %	13.38 %
Consorcios de la Amazonía	576.28	643.17	540.48	-10.40 %	6.62 %
Total	1,505.73	1,727.41	1,451.61	-12.83 %	3.73 %

Nota. Elaboración propia a partir de OSCE (s. f.). Los datos de procedencia se obtuvieron de registros de proveedores y procesos adjudicados en la Amazonía. La fila "Consorcios de la Amazonía" integra proveedores de la misma zona según la base revisada.

Resultado. La Tabla 6 evidencia que, salvo San Martín, los proveedores de las demás procedencias adjudicaron contratos por encima del valor referencial sin IG V. La mayor diferencia porcentual se observó en Madre de Dios, con 13.38 %.

Interpretación. La exoneración no produjo un comportamiento uniforme de precios. Mientras San Martín registró una adjudicación inferior al valor referencial sin IG V, Ucayali, Amazonas, Madre de Dios, Loreto y los consorcios amazónicos presentaron márgenes positivos frente a dicha base.

Análisis. La heterogeneidad territorial sugiere que el efecto de una exoneración depende de competencia local, capacidad de oferta, concentración de proveedores, tipo de bien u obra y mecanismos de control en cada entidad contratante. Por tanto, el diseño tributario

no puede evaluarse aislado del mercado de contratación pública.

Comparación. Esta evidencia dialoga con Chilón y Torres (2023), quienes muestran que los beneficios del régimen amazónico tienen efectos diferenciados en mipymes, y con Paucar-Jiménez et al. (2023), quienes resaltan que las medidas de exoneración deben ser selectivas y acompañarse de controles para evitar distorsiones comerciales.

Implicancias. Desde la gestión pública, los procesos en zonas exoneradas deben incorporar mecanismos de evaluación de precios sin IGV y análisis de mercado territorial. Desde la investigación tributaria, se requiere pasar de promedios agregados a análisis por región, objeto contractual y tipo de proveedor.

Tabla 7. Operaciones exoneradas del IGV relevantes para el análisis de política tributaria

Categoría	Ejemplos	Implicancia para el análisis fiscal
Venta de bienes	Productos agrícolas; primera venta de inmuebles destinados a vivienda; libros y productos editoriales; bienes culturales del Patrimonio Cultural de la Nación.	Reduce carga tributaria en bienes considerados estratégicos o socialmente relevantes.
Prestación de servicios	Transporte público de pasajeros; transporte de carga internacional ; espectáculos culturales	Puede abaratar servicios esenciales, pero exige verificar traslado del beneficio

Categoría	Ejemplos	Implicancia para el análisis fiscal
	calificados; servicios de comedores populares y universidades públicas.	al usuario final.
Operaciones financieras o especiales	Determinados intereses, comisiones, seguros, operaciones del Fondo MIVIVIENDA y servicios vinculados a entidades públicas o programas especiales.	Tiene efectos sectoriales complejos y requiere evaluación de costo fiscal y beneficiarios efectivos.
Operaciones amazónicas	Venta de bienes para consumo en la zona, servicios prestados en la Amazonía, obras de construcción y primera venta de inmuebles en el ámbito establecido por la norma.	Puede compensar desventajas territoriales, pero también distorsionar precios y contratación pública si no se controla.

Nota. Síntesis normativa elaborada a partir de la Ley N.º 27037, el Decreto Legislativo N.º 977, el Decreto Legislativo N.º 978 y la información sistematizada en el manuscrito.

Resultado. La Tabla 7 ordena las operaciones exoneradas del IGV por categorías, mostrando que la exoneración no se limita a un sector, sino que abarca

bienes, servicios, operaciones financieras y actividades amazónicas.

Interpretación. Esta amplitud normativa explica por qué los beneficios tributarios tienen efectos difíciles de medir: un mismo impuesto puede estar exonerado por razones sociales, culturales, financieras, productivas o territoriales.

Análisis. El problema no es la existencia de exoneraciones en sí misma, sino su falta de evaluación diferenciada. Una exoneración a bienes culturales o servicios básicos puede tener justificación social; en cambio, una exoneración que incrementa márgenes de proveedores en compras públicas requiere rediseño.

Comparación. Este punto se vincula con Peñafiel y Silva (2024), quienes sostienen que las exoneraciones pueden respaldar fines sociales cuando se orientan a entidades sin fines de lucro, pero también con Almudí Cid (2023), quien advierte que la protección fiscal excesiva o mal calibrada puede afectar principios de equidad económica.

Implicancias. La recomendación práctica es construir un inventario nacional de exoneraciones con clasificación por finalidad, costo, beneficiario, territorio y plazo de vigencia. La implicancia metodológica es que no debe evaluarse el "régimen de exoneraciones" como un bloque uniforme, sino como un conjunto de instrumentos con racionalidades y efectos diferentes.

Síntesis crítica de discusión

La evidencia analizada confirma que las exoneraciones tributarias en el Perú presentan un efecto dual. Por un lado, han permitido mejorar liquidez empresarial, reducir determinados costos y estimular actividades con potencial exportador; por otro, han generado pérdida de ingresos fiscales, rigidez normativa, concentración de beneficios y distorsiones en mercados públicos. Esta dualidad exige abandonar posiciones absolutas. No toda exoneración es ineficiente, pero ninguna debe mantenerse sin evaluación de costo-beneficio, trazabilidad de beneficiarios y metas verificables.

El caso San Martín demuestra que la sustitución de exoneraciones por transferencias directas puede ser viable cuando existe un mecanismo de compensación y capacidad mínima de inversión pública. Sin embargo, también muestra que el crecimiento económico no garantiza por sí mismo desarrollo inclusivo. La mejora del PBI per cápita debe contrastarse con reducción de pobreza,

servicios públicos, infraestructura, formalización y diversificación productiva. Por ello, el éxito parcial del modelo no autoriza su réplica mecánica en Loreto, Ucayali, Amazonas o Madre de Dios.

Desde una perspectiva macroeconómica, la política tributaria preferencial opera en un entorno condicionado por inflación, importaciones, exportaciones y vulnerabilidad externa. Gomero et al. (2022) y Pastor et al. (2024) muestran que la inflación limita el poder adquisitivo y presiona los costos empresariales; Pantaleón et al. (2021) y Samanamud et al. (2024) evidencian el papel de las importaciones en el abastecimiento de insumos; Manrique-Cáceres et al. (2024) y Minaya et al. (2025) resaltan la relevancia de exportaciones e ingresos tributarios para el crecimiento. En este contexto, los incentivos deben orientarse a productividad y no solo a reducción de carga fiscal.

Finalmente, la experiencia comparada muestra que los incentivos tributarios son más eficaces cuando se concentran en actividades con externalidades positivas, innovación, encadenamientos productivos y metas controlables. López (2022) advierte que las exenciones aduaneras pueden incrementar exportaciones, pero también concentrar beneficios; Pérez e Iglesias (2023) y Medina Aguilar et al. (2025) recuerdan que el valor agregado debe medirse sectorialmente; y el CIAT (2025b) insiste en que la transparencia de los gastos tributarios es condición para evaluar su pertinencia. En consecuencia, el desafío peruano no es eliminar todos los incentivos, sino rediseñarlos para que dejen de ser privilegios y se conviertan en instrumentos verificables de desarrollo.

Desde una perspectiva metodológica, la principal contribución del análisis consiste en convertir información originalmente dispersa y presentada como capturas en tablas editables con trazabilidad de fuente, unidad de medida y criterio de interpretación. Ello fortalece la verificabilidad del manuscrito y permite que otros investigadores contrasten los resultados con series oficiales o informes técnicos posteriores.

CONCLUSIONES

1. La investigación confirma que los beneficios tributarios en el Perú tienen un impacto fiscal significativo y heterogéneo. Las exoneraciones e inafectaciones

concentran la mayor parte del gasto tributario, mientras que el IGV es el impuesto más afectado por estos regímenes. Este patrón compromete la sostenibilidad fiscal si los incentivos no cuentan con temporalidad, focalización y evaluación periódica.

2. En la región San Martín, la eliminación de exoneraciones y su sustitución por transferencias directas permitió sostener tasas de crecimiento superiores al escenario contrafactual estimado; sin embargo, también evidenció dependencia fiscal y persistencia de brechas sociales. Por tanto, el caso San Martín debe entenderse como experiencia de aprendizaje, no como modelo automáticamente replicable para toda la Amazonía.

3. El análisis de contratación pública muestra que la exoneración del IGV puede generar distorsiones. Aunque el valor adjudicado parece menor cuando se compara con el valor referencial con IGV, la comparación correcta frente al valor sin IGV revela un sobrecosto de 3.73 %, equivalente a S/ 54.12 millones. Esto demuestra que el beneficio tributario no siempre se traslada al Estado o al usuario final.

4. La política tributaria debe rediseñar los regímenes de exoneración bajo criterios de progresividad, transparencia, trazabilidad de beneficiarios, evaluación costo-beneficio y consistencia territorial. Los incentivos deben priorizar sectores con capacidad de generar encadenamientos productivos, empleo formal, innovación y reducción efectiva de brechas.

5. Para futuras investigaciones se recomienda emplear modelos econométricos de evaluación causal, análisis por empresa y región, bases de datos desagregadas de contratación pública y mediciones de incidencia distributiva. Asimismo, toda publicación científica sobre el tema debe presentar tablas y figuras editables, con fuente, unidad de medida y periodo de referencia, a fin de garantizar replicabilidad y cumplimiento de estándares editoriales.

REFERENCIAS

Adriazola, A. (2021). Propuestas para incrementar la recaudación tributaria. *Advocatus*, (40), 57-69.
<https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n040.5284>

Almudí Cid, J. M. (2023). La sobreprotección del crédito público tras la finalización del concurso de acreedores: Exoneración del pasivo insatisfecho y sucesión tributaria en los concursos con insuficiencia de masa activa. *Revista Técnica Tributaria*, 4(143), 7-22.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9277173>

Banco Central de Reserva del Perú. (s. f.). Estadísticas macroeconómicas y series históricas.
<https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas>

Castagnino, C., & Guillen, L. (2021). Incidencia comercial de la Ley de Promoción Agraria y la demanda mundial en las exportaciones de alimentos procesados y agroalimentarios, caso Perú: 2001-2018. *Anales Científicos*, 82(1), 1-20.
<https://doi.org/10.21704/ac.v82i1.1741>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2023). Retos y oportunidades para las administraciones tributarias tras la crisis de COVID-19.
<https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2023-Retos-oportunidades-CIAT-NORAD.pdf>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025a). Observatorio de las reformas fiscales y el fortalecimiento tributario en América Latina.
https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2025_observatorio_reformas_fiscales_CIAT.pdf

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2025b). Panorama de los gastos tributarios en América Latina.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2025/DT_04_Pelaez.pdf

Chilón, W. A., & Torres, A. C. (2023). Impacto de los beneficios tributarios del régimen de la Amazonía en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) del distrito de Tambopata, 2022. *Revista La Junta*, 6(1), 107-137.
<https://doi.org/10.53641/junta.v6i1.109>

Chung, K. A. (2024). Facturación electrónica como estrategia para fortalecer la recaudación tributaria en el contexto peruano. *Revista La Junta*, 7(1), 113-128.
<https://doi.org/10.53641/junta.v7i1.132>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). Estadísticas tributarias en América Latina y el

- Caribe 2024.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/69226-estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-2024>
- Constitución Política del Perú. (1993). Congreso de la República.
- Decreto Legislativo N.º 977. Ley marco para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.
- Decreto Legislativo N.º 978. Entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la Amazonía de los recursos tributarios de exoneraciones.
- Gomero, N. A., Villacorta, J. A., & Oviedo, P. R. (2022). Volatility of the international commodity market and its relation with inflation in Peru. *Quipukamayoc*, 30(63), 29-37. <https://doi.org/10.15381/quipu.v30i63.24054>
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. (s. f.). Impacto de la renuncia a exoneraciones tributarias en la región San Martín: Estimación preliminar [Presentación técnica].
- Horna, M., & Mendoza, B. L. (2025). Efecto de las certificaciones voluntarias sobre las agroexportaciones no tradicionales en el Perú. *Journal of Business*, 16(1), 1-20. <https://doi.org/10.21678/jb.2025.2392>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s. f.). Encuesta Nacional de Hogares y series estadísticas. <https://www.inei.gob.pe>
- Ley N.º 25875. Ley de inversión y desarrollo de la Región San Martín. Congreso de la República del Perú.
- Ley N.º 27037. Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Congreso de la República del Perú.
- López, D. C. (2022). Exenciones de tarifas aduaneras a los insumos importados y exportaciones: Evidencia para Colombia según datos a nivel de firma. *Revista de Economía del Rosario*, 25(2), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.12868>
- Manrique-Cáceres, J., Rurush, R., & Castillo, J. (2024). Exportaciones, inversión y empleo y su relación con el crecimiento económico del Perú, 1980-2021. *Estudios y Perspectivas Revista Científica y Académica*, 4(1), 2530-2546. <https://doi.org/10.61384/r.c.a..v4i1.212>
- Medina Aguilar, I. K., Maza Morocho, K. P., Vega Jaramillo, F. Y., & Sotomayor Pereira, J. G. (2025). Factores determinantes del valor agregado bruto en la economía ecuatoriana: Período 2000-2022. *Sapientiae: Ciências Sociais, Humanas e Engenharias*, 11(1), 31-46. <https://doi.org/10.37293/sapientiae111.03>
- Mendoza, A. L. (2021). Rol de las cooperativas agrarias en la formulación de políticas públicas agroambientales en Perú. *Revista Investigación Agraria*, 3(1), 17-28. <https://doi.org/10.47840/ReInA.3.1.1042>
- Minaya, C. A., Najarro, C. E., Vásquez, C. Z., & Vega, K. M. (2025). Estimación de los efectos externos e internos sobre los ingresos tributarios en el Perú. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(2), 9118-9150. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.17679
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (s. f.). Aplicativo RedInforma. <https://sdv.midis.gob.pe/redinforma>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Anali_incent_exoner_tribut.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025a). Estimación potencial de los gastos tributarios 2025. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Gastos_Tributarios_2025.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025b). Informe N.º 0004-2025-EF/61.05: Optimización tributaria. https://www.mef.gob.pe/contenidos/transparencia/transp_gestion/2024/Direccion_Inteligencia_Economica_Optimizacion_Tributaria.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025c). Informe N.º 0015-2025-EF/61.01: Política de ingresos públicos. https://www.mef.gob.pe/contenidos/transparencia/transp_gestion/2024/Direccion_General_Politica_Ingresos_Publicos.s.pdf
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (s. f.). Estudio sobre IGV Amazonía y valor adjudicado en procesos de contratación pública [Informe técnico].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). Global minimum tax (Pillar Two) overview. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/global-minimum-tax.html>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025a). Tax incentives and the global minimum corporate tax. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/tax-incentives-and-the-global-minimum-corporate-tax_25d30b96-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025b). OECD investment tax incentives database 2024 update. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/oecd-investment-tax-incentives-database-2024-update_f3a3a175/b0de19dc-en.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025c). Widespread increase in economies offering corporate income tax incentives. OECD Business and Finance Policy Papers. <https://doi.org/10.1787/20758677>
- Pantaleón, A. L., Medina, I. I., & Montes, J. C. (2021). Comportamiento de la producción e importación de arroz en el Perú 2016-2020. *TZHOECOEN*, 13(2), 76-83. <https://doi.org/10.26495/tzh.v13i2.2001>
- Pastor, J., More, V., & Delgado, I. (2024). Efectos macroeconómicos de la inflación y devaluación en la rentabilidad bursátil de los países de Perú, Chile, Colombia, México y Brasil. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(3), 3455-3487. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11567
- Paucar-Jiménez, A. N., Culcay-Zhingri, D. P., & Sánchez-Maldonado, M. F. (2023). Estrategias de exoneración tributaria para importaciones de los usuarios en la categoría B de DAN COURIER del cantón Machala. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(3), 355-367. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3.1744>
- Peñafiel, P. M., & Silva, E. P. (2024). Exoneración de tasas y contribuciones especiales para instituciones sin fines de lucro en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(3), 3089-3108. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11519
- Pérez, E. J., & Iglesias, J. A. (2023). Impacto de la inversión extranjera directa en el valor agregado bruto de las empresas manufactureras. *PACHA. Revista de Estudios Contemporáneos del Sur Global*, 4(12), e230213. <https://doi.org/10.46652/pacha.v4i12.213>
- Ruiz-Silva, J. H., Almeida-Villavicencio, L. A., Cabanilla-Pazmiño, M., & Altamirano-Bazante, J. D. (2025). Tax efficiency in Babahoyo: Impact of exemptions on tax collection and compliance. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 4(CCGECON), 1-20. <https://doi.org/10.62574/ct6c8w43>
- Samanamud, O. F., Alzamora, F. E., Aldana, F. H., & Reyna, L. F. (2024). La función macroeconómica de importaciones en el Perú 1960-2022. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(1), 1800-1831. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9570
- Soto, K. J., & Morales, L. (2022). La exoneración del IGV y los costos en las empresas editoriales en Lima, Perú. *Revista La Junta*, 5(1), 96-111. <https://doi.org/10.53641/junta.v5i1.89>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2024). Informe N.º 000013-2024-SUNAT/7T0000. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2024/informe-oficios/i000013-2024-7T0000.pdf>
- Torres, P. (2022). Implicancias de las exoneraciones tributarias en la elusión y evasión tributaria en el Perú. *Revista La Junta*, 5(2), 120-135. <https://doi.org/10.53641/junta.v5i2.99>
- Tuesta, S. E., Villegas, H., & Yupanqui, O. R. (2021). Beneficios tributarios del sector agrario y desarrollo económico-social peruano. *Quipukamayoc*, 29(61), 67-75. <https://doi.org/10.15381/quipu.v29i61.21153>