

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

**EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y DE CUMPLIMIENTO LABORAL EN ECONOMÍAS
ALTAMENTE INFORMALES: EVIDENCIA DE PERÚ**

(PE-T1638)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Lopez Luzuriaga, Andrea Fernanda (IFD/FMM); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM); Astudillo, Karen (IFD/FMM); Abogado: Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Martinez Agüero, Rolando Antonio (IFD/FMM); Rivera Urias Maria De Los Angeles (IFD/FMM); Rondon Mestanza Maria Angelica (IFD/FMM); Rosas Shady, G. David (SPD/SQR); Scartascini, Carlos (RES/RES);

<p align="center">PERÚ EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y DE CUMPLIMIENTO LABORAL EN ECONOMÍAS ALTAMENTE INFORMALES: EVIDENCIA DE PERÚ PE-T1638</p>		
RESUMEN DEL PROYECTO		
Tipo de Operación:	Cooperación Técnica	
Sector:	REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	
Subsector:	POLÍTICA FISCAL PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EL CRECIMIENTO	
Taxonomía de la CT:	Apoyo al Cliente	
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A	
Unidad Técnica Responsable:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal	
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	CAN/CPE-Representación Perú	
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank	
OBJETIVO DEL PROYECTO		
El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer las capacidades institucionales de la SUNAT de Perú para diseñar e implementar estrategias de fiscalización efectivas que mejoren el cumplimiento tributario y promuevan la formalización laboral.		
INFORMACIÓN FINANCIERA		
Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	W2C - OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones	200.000
Financiamiento Total		200.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		200.000
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	36 meses	
Periodo de Ejecución:	36 meses	
INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL		
N/A		

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Diagnóstico.** La informalidad constituye uno de los principales desafíos para el desarrollo económico del Perú. Con ingresos tributarios que apenas alcanzan el 17% del PIB, el país enfrenta altos niveles de evasión fiscal e informalidad laboral que limitan los recursos del gobierno y restringen las protecciones sociales disponibles para los trabajadores. Las empresas que operan fuera de los sistemas regulatorios y tributarios formales reducen la capacidad del Estado para generar ingresos y ofrecer servicios públicos de calidad. En 2023, el 60% de los trabajadores eran informales¹ careciendo de los beneficios que provee un contrato de trabajo formal, como la estabilidad laboral, el salario mínimo y el derecho a vacaciones remuneradas. Más aún, el 47% de los trabajadores empleados en empresas formales eran informales², lo cual resalta la importancia crítica de mejorar la fiscalización laboral. Desde la perspectiva tributaria, la informalidad laboral constituye también un problema fiscal significativo, ya que las empresas que no declaran la totalidad de sus costos laborales pueden estar subdeclarando ingresos y aparentando ser más pequeñas de lo que realmente son (fenómeno conocido como enanismo fiscal) (Carrillo, et al. 2017). A su vez, los salarios no reportados generan pérdidas en la recaudación del impuesto a la renta, cuya magnitud depende del nivel de subdeclaración. Estos factores han limitado la efectividad de las intervenciones anteriores para alcanzar los objetivos de formalización y cumplimiento tributario.
- 1.2 La institución encargada de la administración y fiscalización tributaria en el Perú es la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), responsable de recaudar, fiscalizar y administrar los tributos internos y aduaneros. En su rol de fiscalización tributaria, la SUNAT también tiene el mandato de promover la correcta declaración de empleados y salarios, dado que el empleador actúa como agente de retención del impuesto a la renta y el empleado es contribuyente del mismo tributo. Por su parte, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), es responsable de fiscalizar y supervisar el cumplimiento de la normativa laboral. Como ocurre en el Perú en la mayoría de los países, la fiscalización tributaria y la regulación laboral suelen estar a cargo de instituciones diferentes, lo que plantea desafíos importantes de coordinación. El diseño e implementación de estrategias de fiscalización efectivas que aborden tanto el cumplimiento tributario como la formalización laboral requiere la coordinación de múltiples unidades al interior de SUNAT y con otras instituciones.
- 1.3 Si bien estudios previos demuestran que las auditorías tributarias incrementan el cumplimiento fiscal (Bergolo et al., 2023) y las inspecciones laborales reducen el empleo informal (Almeida & Carneiro, 2012), estas intervenciones han sido evaluadas de manera independiente, enfocándose en sus efectos sobre el margen de interés específico. Adicionalmente, evidencia reciente sugiere que las

¹ Inter-American Development Bank., 2025. *Social Indicators of Latin America and the Caribbean*. IDB Open Data.

² Encuesta Nacional de Hogares, 2023.

empresas diseñan estrategias de evasión que integran decisiones tanto tributarias como laborales (Li et al., 2021; Feinmann et al., 2022). Sin embargo, existe un vacío crítico de conocimiento: no se comprende si los esfuerzos de fiscalización en un ámbito generan efectos de derrame sobre el cumplimiento en el otro, ni la naturaleza y magnitud de dichos efectos. Esta brecha limita la capacidad de diseñar estrategias de fiscalización que maximicen el retorno de las intervenciones de monitoreo. Una pregunta clave sin respuesta es si las empresas perciben los esfuerzos de fiscalización como interconectados o como sustitutos. Si las empresas perciben la fiscalización tributaria y laboral como coordinada, una mayor fiscalización en un área podría mejorar el cumplimiento en ambos ámbitos. Sin embargo, si las empresas consideran que los esfuerzos de fiscalización están descoordinados, podrían responder al mayor escrutinio en un área trasladando sus estrategias de evasión hacia otros ámbitos. Para maximizar la efectividad de estas intervenciones, es necesario desarrollar herramientas metodológicas que permitan identificar y medir estos efectos cruzados, así como capacidades institucionales para diseñar estrategias coordinadas que optimicen el cumplimiento integral sin imponer costos excesivos a las empresas. Ante esta situación, la presente Cooperación Técnica tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de SUNAT para diseñar e implementar estrategias coordinadas de fiscalización. Específicamente, la CT desarrollará herramientas metodológicas basadas en evidencia experimental que permitan cuantificar los efectos cruzados entre fiscalización tributaria y laboral, facilitará el intercambio de información entre instituciones, y generará lineamientos operativos para intervenciones coordinadas que maximicen el cumplimiento sin imponer costos excesivos a las empresas.

- 1.4 **Solicitud.** Esta asistencia técnica ha sido solicitada por el país y sus entidades respectivas (ver Anexo 1).
- 1.5 **Objetivo.** El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer las capacidades institucionales de la SUNAT de Perú para diseñar e implementar estrategias de fiscalización efectivas que mejoren el cumplimiento tributario y promuevan la formalización laboral.
- 1.6 **Complementariedad.** Esta CT complementa directamente el préstamo de inversión PE-L1239 "Mejoramiento de los Servicios de Recaudación Tributaria y Aduanera a través de la Transformación Digital" (4725/OC-PE) al fortalecer las capacidades institucionales de SUNAT para el diseño e implementación de estrategias de fiscalización basadas en evidencia. La CT contribuye específicamente a los objetivos de mejorar el modelo de gobernanza institucional de SUNAT y la eficiencia del control tributario mediante el desarrollo de herramientas metodológicas para evaluar el impacto de diferentes intervenciones de fiscalización, incluyendo efectos de derrame entre ámbitos tributarios y laborales.
- 1.7 **Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una mayor escala e impacto (GN-3159-12), específicamente, se alinea con el objetivo estratégico de impulsar el crecimiento sostenible. El fortalecimiento de las capacidades institucionales de SUNAT para diseñar e implementar estrategias de fiscalización basadas en evidencia contribuye directamente a crear un entorno empresarial sólido mediante la mejora

de la gestión fiscal y la reducción de la informalidad, elementos fundamentales para impulsar el crecimiento regional sostenible. Asimismo, se alinea con las áreas de enfoque operativo de capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana, a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales de SUNAT para el diseño, implementación y evaluación de políticas de fiscalización basadas en evidencia. La CT también se alinea directamente con el Marco Sectorial de Gestión Fiscal del Grupo BID (GN-2831-13), particularmente con la línea de acción orientada a mejorar la contribución de la política y gestión fiscal al crecimiento económico. La CT contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas fiscales efectivas para abordar los desafíos estructurales de crecimiento y formalización en la región. La CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Perú 2022-2026 (GN-3110-1), particularmente con el área prioritaria de desarrollo productivo y fortalecimiento institucional. La estrategia identifica que en gestión fiscal se requiere apoyar el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la recuperación de ingresos y la mejora de eficiencia del gasto, con énfasis en facilitar el cumplimiento voluntario y el control tributario a fin de reducir la evasión. Asimismo, la estrategia reconoce las falencias en el mercado laboral que dificultan una adecuada inserción laboral en el sector formal debido a factores como la fiscalización limitada y los desincentivos a la formalidad. Esta CT contribuye directamente a estos objetivos al fortalecer las capacidades de SUNAT para mejorar el cumplimiento tributario y desarrollar estrategias de fiscalización más efectivas que promuevan la formalización empresarial y laboral.

- 1.8 Adicionalmente, esta CT se alinea con los objetivos del área prioritaria de instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico de Desarrollo financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), al contribuir al fortalecimiento de la gestión fiscal mediante la generación de evidencia rigurosa sobre los efectos de los mecanismos de fiscalización tributaria y laboral. Esta evidencia es fundamental no solo para mejorar la comprensión de cómo funcionan las intervenciones de las autoridades tributarias, sino también para promover sistemas tributarios más equitativos y efectivos, llenando vacíos críticos de conocimiento donde la evidencia empírica es limitada.
- 1.9 Esta cooperación técnica fue seleccionada por la iniciativa de Efectividad en el Desarrollo 2025 (DEIF) a través de un proceso competitivo riguroso que involucró a la Vicepresidencia de Sectores (VPS), Vicepresidencia de Países (VPC), y la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD). La iniciativa DEIF apoya a proyectos que generan conocimiento y abordan las brechas estratégicas en la efectividad en el desarrollo a través de evaluaciones de impacto, análisis de factores que afectan la ejecución, e iniciativas que aumenten la efectividad. Esta CT está alineada con la Ventanilla 2, Área Prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) al apoyar a fortalecer las capacidades de la SUNAT para mejorar el cumplimiento tributario y desarrollar estrategias de fiscalización más efectivas que promuevan la formalización empresarial y laboral.

II. COMPONENTES

- 2.1 **Componente 1. Fortalecimiento de capacidades para estrategias de fiscalización basadas en evidencia (US\$170.000).** Este componente busca fortalecer las capacidades institucionales de SUNAT para diseñar, implementar y evaluar estrategias de fiscalización más efectivas que mejoren el cumplimiento tributario y promuevan la formalización empresarial. Para lograrlo, financiará las siguientes actividades: (i) asistencia técnica para el diseño e implementación de intervenciones experimentales de fiscalización; (ii) desarrollo de herramientas metodológicas para la evaluación de impacto de políticas de fiscalización; y (iii) capacitaciones especializadas en metodologías de evaluación experimental para el personal técnico. Estos apoyos técnicos tomarán la forma de: (i) diseño y coordinación de intervenciones experimentales que evalúen diferentes estrategias de fiscalización tributaria y sus efectos de derrame en el cumplimiento laboral; (ii) desarrollo de marcos metodológicos para medir efectos directos e indirectos de las políticas de fiscalización; y (iii) talleres de capacitación en técnicas de evaluación experimental y análisis de datos para generar evidencia causal sobre la efectividad de las estrategias de fiscalización.
- 2.2 **Componente 2. Diseminación y transferencia de conocimiento (US\$30.000).** Este componente busca asegurar la apropiación institucional y la sostenibilidad de los resultados generados por la CT mediante la diseminación efectiva de los hallazgos y metodologías desarrolladas. Para lograrlo, se financiarán talleres (presenciales y/o virtuales) para la agencia beneficiaria de las actividades financiadas en el Componente 1.
- 2.3 **Resultados Esperados.** Esta CT contribuirá al fortalecimiento de las capacidades institucionales de SUNAT para diseñar e implementar estrategias de fiscalización más efectivas basadas en evidencia empírica. Se espera que la CT genere los siguientes resultados: (i) marcos metodológicos desarrollados para evaluar efectos directos e indirectos de las intervenciones de fiscalización, incluyendo posibles efectos de derrame entre ámbitos tributarios y laborales; y (ii) evidencia empírica sobre la efectividad de diferentes estrategias de fiscalización para informar el diseño de futuras políticas.
- 2.4 **Beneficiarios.** Esta CT tiene como beneficiario principal a la República del Perú, a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Los beneficiarios secundarios incluyen a las empresas del sector privado que se beneficiarán de estrategias de fiscalización más efectivas y coordinadas, así como a los trabajadores que podrán acceder a mayores oportunidades de formalización laboral como resultado de las políticas basadas en evidencia que se desarrollen a partir de esta cooperación técnica.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 **Presupuesto.** El presupuesto estimado para la operación asciende a US\$200.000,00, los cuales serán financiados por el Banco a través de la Ventanilla 2, Área Prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP). La TC no contempla aporte de contrapartida local.

Tabla 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Componentes	BID/W2C	Total
Componente 1: Fortalecimiento de capacidades para estrategias de fiscalización basadas en evidencia	170.000	170.000
Componente 2: Diseminación y transferencia de conocimiento	30.000	30.000
Total	200.000	200.000

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 **Organismo Ejecutor.** El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud de los beneficiarios, y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la Unidad de División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). La ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) Perú solicitó al Banco ser el ejecutor por la naturaleza del trabajo que se desarrollará; (ii) la División tiene liderazgo, capacidades técnicas; y operativas apoyando a los países en temas de diseño e implementación de medidas que contribuyan al fortalecimiento institucional; y (iii) la naturaleza de los productos de la CT que abarcan a diferentes instituciones beneficiarias, y por lo tanto, la necesidad de asegurar coordinación institucional. La ejecución por parte del Banco se justifica de acuerdo con los criterios establecidos en OP-619-4, específicamente por la limitada capacidad institucional de la entidad beneficiaria para ejecutar oportunamente las actividades especializadas contempladas en esta CT. La naturaleza experimental de las intervenciones requiere que el diseño, implementación y recolección de datos ocurran de manera oportuna y coordinada, siguiendo protocolos metodológicos rigurosos que SUNAT actualmente no tiene la capacidad institucional para ejecutar. El Banco cuenta con la experiencia técnica especializada y la trayectoria comprobada en la implementación de evaluaciones experimentales de políticas públicas, lo cual garantiza la calidad técnica y el cumplimiento de los estándares metodológicos necesarios para generar evidencia rigurosa. Adicionalmente, la naturaleza de los productos de la CT abarca diferentes instituciones beneficiarias, lo que justifica que el Banco asegure la coordinación institucional necesaria para la exitosa implementación del proyecto.
- 4.2 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.
- 4.3 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El período de ejecución de la CT es de 36 meses y el período de desembolso es de 36 meses.
- 4.4 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** El responsable de la supervisión de la Cooperación Técnica será el Jefe de Equipo de la CT, Especialista de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). En particular, será responsable del monitoreo y evaluación, del cumplimiento de los objetivos,

indicadores y metas, así como de la ejecución financiera, con base en el plan de adquisiciones de la CT (Anexo IV). La Unidad Responsable del Desembolso será la Oficina de País en Perú (CAN/CPE). El proyecto será monitoreado y evaluado de acuerdo con las metas anuales e indicadores de resultados y productos que conforman la matriz de resultados de la CT, de acuerdo con lo establecido en el documento *The Technical Cooperation Monitoring and Reporting System* (OP-1385-4).

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 Entre los riesgos del proyecto se encuentran la limitada apropiación por parte de SUNAT de las metodologías y herramientas desarrolladas en el ámbito de esta CT. Para mitigar este riesgo, el equipo coordinará estrechamente con SUNAT la implementación de las intervenciones experimentales, incluyendo el diseño de las estrategias de fiscalización a evaluar, las especificaciones metodológicas durante el desarrollo de términos de referencia y la revisión de los avances durante la ejecución de las actividades. Existe también un riesgo de que los marcos metodológicos desarrollados no sean adoptados institucionalmente para futuras evaluaciones de políticas de fiscalización. Para mitigar este riesgo, los productos derivados de la CT serán diseminados mediante talleres de capacitación y transferencia de conocimiento con el personal técnico de SUNAT, asegurando la apropiación institucional de las herramientas y metodologías desarrolladas.
- 5.2 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta CT serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *creative commons*, de acuerdo con el Procedimiento para la Publicación de Productos de Conocimiento (AM-331). No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también ceder o licenciar la propiedad intelectual de dichos productos a su favor.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos; por lo tanto, esta TC no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (ESPF, por sus siglas en inglés) del Banco.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones