



Aporte al FONCEPRI: ¿Un tributo que grava al inversionista?

Joaquín Carrera Luna

Bachiller en Derecho por la Universidad San Martín de Porres (USMP) y asistente legal del área tributaria de Santivañez Abogados. Cuenta con una especialización en Derecho de la Competencia y Regulación otorgada por la USMP.

1. INTRODUCCIÓN

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) ha sido un actor clave en el desarrollo del sector eléctrico, impulsando proyectos a través de sus herramientas disponibles para canalizar la inversión privada en el sector público, siendo uno de sus principales medios las Asociaciones Público Privadas (APP). Gracias a herramientas como esta se ha logrado un avance significativo en la adjudicación de proyectos que la Ley de Contrataciones¹ por sí sola no ha conseguido alcanzar.

Sin embargo, para sostener y escalar este impacto, Proinversión necesita contar con una base sólida de recursos que financien su actividad y expansión

¹ Antes, Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y, ahora, Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, publicada el 24 de junio de 2024 y vigente desde el 22 de abril de 2025.

Es ahí donde entra en juego el Aporte al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Aporte al FONCEPRI), un recurso estratégico recaudado por la entidad, el cual es una obligación de pago a cargo de los inversionistas adjudicatarios, destinado exclusivamente a financiar las actividades a cargo de Proinversión, las que principalmente consisten en llevar a cabo la promoción de la inversión privada en obras y servicios de interés del sector público, destino que ha sido establecido normativamente.

En ese contexto, delimitar la naturaleza jurídica de este Aporte es determinante a efectos de definir legalmente a quién le corresponde su administración y utilización, ya sea al Tesoro Público a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o directamente a Proinversión de forma autónoma. Ante esta situación, y con el objetivo de definir a quién le corresponde la administración de este recurso, surge la necesidad de analizar y definir la naturaleza exacta del Aporte al FONCEPRI. Esto es, ¿estamos ante un tributo?, ¿es un recurso no tributario del tesoro público? o ¿se trata de un recurso institucional propio?

Más allá de la discusión jurídica o doctrinal, lo que está en juego, según el resultado de este análisis, es la definición de quién tiene el control legítimo sobre su recaudación y uso. Creemos que aclarar este punto es clave para dotar de seguridad jurídica al sistema de promoción de inversiones que lidera Proinversión, permitiéndole planificar con certeza la base financiera con la que cuenta para sostener y ampliar sus actividades.

2. EL APORTE AL FONCEPRI: ORIGEN, FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS

La promoción de la inversión privada fue declarada de interés nacional mediante el Decreto Legislativo N° 1362², norma que establece un marco legal para el desarrollo de proyectos bajo las modalidades de APP y Proyectos en Activos (PA). A través de esta declaratoria se buscó dinamizar la economía nacional, reducir las brechas en infraestructura y servicios públicos, fomentar el empleo productivo y mejorar la competitividad del país.

Bajo esos mismos objetivos, con fecha 16 de septiembre de 2025, se promulgó la Ley N° 32441, llamada la “Nueva Ley de APP”, la cual deroga al Decreto Legislativo N° 1362 al momento de la publicación de la norma reglamentaria.

² Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2018.

Cabe indicar que esta nueva ley rescata en gran medida las disposiciones de la vigente ley de APP. No obstante, introduce una serie de cambios importantes, dirigidos principalmente a reforzar el rol de Proinversión en el trámite y aprobación de las APP.

En este contexto, bajo el marco de la antigua como la nueva ley de APP, Proinversión ha sido designada como la entidad responsable de liderar los procesos de promoción de inversiones, asumiendo un rol integral en el diseño, conducción y conclusión de dichos procesos. Su labor abarca desde la formulación inicial hasta la transacción, pasando por la estructuración, incluyendo la asistencia técnica a las entidades públicas involucradas. Para cumplir con estas funciones, la entidad ha establecido oficinas desconcentradas a lo largo del país, fortaleciendo así su capacidad operativa año tras año.

Como es lógico, esta actividad tan relevante supone una gran demanda de recursos para ser llevada a cabo, desde la asistencia técnica necesaria para la formulación del proyecto hasta la conducción de las etapas respectivas para su licitación y cierre. En ese marco, Proinversión cuenta con el Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FONCEPRI), el cual constituye la principal herramienta que alberga los fondos destinados al financiamiento de sus actividades.

El FONCEPRI, tal y como indica el artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1362, es un fondo administrado y dirigido por Proinversión, cuyos recursos son destinados a financiar las actividades propias de los procesos de promoción de los proyectos desarrollados bajo las modalidades a cargo de dicha entidad.

Cabe indicar que, la regulación del FONCEPRI se ha mantenido en los mismos términos en la nueva ley, encontrándose establecida ahora en el artículo 22 de la misma.

Ambas disposiciones coinciden en que el FONCEPRI se encuentra constituido por los siguientes recursos recaudados:

- El monto que se establezca en cada caso, mediante acuerdo del Consejo Directivo, sobre la base del tipo de proyecto de que se trate.³

³ Respecto a la recaudación de este recurso la norma indica que por decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se determina el mecanismo general para el cálculo del monto indicado.

- El monto equivalente al 2% del producto de la venta de los activos de las entidades públicas, para el caso de Proyectos en Activos bajo su competencia.
- Las donaciones internas y externas que se obtengan para el cumplimiento del presente Decreto Legislativo.⁴
- Los ingresos financieros que genere la administración a partir de sus propios recursos.
- Otros que se le asignen.

Asimismo, el artículo 28 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362⁵, ratifica que Proinversión está a cargo, administra y dirige el FONCEPRI. Cabe anotar que esta disposición es la primera norma a través de la cual se prevé el Aporte al FONCEPRI en términos expresos, definiéndolo como aquel pago a realizarse por el Inversionista en los proyectos autofinanciados, ascendente hasta el dos por ciento (2%) del Costo Total de Inversión (CTI) o Costo Total del Proyecto (CTP).

De este modo, el artículo menciona expresamente lo siguiente:

“Artículo 28. Fondo de Promoción de la Inversión Privada

28.1. Proinversión está a cargo, administra y dirige el Fondo de Promoción de la Inversión Privada - FONCEPRI. Los recursos de dicho fondo son destinados a financiar las actividades propias de los procesos de promoción de la inversión privada de los proyectos regulados en la Ley.

28.2. El aporte al FONCEPRI a ser pagado por el Inversionista en los proyectos autofinanciados, asciende hasta el dos por ciento (2%) del CTI o CTP, según corresponda. El porcentaje del aporte está contenido en las Bases y es determinado por Proinversión.” (Énfasis agregado)

En este contexto, se verifica que el Aporte al FONCEPRI es una obligación de pago impuesta al inversionista adjudicatario en los proyectos autofinanciados, cuyo destino –por ser parte integrante del FONCEPRI– es garantizar el financiamiento de la promoción de la inversión privada llevada a cabo por Proinversión.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF.

Este aporte tiene un carácter obligatorio y la determinación de su cuantía se da en cada caso (dependiendo del proyecto autofinanciado), aplicando una alícuota de hasta el 2% sobre el CTI o el CTP, según corresponda. Esta alícuota es fijada en las bases de cada proyecto, siendo determinada por Proinversión de forma previa.

De la lectura de las normas antes citadas, se aprecia que la administración y dirección de los recursos que integran el FONCEPRI se ha reservado legalmente a Proinversión. Sin embargo, según el funcionamiento real de este mecanismo de financiación, se verifica que este recurso estratégico está siendo recaudado directamente por el MEF y su disposición por parte de Proinversión depende de la aprobación periódica de su recaudador. Con lo cual, Proinversión carece de autonomía en la administración y planificación del uso de la totalidad del recurso, lo que supone una restricción a su desarrollo.

Bajo ese contexto, para absolver el aspecto controvertido que se genera sobre la titularidad de la recaudación y administración exclusiva del Aporte al FONCEPRI, surge la necesidad de analizar su naturaleza jurídica desde la perspectiva tributaria, comenzando por verificar si se trata o no de un tributo, específicamente, una tasa.

Esto es importante, ya que, de verificarse que se trata de una tasa, legitimaría al MEF como administrador del Aporte, por cuanto calificaría como un tributo del Tesoro Público administrado por una entidad del Gobierno Nacional.

3. ¿SE TRATA DE UN TRIBUTO?

Determinar si el Aporte al FONCEPRI constituye o no un tributo exige revisar los elementos esenciales que caracterizan esta categoría jurídica, para lo cual debemos recurrir a las definiciones jurisprudencial y doctrinales que se han constituido históricamente, ante la ausencia de una definición normativa.

Podemos definir a los tributos como prestaciones económicas que el Estado exige a los contribuyentes en ejercicio de su poder de imperio, sin que medie una relación contractual entre las partes ni tampoco una sanción. Esta exigencia económica debe necesariamente estar prevista por una norma con rango de ley que establezca los elementos esenciales del tributo en cuestión: el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base imponible y la alícuota.

Estas exigencias responden a la previsión constitucional del Principio de Reserva de la Ley Tributaria (“Principio de Reserva de Ley”), establecido en el artículo 74 de la Constitución Política, según el cual, la creación, modificación o extinción de tributos requiere de una norma con rango de ley (Ley o Decreto Legislativo), cuyo contenido normativo sea respetuoso de los derechos fundamentales, tales como la igualdad y no confiscatoriedad.

Bajo esta premisa, de una revisión de la norma creadora del Aporte al FONCEPRI, se detecta un apartamiento de los requisitos antes descrito, lo cual impediría otorgarle la categoría de tributo, principalmente porque no se cumple con el Principio de Reserva de Ley. Ello es así, ya que, este Aporte fue creado mediante el artículo 28 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362⁶, norma de carácter infralegal, que establece que el aporte debe ser pagado por los inversionistas en proyectos autofinanciados y que puede alcanzar hasta el 2% del CTI o del CTP.

Se verifica que ni el Reglamento (disposición infralegal) ni tampoco el Decreto Legislativo N° 1362 (norma con rango de ley), contienen una disposición cuya estructura normativa permita calificar al aporte como tributo. En efecto, no están presentes los elementos esenciales para la creación de un tributo, los cuales deberían estar previstos expresamente y con la técnica legislativa correcta en norma con rango de ley. Así, la previsión normativa del Aporte presenta los siguientes defectos que impiden que se trate de un tributo:

- No se establece en ninguna de estas normas un hecho generador claro.
- No se identifican formalmente al sujeto activo ni al sujeto pasivo.
- No se define con precisión la base imponible ni se establece una alícuota determinada.

Se verifica que la determinación de la alícuota del aporte queda supeditada a cada proceso de selección específico, en función de las bases que aprueba el Consejo Directivo de Proinversión. Esta metodología de cálculo, flexible y ajustada caso por caso y determinada a discrecionalidad de Proinversión, es incompatible con la rigidez que exige el Principio de Reserva de Ley antes mencionado. Siendo así, queda claro que el Aporte al FONCEPRI no constituye un tributo, no pudiendo ser una tasa, ni impuesto, ni contribución.

⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF el 30 de octubre de 2018.

3.1. OBLIGACIÓN DE PAGO CON CARACTERÍSTICAS DE TRIBUTO ¿UN TRIBUTO MAL FORMULADO?

Sin perjuicio de que ya hemos determinado que no se trata de un tributo al no seguir los lineamientos del Principio de Reserva de Ley, nos daremos a la tarea de analizar si -en caso se promulgara una norma con rango de ley que prevea el Aporte- podría constituirse en un impuesto, tasa o contribución en función de sus características y espíritu normativo.

Al respecto, se debe tener presente que la norma peruana ha recogido la clasificación tripartita del tributo en impuestos, contribuciones y tasas. Adicionalmente, la doctrina también ha clasificado al tributo en función del criterio de vinculación. Por un lado, se encuentran los tributos no vinculados (impuestos) que financian las actividades estatales generales y proveedoras de servicios universales (salud, seguridad y educación básica); por el otro lado, se encuentran los tributos vinculados que suministran servicios específicos y divisibles, vale decir, servicios que pueden identificar a su beneficiario específico y a la unidad de actuación estatal prevista para suplir una determinada necesidad particular.⁷

De acuerdo con Sandra Sevillano (2019), la vinculación está definida por la relación que se puede establecer entre el pago que realiza el particular a título de tributo y una actuación estatal que se dirige o se refiere a él; es decir que exista una vinculación o nexo entre la obligación de pagar y la actividad del Estado que alcanza, beneficia o modifica la situación del obligado a asumir el tributo. Por el contrario, no habrá vinculación cuando el pago tributario se deba hacer en ausencia de actividad estatal referida al obligado. Así, son tributos vinculados aquellos que se establecen a partir de una actuación estatal que alcanza al obligado, situación que se produce en las tasas y en las contribuciones.⁸

En ese contexto, Paulo Caliendo (2014) afirma que los tributos pueden diferenciarse en su utilización, cuando se concretizan las políticas públicas de bienestar, de la siguiente forma:

⁷ Paulo Caliendo (2014). Derecho Tributario y Análisis Económico del Derecho. Editorial Grijley.

⁸ Sevillano, S. (2019). Lecciones de derecho tributario: principios generales y código tributario. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

i) *“En cuanto a la actuación estatal: los impuestos se dirigen a financiar las actividades generales y universales del Estado, con el pago realizado por todos nosotros en una sociedad. Las tasas, por su parte, se destinan a financiar los servicios específicos, que son usufructuados por beneficiarios individualmente considerados, pero que corresponden a servicios de interés público. Las contribuciones sociales, por su parte, se dirigen a financiar a un determinado grupo indivisible, vale decir, es incapaz de permitir una individualización de los beneficiarios, pero representa a un sector necesitado, tal como ocurre en el caso de la salud;*

ii) *En cuanto al modo de imposición: los impuestos inciden sobre los hechos económicos que manifiestan riqueza, tales como la renta, la prestación de servicios, consumo, etc. Las tasas, por su parte, tendrán por base de cálculo el costo del servicio prestado y tendrán, por lo tanto, una naturaleza remuneratoria del costo del servicio. Las contribuciones sociales podrán tener la base de cálculo de impuestos, vale decir, inciden sobre hechos económicos, pero su destino estará vinculado al motivo de su institución. De este modo, las contribuciones serán denominadas por algunos autores como impuestos finalísticos.*

iii) *En cuanto a la naturaleza del tributo: podemos afirmar que tanto las contribuciones sociales como las tasas poseen una naturaleza contraprestacional. Los impuestos, por su parte, poseen una naturaleza no contraprestacional, dado que son no vinculados, vale decir, los recursos recaudados no tienen un destino específico;*

iv) *En cuanto a la política de bienestar social: podemos afirmar que los impuestos se dirigen a realizar políticas que atiendan a toda la población. Por lo tanto, son universales (universal welfare policy). Las tasas y las contribuciones sociales se caracterizan porque realizan políticas selectivas de bienestar (selective welfare policy)”.*

En base a lo anterior, recogemos el esquema elaborado por Caliendo para clasificar a los tributos:

Tabla 1
Clasificación de Tributos

TIPO DE TRIBUTO	IMPUESTOS	TASAS	CONTRIBUCIONES SOCIALES
ACTUACIÓN ESTATAL	General (<i>universal allocation</i>)	Específica (<i>discretionary allocation</i>)	Específica (<i>discretionary allocation</i>)
POBLACIÓN ATENDIDA	Toda la población	Determinados particulares	Determinado grupo
MODO DE IMPOSICIÓN	Sobre hechos económicos	Sobre el costo del servicio	Sobre hechos económicos
NATURALEZA DEL TRIBUTO	No contraprestacionales (universal)	Contraprestacionales	No contraprestacionales (solidario)
POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL	Universales (<i>universal welfare policy</i>)	Políticas selectivas de bienestar (<i>selective welfare policy</i>)	Políticas selectivas de bienestar (<i>selective welfare policy</i>)

Nota: Esta tabla ha sido elaborada en base al esquema desarrollado por Caliendo (2014)

Siendo así, entendemos que, en el caso de las tasas, la vinculación se identifica fácilmente, puesto que la actuación estatal que justifica el cobro tributario tiene como característica particular que puede ser individualizada en el contribuyente. En las contribuciones, por el contrario, la actuación estatal se refiere a un grupo de personas; no hay individualización, pero existe un elemento adicional que permite conectar **la actuación estatal con los individuos pagadores, y es que la actuación del Estado reporta un beneficio diferencial a ese grupo de personas.**⁹

⁹ Ibidem.

Tomando como base tales nociones así como la investigación y análisis realizados sobre la materia, pasaremos a revisar qué especie de tributo sería el Aporte al FONCEPRI, en el hipotético caso de que estuviera previsto en una norma con rango de Ley.

3.1.1. IMPUESTO

De acuerdo con el criterio de vinculación antes descrito, así como de la delimitación normativa de los impuestos, podemos identificar que el Aporte al FONCEPRI no es afín a esta categoría, ya que, mientras que el impuesto es un tributo no vinculado, en el caso del Aporte al FONCEPRI se evidencia una clara naturaleza de vinculación, por las siguientes razones:

i) El pago del Aporte se vincula directamente con una actividad estatal específica. A diferencia de los impuestos, el Aporte al FONCEPRI tiene como finalidad específica financiar actividades directamente relacionadas con la promoción de la inversión privada, particularmente en proyectos regulados por el Decreto Legislativo N° 1362. Esto implica que existe un nexo directo entre el aporte realizado por los inversionistas y las actividades de Proinversión destinadas a garantizar el éxito de la promoción de la inversión privada.

ii) La actividad que financia este aporte genera un beneficio directo para el obligado al pago. Ello en la medida que, las actividades de promoción que realiza Proinversión están orientadas a viabilizar los procesos de adjudicación en los que el inversionista participa para llegar a ser adjudicatario y beneficiarse económicamente de la ejecución del proyecto. Cabe indicar que, si bien se origina un beneficio directo, eso no convierte al Aporte al FONCEPRI en un pago contraprestativo por un servicio individualizado, lo cual se explica a detalle en el análisis del Aporte como tasa.

iii) No existe una afectación general e indistinta. Los impuestos, por definición, no están condicionados a un beneficio específico ni a la prestación de un servicio o actividad en particular, sino que, tienen la característica de afectar de forma general e indistinta a los ciudadanos. En cambio, el Aporte al FONCEPRI limita su afectación a los inversionistas adjudicatarios de proyectos autofinanciados y su destino está claramente delimitado a financiar actividades de promoción de la inversión a cargo de Proinversión.

Por lo expuesto, el Aporte al FONCEPRI no cumple con las características esenciales de un impuesto, ya que no constituye una obligación pecuniaria genérica ni desvinculada de un quehacer específico del Estado.

3.1.2. CONTRIBUCIÓN

Conforme al Código Tributario, la contribución es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

De acuerdo a Sandra Sevillano (2019) las contribuciones son los tributos que se crean en razón del beneficio generado en un determinado grupo de personas y que ha sido ocasionado por una actuación estatal, como puede ser la prestación de un servicio público o la construcción de una obra pública. Sevillano indica que, en este tipo de tributo, el hecho saltante para reconocer su naturaleza estará dado por el denominado beneficio diferencial que se constata en un determinado grupo o colectivo y que deja abierta la vía para que el Estado pueda exigirlo. Esto implica que, aunque la actuación del Estado, traducida en una obra o servicio especial, redundará siempre en toda la población, es posible constatar que existe un grupo que se beneficia de modo particular.¹⁰

Al respecto, el Tribunal Fiscal en su Resolución N° 00416-1-2009 precisa lo siguiente:

*“Se afirma que la contribución es un tributo vinculado porque se asocia en su generación a una actividad estatal (actuación u obra pública) **que además de producir beneficios generales a toda la colectividad, genera beneficios diferenciales a cierto número de sujetos dentro de dicha colectividad**. En ese sentido, Sotelo Castañeda, afirma que ‘El beneficio es diferencial porque la obra pública o la actuación estatal provoca un beneficio general primero, a toda la colectividad, pero, a la vez, es posible identificar dentro de esa colectividad, un subgrupo diferencialmente beneficiado, con relación a dicha colectividad. Este subgrupo muestra o proyecta (en la contribución por obra pública el beneficio no es actual al momento de aprobar el tributo) un incremento de capacidad contributiva proveniente de la obra o actuación públicas, ergo, el Estado se legitima para pedirle, exigirle una porción de esa capacidad contributiva provocada en calidad del tributo contribución”¹¹. (Énfasis agregado).*

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Al respecto, véase a Sotelo Castañeda (2008). En igual sentido, véase a Ríos Grandos (2010, p. 128). Ambas fuentes fueron citadas en la resolución 00416-1-2009 del Tribunal Fiscal (2009).

Por su parte, el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 1520-2004-AA/TC, establece que las contribuciones son tributos vinculados cuya obligación surge a partir de los beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales. Según este pronunciamiento, el hecho generador de una contribución no se fundamenta en una manifestación de capacidad contributiva, como ocurre con los impuestos, sino en el beneficio real o potencial que el contribuyente puede obtener de una actividad estatal. El Tribunal enfatiza que este beneficio puede ser directo o indirecto, real o potencial, pero siempre debe existir una vinculación entre la actividad estatal y el sujeto obligado al pago.

Asimismo, la sentencia aclara que la situación financiera del contribuyente, es decir, si presenta utilidades o pérdidas, no exime del cumplimiento de esta obligación tributaria, ya que estas variables están asociadas a la capacidad contributiva y no a la vinculación con el beneficio estatal. Este criterio refuerza la naturaleza específica de las contribuciones como tributos que no se miden exclusivamente por la capacidad económica del contribuyente, sino por la relación de causalidad entre la actividad estatal y el beneficio generado para el obligado, consolidando su diferenciación respecto de los impuestos y las tasas.

En ese marco, debe tomarse en cuenta que el Aporte al FONCEPRI es pagado teniendo como contrapartida la generación de un beneficio diferencial para los inversionistas, el cual se materializa en la actividad estatal de promoción de la inversión llevada a cabo por Proinversión, que redundando en la viabilización de los procesos de adjudicación a través de los cuales el inversionista llega a ser adjudicatario y se beneficia económicamente mediante la suscripción del contrato y la ejecución del proyecto.

Adicionalmente, cabe observar que el Aporte no ha sido fijado atendiendo a la capacidad contributiva de los obligados al pago, sino que, se ha establecido atendiendo a la finalidad de sostener y financiar las actividades que generan el beneficio en cuestión. Lo cual se asemeja a la estructura de una contribución.

Este último razonamiento se desprende de las normas que prevén el Aporte, en donde se dice expresamente que este constituye un recurso del FONCEPRI, cuyo destino es ***“financiar las actividades propias de los procesos de promoción de la inversión privada de los proyectos regulados en la Ley”***.

Siendo así verificamos que el Aporte al FONCEPRI posee una naturaleza que

guarda mayor afinidad con la categoría de contribución, debido a los siguientes motivos:

i) El Aporte al FONCEPRI financia exclusivamente actividades de promoción de la inversión privada realizadas por Proinversión, las cuales además de generar un beneficio general a la colectividad, generan un beneficio diferencial para un grupo específico de contribuyentes: los inversionistas adjudicatarios de proyectos regulados por el Decreto Legislativo N° 1362. Este beneficio, aunque derivado de una actuación estatal de interés general, puede identificarse y atribuirse a dicho grupo, conforme a los principios que caracterizan las contribuciones.

ii) A diferencia de las tasas, que se vinculan a servicios públicos individualizados, el Aporte al FONCEPRI no tiene como hecho generador la prestación directa de un servicio público a cada inversionista obligado al pago. Más bien, su fundamento se encuentra en el beneficio colectivo derivado de actividades estatales que impactan de manera particular a un grupo definido, lo cual es característico de las contribuciones.

Por lo tanto, en el hipotético caso de que Aporte al FONCEPRI se hubiera previsto en norma con rango de ley, este podría ser calificado como una contribución, debido a que posee los elementos característicos de esta especie, pues, se legitima en el beneficio diferencial que genera para los inversionistas obligados, pero a su vez genera un beneficio susceptible de ser aprovechado por la colectividad.

3.1.3. TASA

De acuerdo con el Código Tributario, la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Además, las tasas se clasifican en arbitrios, derechos y licencias. Los arbitrios corresponden a los pagos realizados por la prestación o mantenimiento de un servicio público; los derechos se refieren a los pagos efectuados por la prestación de un servicio administrativo público o el uso de bienes públicos; y las licencias gravan la obtención de autorizaciones específicas para realizar actividades de carácter particular que están sujetas a control o fiscalización.

Tanto Héctor Villegas como Gerardo Ataliba (1987), califican a la tasa como aquel tributo cuyo hecho generador es la actividad que el Estado cumple y que está vinculada con el obligado al pago. Los citados autores entienden que la actuación estatal vinculante es la característica más importante para reconocer si al enfrentarnos con determinado tributo estamos realmente ante una tasa¹².

Por su parte, Bravo Cucci (2006) sostiene que desde una perspectiva dinámica -entendiendo al tributo como fenómeno normativo- se considera tasa a una norma de incidencia tributaria cuyo aspecto material guarda vinculación directa con una actividad estatal consistente en la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente graduado por el principio de capacidad contributiva. El autor nos indica que el principio rector de las tasas es el principio de provocación del costo del servicio¹³.

Así también, Robles Moreno et al., sobre las tasas indica que:

“la tasa tiene como nota esencial que el hecho gravado es el servicio público individualizado. Su fundamento radica en el gasto provocado al ente estatal en la prestación del servicio divisible (tributo vinculado); - el servicio público prestado en forma individual como hecho gravado genera importantes consecuencias jurídicas; - la cuantía de la tasa no debe exceder del gasto provocado en la prestación del servicio. Debe existir una razonable equivalencia entre el servicio público prestado y la cuantía de la tasa.”¹⁴ (Énfasis agregado)

Rodrigo Rohrhirsch (2020) entiende que para que un tributo califique como tasa, su hipótesis de incidencia debe necesariamente contemplar una actividad estatal que esté directamente individualizada en el contribuyente y que la cuantía del tributo se determine por el costo de la actividad estatal¹⁵.

Bullard González y Zumaeta Castro (2015) señalan lo siguiente sobre las tasas:

¹² Ataliba, G. (1987). Hipótesis de incidencia tributaria. Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario.

¹³ Bravo Cucci, J. (2006). Fundamentos de derecho tributario. Lima: Palestra.

¹⁴ Robles Moreno, C., Ruiz de Castilla, F., Villanueva Gutiérrez, W. & Bravo Cucci, J. (2014). Código Tributario Comentado. Volumen I. Tercera Edición. Pacífico Editores.

¹⁵ Rodrigo Rohrhirsch, L. (2020). El aporte por regulación a favor del OEFA bajo la lupa: ¿Transgresión al principio de no confiscatoriedad? THĒMIS - Revista de Derecho, (77), 579-590.

“El límite es que el servicio, además de estar perfectamente identificado, no permite cobrar más que el costo de suministrarlo. La razón es lógica. Lo que se pague por encima del costo es en realidad un impuesto, pues no está asignado a financiar la prestación del servicio individualizado”¹⁶. (Énfasis agregado)

Al respecto, la Corte Suprema estableció en la Casación N° 24028-2017, que será una tasa-derecho aquella contraprestación que en principio cumpla con las características de una tasa, esto es, que su pago tenga como origen la prestación de un servicio estatal, y por ello, **exista una correspondencia entre la cuantía de la tasa con el gasto que le genere al Estado prestar dicho servicio**.

En virtud de este criterio entendemos que el monto de la tasa debe guardar una razonable equivalencia con el costo del servicio prestado. Sin embargo, en el caso del Aporte materia de análisis, es evidente que, por su forma de cálculo y los cuantiosos montos recaudados, no hay una relación de correspondencia entre el costo del servicio estatal y el monto pagado en virtud del Aporte. Más aún porque no lo precede una estructura de costos que permita calcularlo en virtud del costo efectivo del servicio.

De esa forma, tomando en cuenta lo establecido previamente, se evidencia que el Aporte al FONCEPRI no podría calificar como un Tasa a causa de lo siguiente:

i) Para que una tasa sea válidamente tal, debe existir una prestación efectiva del Estado en favor del contribuyente, con un beneficio concreto, individualizable y medible.¹⁷ Además, debe existir una razonable equivalencia entre el costo del servicio y el monto exigido, conforme lo ha reconocido la Corte Suprema en diversos pronunciamientos, como la Casación N° 24028-2017.

¹⁶ Bullard González, A., & Zumaeta Castro, F. (2015). Contrabando tributario: El aporte de regulación de cómo hacer pasar un impuesto como si fuera una contribución. Themis-Revista de Derecho, (67), 239-254.

¹⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia del 16 de mayo del 2005, recaída en el Expediente N° 053-2004-PI/TC.

ii) En el caso del Aporte al FONCEPRI, no hay una prestación individualizada del Estado al inversionista. El proceso de adjudicación de un proyecto mediante una Asociación Público-Privada no constituye un servicio prestado al inversionista, sino un procedimiento de selección pública cuyo objetivo es elegir la mejor oferta para el Estado. Este proceso no se orienta a beneficiar al postor en particular, sino a garantizar la eficiencia y transparencia en la asignación de proyectos estratégicos, como parte de la actividad de Promoción de la Privada en el sector público, la cual es de interés nacional.

iii) El monto del Aporte no se encuentra vinculado a una estructura de costos que permita establecer su proporcionalidad con el servicio prestado. Por el contrario, la fórmula de cálculo basada en un porcentaje del CTI o CTP puede dar lugar a montos significativamente elevados que no guardan relación con los costos reales de la participación de Proinversión en el proceso. Este desbalance refuerza la idea de que el Aporte no cumple con los requisitos esenciales para ser considerado una tasa.

Por todo lo anterior, podemos concluir el presente capítulo bajo la siguiente síntesis: el Aporte al FONCEPRI carece de las características jurídicas necesarias para ser calificado como tributo, en tanto no ha sido creado mediante norma con rango de ley y su previsión en norma reglamentaria carece de elementos esenciales como el hecho generador, la base imponible y la alícuota.

Sin embargo, se verifica que esta obligación de pago guarda importantes similitudes con lo que sería una contribución, en tanto su pago tiene como contrapartida un beneficio diferencial en favor del inversionista adjudicatario del proyecto autofinanciado, pero además reporta un beneficio para la colectividad proveniente de la existencia de un mecanismo de adjudicación de proyectos que serán ejecutados y beneficiarán a la población.

4. ¿SE TRATA DE UN RECURSO NO TRIBUTARIO DEL TESORO PÚBLICO?

El análisis previamente glosado proporciona una conclusión que no es menor, ya que tiene implicancias directas en la forma en que el Estado gestiona y distribuye los recursos del FONCEPRI. Atribuirle la calidad de tributo a este aporte implica su sujeción al Sistema Nacional de Tesorería y limita la autonomía de Proinversión para administrar los fondos provenientes de este Aporte, necesarios para cumplir su función.

Por tanto, superar este malentendido conceptual tiene mayor importancia de la que se aprecia a simple vista, pues es una discusión que resulta urgente para garantizar una gestión coherente y eficiente de los recursos públicos destinados a la promoción de la inversión privada.

Así, para el desarrollo de este punto cabe formularnos la siguiente interrogante: ¿a pesar de no ser un tributo, la naturaleza jurídica del Aporte al FONCEPRI permite su calificación como recurso del Tesoro Público?

Para encontrar la respuesta resulta indispensable revisar la normativa del Sistema Nacional de Tesorería, empezando por el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1441, el cual indica lo siguiente sobre la gestión de ingresos del Tesoro Público:

“Artículo 15.- Gestión de Ingresos

[...]

15.3 Los Recursos Directamente Recaudados se rigen de acuerdo a lo siguiente:

1. Constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de las tasas, ingresos no tributarios y multas que recaudan las entidades referidas en los numerales i. y ii. del literal a. del inciso 1 del artículo 3, en el marco de la legislación aplicable.” (Énfasis agregado)

Como se aprecia, este artículo establece que constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de: (i) las tasas; (ii) los ingresos no tributarios provenientes de la venta de bienes, servicios y/o activos; y (iii) las multas administrativas por infracciones y penalidades.

Al respecto, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 043-2022-EF, que reglamenta el previamente citado artículo 15.3, establece con el siguiente nivel de detalle los recursos que forman parte del Tesoro Público:

5. ¿QUIÉN DEBERÍA TENER LA EXCLUSIVIDAD EN LA RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL APORTE AL FONCEPRI?

Estando a las anteriores conclusiones, según las cuales no existe amparo legal para indicar que el Aporte al FONCEPRI constituye recurso del Tesoro Público, entonces cabe desarrollar los motivos por los cuales Proinversión es aquella entidad que debe tener la exclusividad en la recaudación y administración del aporte, el cual, según nuestro análisis **tiene la naturaleza de un gravamen al inversionista que constituye un recurso institucional propio de Proinversión.**

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1362, Proinversión es la entidad encargada de la gestión y dirección del FONCEPRI. Los recursos que conforman este fondo están destinados a cubrir las acciones vinculadas a la promoción de proyectos de inversión, los cuales son desarrollados bajo las modalidades que establece dicho marco legal, como las APP y los PA, siempre bajo la conducción de Proinversión.

Asimismo, conforme al artículo 28 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF, se confirma que Proinversión tiene a su cargo la administración y dirección del FONCEPRI. De acuerdo con ello, los fondos de este mecanismo se utilizan específicamente para financiar las actividades de promoción de inversión privada previstas en la normativa aplicable.

Por su parte, el artículo 23 del citado reglamento establece que Proinversión debe implementar la política nacional de promoción de la inversión privada. Para ello, le corresponde formular directivas internas, gestionar propuestas de iniciativa privada, y liderar los procesos de promoción, velando por el cumplimiento de los principios jurídicos pertinentes. También se le asignan funciones de análisis, supervisión y aprobación de los componentes técnicos y financieros de los proyectos, así como participación en modificaciones contractuales y acciones estratégicas para fortalecer la imagen del país como destino de inversión. Igualmente, se encarga de otorgar la Buena Pro y de validar documentos modelo para los procesos bajo su competencia, con la participación del MEF cuando así se requiera.

De todo el bagaje normativo antes citado, incluida la Nueva Ley de APP, se desprende que el legislador ha pensado en el FONCEPRI como un elemento esencial del presupuesto de Proinversión, cuyo destino exclusivo es financiar las actividades a cargo de la entidad, que, en suma, son las actividades de promoción de la inversión. Y como es lógico, la norma le ha dado la titularidad

en la gestión, administración y dirección de este fondo y consecuentemente de los recursos que lo integran, pues, constituye la forma óptima de que la entidad gestione su propio presupuesto para lograr un desarrollo eficiente.

Lo anterior adquiere firmeza al verificar que el Aporte al FONCEPRI (uno de los recursos principales del fondo) no constituye un recurso del Tesoro Público, con lo cual, en virtud del principio de legalidad reconocido constitucionalmente, cabe respetar el destino preestablecido legalmente para este recurso, el cual es, estar dirigido a formar parte del presupuesto de Proinversión como un recurso institucional propio destinado al financiamiento de su actividad más esencial: la promoción de la inversión privada.

Por todo lo anterior, somos de la opinión que corresponde a Proinversión la recaudación, el uso y la administración del Aporte al FONCEPRI, como uno de los recursos del fondo. Consideramos que este recurso es estratégico y esencial para financiar las actividades de promoción de la inversión privada, como la contratación de consultorías, la organización de eventos, la adquisición de bienes y servicios, y todo tipo de costos necesarios para la conducción y promoción de los proyectos de inversión con participación del sector público y privado.

6. ¿QUÉ TRATAMIENTO TRIBUTARIO DEBE DAR EL INVERSIONISTA AL PAGO REALIZADO POR APOORTE AL FONCEPRI?

No cabe duda de que el pago del Aporte al FONCEPRI constituye para el inversionista adjudicatario un gasto que resulta necesario hacer a efectos de continuar con el desarrollo del proyecto de inversión que le generará una utilidad a mediano o largo plazo. Dicho pago, al estar establecido en las bases del proyecto, constituye una obligación a cargo del inversionista, la cual de no ser cumplida podría originar la resolución del convenio de inversión y la pérdida del proyecto adjudicado.

En tal sentido, cabe analizar si dicho pago tiene el carácter de un gasto deducible en favor del inversionista para efectos de su cálculo del Impuesto a la Renta empresarial.

Al respecto, es importante señalar que no todo desembolso efectuado por una empresa puede ser considerado automáticamente como deducible para efectos del Impuesto a la Renta. Solo serán deducibles aquellos gastos que

guarden una relación directa y necesaria con las actividades que desarrolla el contribuyente en el marco de su negocio y que estén orientados a la obtención de ingresos. Para ello, resulta indispensable que dichos gastos cumplan con el denominado “principio de causalidad”, recogido en el artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta (LIR)¹⁸.

Este artículo establece como regla general que, para calcular la renta gravada, se podrán deducir los gastos necesarios para generar la renta o conservar su fuente, así como aquellos asociados a la obtención de ganancias de capital, siempre que la deducción no se encuentre expresamente prohibida por ley.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha precisado que, al momento de evaluar si un gasto es deducible, se deben identificar dos elementos: uno subjetivo, referido a la intención de generar renta; y otro objetivo, vinculado a la actividad económica del contribuyente. En esa línea, se ha establecido que no podrán deducirse aquellos gastos que carezcan de relación con la actividad empresarial ni aquellos que no persigan como finalidad la producción de rentas gravadas.¹⁹

En ese orden de ideas, como primer punto de análisis, verificamos que el Aporte al FONCEPRI no se encuentra como deducción expresamente prohibida bajo los alcances del artículo 44 de la LIR. Con lo cual, podemos evaluar su deducibilidad bajo lo establecido por el artículo 37 de la misma LIR.

Al respecto, como hemos indicado previamente, conforme al artículo 28 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Proinversión determina y consigna en las bases del proyecto el Aporte al FONCEPRI a ser pagado por el inversionista adjudicatario. De esa forma, al estar contenido en las bases del proyecto, constituye una obligación a cargo del inversionista, la cual será un requisito esencial para llevar a cabo el proyecto que generará las ganancias que posteriormente son gravadas con el Impuesto a la Renta.

Bajo esa lógica, se aprecia que el pago del Aporte al FONCEPRI cumple con el principio de causalidad, pues su pago tiene la causa subjetiva de conseguir la generación de rentas, en tanto la ejecución del proyecto adjudicado producirá

¹⁸ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

¹⁹ Sentencia de Casación N° 17082-2021 Lima, emitida por la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema.

utilidad para el inversionista; pero además cumple con una causa objetiva, puesto que es un pago directamente vinculado a la actividad empresarial, en tanto, está legalmente establecido que el inversionista adjudicatario debe realizar dicho pago, lo que constituye un requisito para el desarrollo de dicha actividad empresarial consistente en la ejecución de un proyecto de inversión promovido por Proinversión, bajo cualquiera de las modalidades del Decreto Legislativo N° 1362.

Por tanto, cabe concluir que el pago realizado por Aporte al FONCEPRI constituye un gasto deducible al cumplir con el principio de causalidad, pues guarda una directa vinculación con las actividades empresariales del inversionista adjudicatario, siendo un gasto necesario para la generación de los ingresos gravados con el Impuesto.

7. CONCLUSIONES

Al tenor de todo lo expuesto, podemos concluir el presente trabajo con las siguientes premisas:

- **El Aporte al FONCEPRI no constituye un tributo ni un recurso del Tesoro Público, es un recurso institucional propio de Proinversión.** Del análisis del marco constitucional y legal aplicable se desprende que el Aporte al FONCEPRI carece de los elementos esenciales exigidos para su calificación como tributo, en tanto fue creado mediante norma reglamentaria y no por norma con rango de ley, y no presenta una definición clara de hecho generador, base imponible, alícuota ni sujetos de la relación jurídico-tributaria. Asimismo, el Aporte no encaja en las categorías de recursos del Tesoro Público previstas en el Decreto Legislativo N° 1441 y su reglamento, pues no es tasa, ni multa, ni ingreso no tributario derivado de la venta de bienes, servicios o activos; por lo que no corresponde subsumirlo en el ámbito de gestión del Sistema Nacional de Tesorería. En tal sentido, la suma recaudada constituye un recurso institucional propio de Proinversión
- **Su estructura guarda similitud con la del tributo tipo contribución.** Si bien el Aporte no puede ser considerado tributo en sentido estricto, en un plano de análisis hipotético su configuración revela una mayor afinidad con la categoría de contribución, al financiar una actividad estatal

estatal específica -la promoción de la inversión privada- que genera un beneficio diferencial para un grupo determinado de sujetos: los inversionistas adjudicatarios de proyectos autofinanciados. Esta característica de generar un beneficio diferencial, sumada a la previsión reglamentaria que encarga a Proinversión la gestión, administración y dirección del FONCEPRI, genera que el cobro se asemeje en gran medida a la contribución, falta únicamente para ser tal su previsión en norma con rango de ley.

- **Para el inversionista adjudicatario el Aporte es un gasto deducible.** Desde la perspectiva del inversionista, el pago del Aporte al FONCEPRI constituye un desembolso necesario para acceder y mantener la condición de adjudicatario del proyecto, configurándose como un requisito esencial para la ejecución de la inversión que generará rentas gravadas a mediano y largo plazo. Al no encontrarse prohibido como deducción en el artículo 44 de la LIR y cumplir con el principio de causalidad recogido en su artículo 37 -tanto en su dimensión subjetiva (intención de generar rentas) como objetiva (vinculación con la actividad empresarial)- dicho pago debe ser reconocido como gasto deducible para efectos del Impuesto a la Renta empresarial.

Diciembre 2025