



BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

Midiendo el impacto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú

Erick Lahura¹ y Giovana Castillo²

¹ Banco Central de Reserva del Perú y Pontificia Universidad Católica del Perú.

² SUNAT y Pontificia Universidad Católica del Perú.

DT. N° 2016-010
Serie de Documentos de Trabajo
Working Paper series
Octubre 2016

Los puntos de vista expresados en este documento de trabajo corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Central de Reserva del Perú.

The views expressed in this paper are those of the authors and do not reflect necessarily the position of the Central Reserve Bank of Peru.

DT. N° 2016-010
Serie de Documentos de Trabajo
Working Paper series
Octubre 2016

Los puntos de vista expresados en este documento de trabajo corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Central de Reserva del Perú.

The views expressed in this paper are those of the authors and do not reflect necessarily the position of the Central Reserve Bank of Peru.

MIDIENDO EL IMPACTO DE CAMBIOS TRIBUTARIOS SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN PERÚ¹

ERICK LAHURA Y GIOVANA CASTILLO*

Resumen

Este trabajo cuantifica el efecto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú. La estimación se basa en el enfoque narrativo aplicado por Romer y Romer (2010), a través del cual se construye una serie de cambios tributarios exógenos identificados a partir de la revisión de los registros históricos asociados a las leyes que dictaminaron dichos cambios. Los datos utilizados son de frecuencia trimestral e incluyen información macroeconómica y tributaria de los últimos 25 años. Los resultados muestran que la elasticidad del PBI real respecto de la presión tributaria es aproximadamente $-0,11$ el mismo trimestre en que se produce el cambio tributario y $-0,22$ luego de seis trimestres. Además, se encuentra que ante un aumento (disminución) de impuestos, la recaudación (medida como porcentaje del PBI) se reduce (aumenta) en 0,28 puntos porcentuales contemporáneamente y alcanza una caída máxima de 0,49 puntos porcentuales luego de 7 trimestres. Estos resultados implican que si bien una reducción de impuestos puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica, dicho efecto no es suficiente para recuperar la recaudación que se sacrificaría inicialmente.

¹Este documento se basa en Castillo (2016), trabajo que fue sustentado para optar por el grado de Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*Erick Lahura: Banco Central de Reserva del Perú y Pontificia Universidad Católica del Perú (elahura@bcrp.gob.pe). Giovana Castillo: Sunat y Pontificia Universidad Católica del Perú. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Luis Alberto Arias, Eduardo Moreno, Tanja Sturm y Marco Vega, y de los participantes del XXXIII Encuentro de Economistas del BCRP (Octubre, 2015) y del Seminario de Investigación Económica del BCRP (Agosto, 2016). Los puntos de vista expresados en este documento de trabajo corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones a las cuales están afiliados.

1. Introducción

Recientemente, el gobierno peruano ha propuesto un conjunto de medidas tributarias que tienen como propósito reactivar la economía y mejorar la recaudación tributaria. Entre las medidas más importantes destacan la reducción de la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18 % a 17 % y el aumento de la tasa del impuesto a la renta de las personas jurídicas de 28 % a 30 %. Sin embargo, en el año 2015 se aplicó la política opuesta para alcanzar el mismo objetivo, pues el impuesto a la renta de las personas jurídicas se redujo de 30 % a 28 %.²

Teóricamente, una reducción de impuestos puede estimular una economía en el corto y largo plazo, pues una menor carga tributaria permite a los consumidores y empresarios contar con mayor liquidez para consumir e invertir. Sin embargo, también es posible que pueda tener el efecto opuesto, al impulsar aumentos en la tasa de interés y una reducción de la confianza de los consumidores e inversionistas, tal como lo señalan Romer y Romer (2010). A nivel empírico, la evidencia internacional reciente muestra que una reducción (incremento) de impuestos tiene un efecto positivo (negativo) sobre la actividad económica, (Blanchard y Perotti, 2002; Romer y Romer, 2010; Cloyne, 2013; Mertens y Ravn, 2014, entre otros).

El objetivo de este trabajo de investigación es estimar el impacto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú utilizando la información de los últimos 25 años. Para ello, se utiliza el enfoque narrativo propuesto por Romer y Romer (2010), el cual se basa en la construcción de una serie de cambios tributarios exógenos identificados a partir de la revisión de los registros históricos de todos los cambios tributarios legislados,³ que incluye la ley promulgada, la exposición de motivos, los reportes de comisiones legislativas, los proyectos de ley, entre otros. Tomando como referencia los criterios propuestos por Romer y Romer (2010), un cambio tributario legislado es considerado como exógeno si tiene como motivación enfrentar un déficit fiscal heredado o alcanzar un objetivo de largo plazo como aumentar la equidad, reducir el tamaño del gobierno, mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo, entre otras.

Una vez construida la serie de cambios tributarios exógenos a partir del enfoque narrativo, la estimación de su impacto sobre la actividad económica se basó en la estimación de modelos econométricos estándar por mínimos cuadra-

²A fines del año 2014, el Congreso de la República del Perú aprobó un grupo de medidas tributarias que buscaban reactivar la economía y promover las inversiones, contenidas en la Ley No. 30296 que promueve la Reactivación de la Economía, cuya implementación empezó en enero del 2015. Entre las medidas más importantes destacaban la reducción progresiva del impuesto a la renta empresarial - de 30 % a 28 % para los años 2015 y 2016 - y la reestructuración de la escala progresiva del impuesto a la renta de personas naturales, que pasó de 3 a 5 tramos de ingresos.

³Hace referencia a los cambios de tasas que fueron aprobados por el Congreso de la República.

dos ordinarios. Primero se estimó un modelo de regresión lineal para la tasa de crecimiento del PBI real en el cual se incluyen como regresores el valor contemporáneo y valores rezagados de la serie de cambios tributarios exógenos (Modelo 1). El segundo modelo extiende el primero al incorporar como regresores adicionales los rezagos de la tasa de crecimiento del PBI real (Modelo 2). Adicionalmente, se estimaron tres modelos de vectores autorregresivos (VAR): un VAR(2) que incluye como variables endógenas a la serie de cambios tributarios exógenos y el logaritmo del PBI real (Modelo 3), un VAR(4) que adicionalmente incluye el logaritmo del gasto público real y el logaritmo de los términos de intercambio (Modelo 4) y un VAR(5) que extiende el VAR(4) incorporando la recaudación tributaria como porcentaje del PBI (Modelo 5).

El principal resultado de la investigación es que un aumento (reducción) de impuestos tiene un efecto negativo (positivo) y estadísticamente significativo sobre el PBI real, cuyo efecto máximo se alcanza luego de un año (o más) de ocurrido el cambio; además, la magnitud y la dinámica del efecto estimado son relativamente robustas a las especificaciones utilizadas. Específicamente, se obtiene que la elasticidad del PBI real respecto de la presión tributaria es aproximadamente $-0,11$ el mismo trimestre en que se produce el cambio tributario y $-0,22$ luego de seis trimestres; por su parte, la recaudación (medida como porcentaje del PBI) se reduce (aumenta) en $0,28$ puntos porcentuales contemporáneamente y alcanza una caída máxima de $0,49$ puntos porcentuales luego de 7 trimestres. Estos resultados implican que si bien una reducción de impuestos puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica, dicho efecto no es suficiente para recuperar la recaudación que se sacrificaría inicialmente.

Este trabajo de investigación forma parte de la literatura empírica reciente que ha sido impulsada por los trabajos seminales de Blanchard y Perotti (2002) y Romer y Romer (2010). Un componente central de esta literatura es la identificación y construcción de una serie temporal de cambios tributarios que sean exógenos, es decir, que no dependan de la situación actual de la economía o de su proyección de corto o mediano plazo;⁴ para tal fin, se han utilizado hasta tres enfoques alternativos en la literatura. El primero se basa en el uso de una serie de cambios tributarios ajustada por movimientos asociados al ciclo económico (Andersen y Jordan, 1968; Giavazzi y Pagano, 1990; Alesina y Perotti, 1997); sin embargo, dicha serie podría reflejar la influencia de factores correlacionados con otros eventos que puedan afectar al producto (Romer y Romer, 2010). El segundo enfoque consiste en la identificación de choques tributarios a partir de los errores de modelos de vectores autorregresivos estructurales o SVAR (Blanchard y Perotti, 2002; Mountford y Uhlig, 2009; Mertens y Ravn, 2013, 2014). El tercer enfoque, en el cual se basa la presente investigación, es el enfoque narrativo aplicado en el trabajo seminal de Romer y Romer (2010), el cual ha sido aplicado para el caso de Estados Unidos (Mertens y Ravn, 2011; Favero y

⁴La identificación empírica del componente exógeno de una variable económica ha impulsado el desarrollo de muchas técnicas econométricas de estimación.

Giavazzi, 2011; Perotti, 2012; Jones y Olson, 2014; Hussain, 2015) y el Reino Unido (Cloyne, 2013).

Los resultados obtenidos en este trabajo son consistentes con los obtenidos en la literatura internacional. En términos de los efectos estimados en dicha literatura, los resultados de la especificación muestran que luego de un incremento (reducción) de impuestos equivalente a 1 % del PBI nominal, el PBI real se reduce (aumenta) contemporáneamente entre 1,00 % (elasticidad de $-0,14$) y 0,74 % (elasticidad de $-0,11$), y alcanza una caída máxima que fluctúa entre 2,01 % (elasticidad de $-0,29$) luego de cuatro trimestres y 1,55 % (elasticidad de $-0,22$) luego de seis trimestres.

Este trabajo contribuye en dos dimensiones a la literatura existente para el caso peruano, la cual incluye los trabajos de Mendoza y Melgarejo (2008), Rossini y otros (2012) y Sánchez y Galindo (2013). Por un lado, es la primera vez que se aplica el enfoque narrativo para estudiar temas de política fiscal en Perú: Mendoza y Melgarejo (2008) y Rossini y otros (2012) aplican la metodología SVAR propuesta por Blanchard y Perotti (2002), mientras que Sánchez y Galindo (2013) aplican tanto el enfoque SVAR como modelos VAR no lineales (LSTVAR). Por otro lado, es la primera vez que se encuentra evidencia de que los cambios tributarios tienen un efecto dinámico y estadísticamente significativo sobre el PBI real: Mendoza y Melgarejo (2008) muestran que el impacto de un aumento de impuestos es pequeño y no significativo, excepto en un caso particular; Rossini y otros (2012) encuentran que el multiplicador de ingresos corrientes (medidos como ingresos tributarios) tiene un efecto negativo pero no significativo sobre el producto; Sánchez y Galindo (2013), muestran que en periodos de bajo crecimiento una reducción de impuestos tiene un efecto pequeño y positivo en la economía, mientras que en épocas de alto crecimiento el impacto no es significativo.

El resto del documento tiene la siguiente estructura. La sección 2 describe la evolución de la recaudación en el Perú, los cambios tributarios legislados y su relación con el PBI real. La descripción del enfoque narrativo y la identificación de los cambios tributarios exógenos a partir de dicho enfoque se desarrolla en la sección 3. La sección 4 describe la metodología empírica para estimar el impacto de cambios tributarios sobre el PBI real. La sección 5 presenta los resultados empíricos y en la sección 5.1 se realiza un análisis de robustez de los mismos. Finalmente, se presentan las conclusiones en la sección 6.

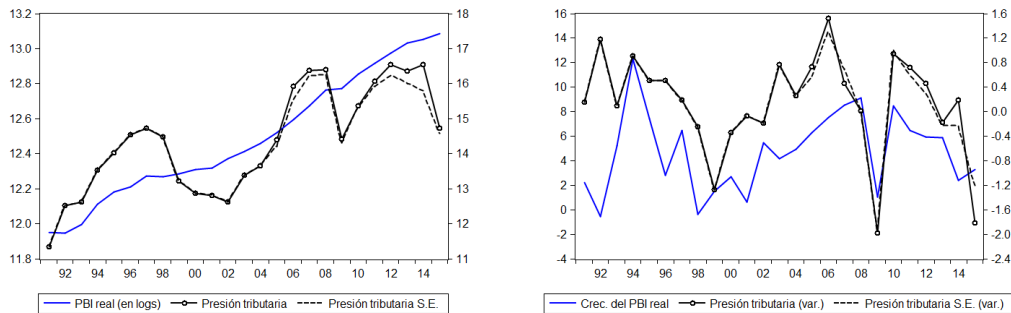
2. Hechos estilizados

La recaudación tributaria, también denominada ingresos tributarios del Gobierno Central (ITGC), se define como el monto de impuestos pagados por los

contribuyentes al gobierno central neto de las devoluciones que reciben.⁵ La recaudación tributaria proviene de los siguientes impuestos: el impuesto a los ingresos (el impuesto a la renta pagado por las personas jurídicas y personas naturales), el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC), el impuesto a las importaciones (aranceles de aduanas y sobretasa arancelaria) y otros ingresos tributarios.⁶

Un indicador típico que mide la capacidad contributiva de una economía es la presión tributaria, definida como el ratio entre la recaudación tributaria y el PBI nominal. El Gráfico 1 muestra la evolución del PBI real y la presión tributaria para el periodo 1991-2015, obtenidas de la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), y la presión tributaria que excluye a los pagos extraordinarios (por ejemplo, aquellos pagos de impuestos producto de la venta de empresas, los cuales no necesariamente responden a la evolución de la actividad económica), obtenida de la base de datos de SUNAT.⁷

Figura 1. *Evolución del PBI real y la presión tributaria*



(a) En niveles

(b) En diferencias

El Panel (a) muestra la evolución el logaritmo del PBI real y de los indicadores de presión tributaria (como porcentajes del PBI nominal). Se observa que la presión tributaria ha registrado una trayectoria creciente entre los años 1991-2015, pasando de 11,18 % en 1990 a 14,73 % en el 2015, alcanzando un

⁵De acuerdo a la Guía Metodológica de la Nota Semanal publicada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), los Ingresos Tributarios del Gobierno Central incluyen la comisión de administración de la SUNAT (las tasas vigentes a partir del ejercicio 2008 son: 1,6 % por tributos internos y 1,5 % por impuestos y aranceles a importaciones), la renta de aduanas (2 % de los impuestos externos) así como la comisión por manejo de tesorería del Banco de la Nación (0,25 % del total recaudado). Las devoluciones son el reintegro de tributos de acuerdo a las solicitudes de los contribuyentes aprobadas por la SUNAT.

⁶Estos ingresos incluyen los ingresos por fraccionamiento tributario, impuesto a las transacciones financieras (ITF), impuesto a los activos netos (ITAN), impuesto extraordinario de solidaridad (eliminado en 2004), impuesto al rodaje, régimen único simplificado (RUS), impuesto a los casinos y tragamonedas, multas, entre otros.

⁷La serie de pagos extraordinarios solo está disponible desde el año 2005.

máximo histórico de 16,6 % en el año 2012 (luego de 32 años) y en el año 2014. Además, el coeficiente de correlación entre el PBI real y la presión tributaria es alto ($r = 0,81$) y estadísticamente significativo $p - value = 0,00$ lo que evidencia que su trayectoria ha seguido de cerca a la evolución del PBI real. Por su parte, la trayectoria de la presión tributaria que excluye a los pagos extraordinarios también muestra una alta correlación con el PBI real ($r = 0,79$, $p - value = 0,00$). El Panel (b) muestra la tasa de crecimiento del PBI real (en porcentajes) y la variación anual de los indicadores de presión tributaria (en puntos porcentuales). En este caso, los coeficientes correlación son menores ($r = 0,44$ y $r = 0,48$, respectivamente), pero estadísticamente significativos ($p - value = 0,03$ y $p - value = 0,02$, respectivamente).

Estos resultados sugieren que existe una relación lineal y positiva entre la actividad económica y la recaudación tributaria (como porcentaje del PBI). Si bien no es posible establecer una relación de causalidad a partir de correlaciones, se evidencia que el posible efecto causal positivo de la dinámica de la economía sobre la evolución de la recaudación es más importante que el efecto causal (en caso exista) de cambios en la recaudación sobre dinámica de la actividad económica. Por ello, sería importante extraer el componente de la recaudación que no responde a cambios en la actividad económica.

El Cuadro 1 muestra la estructura tributaria de la recaudación por quinquenios, la cual cambió luego del quinquenio 1986-1990, como consecuencia de la reforma tributaria de inicios de 1991 que estableció la vigencia de pocos impuestos simples con carácter permanente que facilitarían el cumplimiento tributario y la administración. De esta forma, el régimen tributario redujo su dependencia del impuesto al patrimonio y a las exportaciones y se concentró en el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto a la renta, y el impuesto selectivo al consumo (ISC).

Cuadro 1. *Ingresos tributarios del Gobierno Central*
(Porcentaje del PBI)

	Periodo					
	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10	2011-15
Ingresos tributarios	10,8	12,8	14,0	13,4	15,7	16,1
Impuestos a los ingresos	2,0	2,1	3,4	3,7	6,4	6,8
Impuestos al patrimonio	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos a las exportaciones	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos a las importaciones	1,9	1,6	1,7	1,3	0,6	0,3
Impuesto general a las ventas (IGV)	2,1	4,9	6,7	6,9	8,2	8,6
- Interno	1,4	2,8	3,9	4,1	4,5	4,9
- Importaciones	0,7	2,2	2,9	2,8	3,7	3,8
Impuesto selectivo al consumo (ISC)	3,8	3,1	2,1	2,0	1,2	1,0
- Combustibles	2,1	1,9	1,2	1,4	0,6	0,4
- Otros	1,7	1,2	0,9	0,6	0,6	0,5
Otros ingresos tributarios	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,4
Documentos valorados	-0,8	-0,3	-1,1	-1,6	-1,9	-2,0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

La reforma tributaria enfatizó la recaudación del IGV, la cual aumentó en casi 133 % entre los quinquenios 1986-1990 y 1991-1995, pasando de 2,1 % a 4,9 % del PBI, manteniendo una trayectoria creciente hasta alcanzar una recaudación de 8,6 % en el último quinquenio. El segundo impuesto más importante ha sido el impuesto a la renta, el cual registró un aumento de 66 % durante el quinquenio 1996-2000 y de 72 % durante el quinquenio 2006-2010, alcanzando una recaudación promedio de 6,8 % en el quinquenio 2011-2015. Por el contrario, la recaudación del ISC ha mostrado una trayectoria decreciente, pasando de 3,1 % en el quinquenio 1991-1995 a 1,0 % en el quinquenio 2011-2015. En conjunto, el IGV y el impuesto a la renta han sido las principales fuentes de recaudación tributaria, pasando de una participación de 53,3 % en la recaudación bruta (antes de devoluciones) en el quinquenio 1991-1995 a una participación de 85,4 % en el quinquenio 2011-2015.

Cuadro 2. *Número de cambios tributarios legislados: Impuesto a la renta (IR) y a los dividendos (ID), IGV e impuesto al patrimonio (IP).*

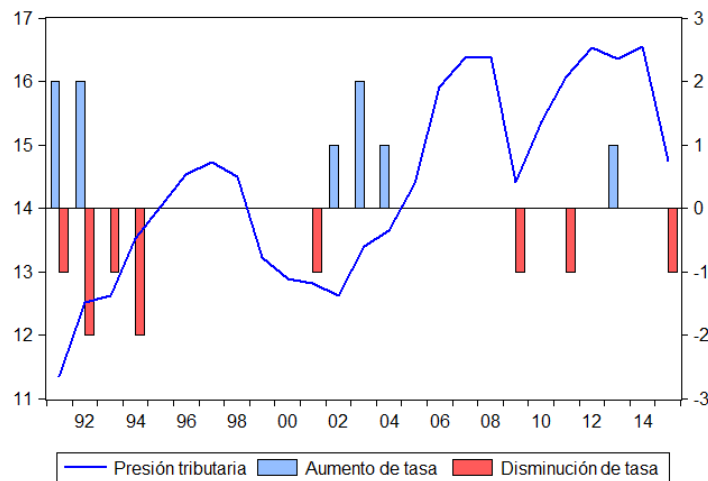
Año	IR e ID	IGV	IP	Total
1991	1	1	1	3
1992	1	1	1	3
1993	0	0	1	1
1994	1	0	1	2
1995	0	0	0	0
1996	0	0	0	0
1997	0	0	0	0
1998	0	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	0	0	0	0
2001	1	0	0	1
2002	1	0	0	1
2003	1	1	0	2
2004	1	0	0	1
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	0	0	0	0
2008	0	0	0	0
2009	1	0	0	1
2010	0	0	0	0
2011	0	1	0	1
2012	0	0	0	0
2013	1	0	0	1
2014	0	0	0	0
2015	1	0	0	1
Total	10	4	4	18

El Cuadro 2 muestra la distribución de los cambios tributarios legislativos (es decir, que implicaron un cambio en la ley) registrados desde el inicio de la reforma tributaria del año 1991, de los cuales 11 corresponden al Impuesto

a la Renta (IR) e Impuesto a los Dividendos (ID), 7 al IGV y 5 al impuesto patrimonial (IP). Como se puede observar, durante la reforma de 1991 y 1992, se promulgaron 6 cambios tributarios relacionados al IGV, impuesto a la renta e impuesto al patrimonio. A partir del año 1993, los principales cambios tributarios correspondieron al impuesto a la renta (y al patrimonio, hasta que desapareció en 1994). En el caso del IGV, solamente se promulgaron dos cambios legislativos en los años 2003 y 2011. El Anexo B contiene el detalle de los cambios tributarios ocurridos entre 1991 y 2015.

El Gráfico 2 ilustra la evolución trimestral de la presión tributaria y del número de cambios tributarios (incremento o reducción de las tasas de impuestos), mientras que el Gráfico 3 muestra la evolución de la tasa de crecimiento del PBI real y de los cambios tributarios legislados identificados. En ambos casos, no es evidente que exista una relación entre el número y sentido de los cambios tributarios y la recaudación o el crecimiento del PBI real.

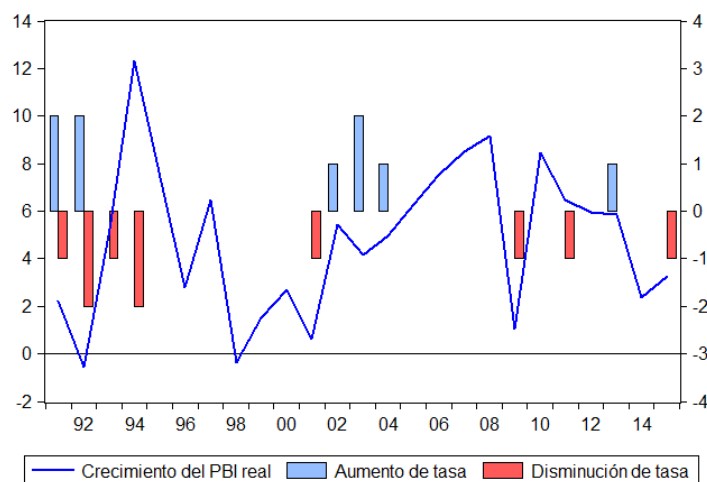
Figura 2. *Evolución de la presión tributaria (%) y número de cambios tributarios legislados*



Entre los años 1990 y 1992, se producen cambios como el incremento de la tasa de IGV hasta 18%; la reducción de la tasa de impuesto a la renta empresarial hasta 30%, la reducción de la tasa de impuestos a los dividendos y distribución de utilidades hasta 10%; el establecimiento de 5 tramos de la renta neta imponible de personas naturales con tasas aplicables de 6%, 10%, 20%, 30% y 37% y la eliminación de los impuestos a las exportaciones, así como la contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal. Luego de este periodo, se registró una tendencia ascendente de la tasa de crecimiento del PBI real hasta el año 1994. En dicho año, se producen cambios en las normas tributarias como la reducción a 2 los tramos de la renta neta imponible de personas naturales con tasas aplicables de 15% y 30%, la derogación de la contribución

al patrimonio empresarial y la inafectación de impuestos a los dividendos.

Figura 3. *Evolución de la tasa de crecimiento del PBI real y número de cambios tributarios legislados*



Después de los cambios tributarios del año 1994, se registra una tendencia decreciente de la tasa de crecimiento del PBI real hasta el año 1998, en el cual se produce un declive de los precios internacionales, se reduce la demanda interna y se presentan los efectos del fenómeno del Niño. Este período fue interrumpido por una mejora registrada en el año 1996).

Entre los años 1999 y 2008, se registra una tendencia creciente en la tasa de crecimiento del PBI real. Los principales cambios tributarios ocurrieron entre los años 2001 y 2004: se incrementó la tasa del IGV de 18% a 19%, se establecieron 3 tramos de la renta neta imponible de personas naturales con tasas aplicables de 15%, 21% y 30% y se implementó la tasa de 4,1% sobre los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades. A pesar de estos cambios tributarios, la economía siguió creciendo hasta el año 2008. En el año 2009, se produce una fuerte caída de la tasa de crecimiento del PBI real, como consecuencia de la crisis financiera internacional.

La economía peruana volvió a crecer en el año 2010; sin embargo, la tasa de crecimiento del PBI real registró una desaceleración hasta el año 2016. Durante este período, se realizaron los siguientes cambios tributarios: la reducción de la tasa de IGV a 18%, la modificación del diseño del impuesto a la renta aplicable a las personas naturales al pasar de un sistema global a un sistema cedular y el paquete de medidas tributarias del 2015 para reactivar la economía. En este último caso, se modificaron los tramos y tasas del IR de personas naturales, estableciéndose 5 tramos con tasas de 8%, 14%, 17%, 20% y 30% y para los años 2015 y 2016; se incrementó la tasa de IR a los dividendos a 6,8% y se

redujo la tasa de IR empresarial a 28 %.

En resumen, el análisis descriptivo no sugiere una relación evidente entre el número y sentido de los cambios tributarios legislados y la recaudación o el crecimiento del PBI real.

3. Análisis Narrativo

La estimación del efecto causal de los cambios tributarios sobre la actividad económica requiere que la serie de cambios tributarios utilizada incorpore sólo cambios exógenos; es decir, aquellos que no dependan de ningún factor que afecte la situación actual de la actividad económica o su proyección de corto o mediano plazo. De no ser así, el estimado estaría sesgado.

Para ilustrar este resultado, y siguiendo a Romer y Romer (2010), es conveniente considerar el siguiente modelo de regresión que relaciona la tasa de crecimiento del PBI real, ΔY_t , y la serie de cambios tributarios legislados, ΔR_t .⁸

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta R_t + u_t \quad (1)$$

donde $u_t = u_{1,t} + \dots + u_{m,t}$ incluye todos aquellos factores $u_{i,t}$ que afectan la tasa de crecimiento del PBI real, como por ejemplo la política monetaria, el gasto del gobierno, las expectativas de inflación, entre otros. Además, es razonable asumir que ΔR_t está determinada por los mismos factores $u_{i,t}$ que afectan al producto y por factores asociados a decisiones exógenas de política $v_{1,t}, \dots, v_{n,t}$:

$$\Delta R_t = \sum_{i=1}^n v_{i,t} + \sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t} \quad (2)$$

donde cada $v_{i,t}$ no está correlacionado con ningún $u_{i,t}$. Bajo estas condiciones, el estimador de mínimos cuadrados ordinarios de β_2 (ecuación 1) es un estimador insesgado y consistente del efecto causal de ΔR_t sobre ΔY_t sólo si no existe relación lineal entre ΔR_t y u_t ; es decir, sólo si $Cov(\Delta R_t, u_t) = 0$. Sin embargo, en este caso dicha condición no se cumple porque ΔR_t depende de factores $u_{i,t}$ que afectan la tasa de crecimiento del PBI real. Este resultado se puede verificar combinando las ecuaciones 1 y 2:

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 \left[\sum_{i=1}^n v_{i,t} + \sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t} \right] + \sum_{i=1}^m u_{i,t} \quad (3)$$

de donde es evidente que:

⁸Para simplificar el análisis no se incluyen los rezagos de las variables.

$$\begin{aligned}
Cov[\Delta R_t, u_t] &= Cov\left[\sum_{i=1}^n v_{i,t} + \sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t}, \sum_{i=1}^m u_{i,t}\right] \\
&= Cov\left[\sum_{i=1}^m v_{i,t}, \sum_{i=1}^m u_{i,t}\right] + Cov\left[\sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t}, \sum_{i=1}^m u_{i,t}\right] \\
&= 0 + Cov\left[\sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t}, \sum_{i=1}^m u_{i,t}\right] \\
&\neq 0
\end{aligned}$$

Sin embargo, si se agrupan los términos comunes de la ecuación 3, se obtiene la siguiente especificación:

$$\begin{aligned}
\Delta Y_t &= \beta_1 + \beta_2 \sum_{i=1}^n v_{i,t} + \left[\beta_2 \sum_{i=1}^m \alpha_{i,t} u_{i,t} + \sum_{i=1}^m u_{i,t} \right] \\
\Delta Y_t &= \beta_1 + \beta_2 \Delta R_t^E + w_t \tag{4}
\end{aligned}$$

Si fuera posible cuantificar cada componente $v_{i,t}$, entonces la estimación de los parámetros de la ecuación 4 por mínimos cuadrados ordinarios proporcionaría estimados insesgados y consistentes de β_2 pues $Cov(\Delta R_t^E, w_t) = 0$.

Identificación de cambios tributarios exógenos.

El análisis narrativo consiste en identificar en cada período t si un cambio tributario legislado ΔR_t estuvo motivado por factores que afectan a la actividad económica contemporáneamente o a su proyección de corto o mediano plazo, $\alpha_{i,t} u_{i,t}$, o por otras razones $v_{i,t}$. De esta forma, será posible construir una serie ΔR_t^E que contiene cambios tributarios exógenos y estimar la ecuación 4 por mínimos cuadrados ordinarios.

La identificación de cambios tributarios exógenos se basa en la revisión de los registros históricos o *narrativos* asociados a los cambios tributarios legislados para identificar las razones que motivaron dichos cambios. Los registros narrativos revisados incluyen la versión final de la ley, la exposición de motivos, los reportes de las comisiones legislativas, los proyectos de ley, y las Memorias Anuales del Banco Central de Reserva del Perú.

Siguiendo la propuesta de Romer y Romer (2010), las razones que motivaron los cambios tributarios legislados fueron clasificadas en cuatro: (i) compensar cambios en el gasto público, (ii) compensar otros factores diferentes al gasto y que podrían afectar al producto en el futuro cercano, (iii) enfrentar un déficit fiscal heredado, y (iv) alcanzar un objetivo de largo plazo, como por ejemplo

aumentar la equidad, reducir el tamaño del gobierno, mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo. Los cambios tributarios legislados clasificados como (iii) o (iv) se definen como cambios tributarios exógenos debido a que son cambios motivados por decisiones pasadas, razones filosóficas o creencias sobre la equidad.

El Cuadro 3 muestra el número de cambios tributarios exógenos y endógenos identificados entre los años 1991 y 2015. Del total de cambios tributarios legislados, se identificaron 12 como exógenos y 6 como endógenos. Además, se observa que todos los cambios tributarios exógenos corresponden al impuesto a la renta, impuesto al patrimonio y a los dividendos (impuestos directos), con excepción de uno que corresponde al IGV. El análisis detallado de las motivaciones de cada uno de los cambios tributarios legislados se presenta en el Apéndice C.

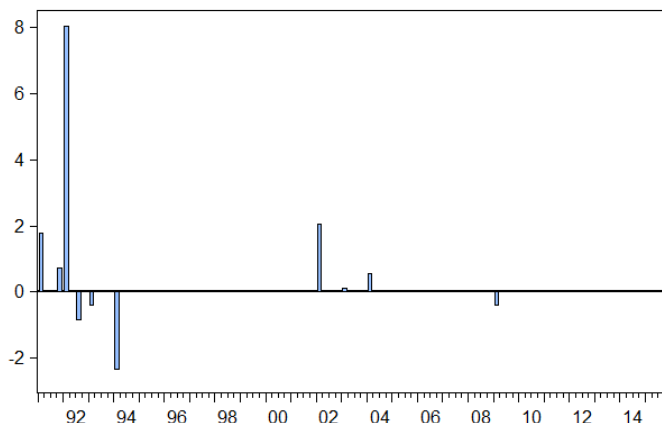
Cuadro 3. *Clasificación de los cambios tributarios legislados en exógenos y endógenos*

Año	Exógenos				Endógenos			
	IGV	IR e ID	IP	Total	IGV	IR e ID	IP	Total
1991	1	1	0	2	0	0	1	1
1992	0	1	1	2	1	0	0	1
1993	0	0	1	1	0	0	0	0
1994	0	1	1	2	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0	1	0	1
2002	0	1	0	1	0	0	0	0
2003	0	1	0	1	1	0	0	1
2004	0	1	0	1	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	1	0	1	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	1	0	0	1
2012	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	0	1	0	1	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	0	0	0	0	0	1	0	1
Total	1	8	3	12	3	2	1	6

Indicadores de cambios tributarios

Una vez identificados los cambios tributarios exógenos, se cuantificó el efecto de cada uno de ellos sobre la recaudación y se construyó una serie de tiempo con dichos montos (expresados como porcentajes del PBI nominal) denominada indicador de cambios tributarios exógenos (REX).⁹ La Figura 4 muestra la evolución del indicador REX.

Figura 4. *Evolución del indicador de cambios tributarios exógenos (REX)*



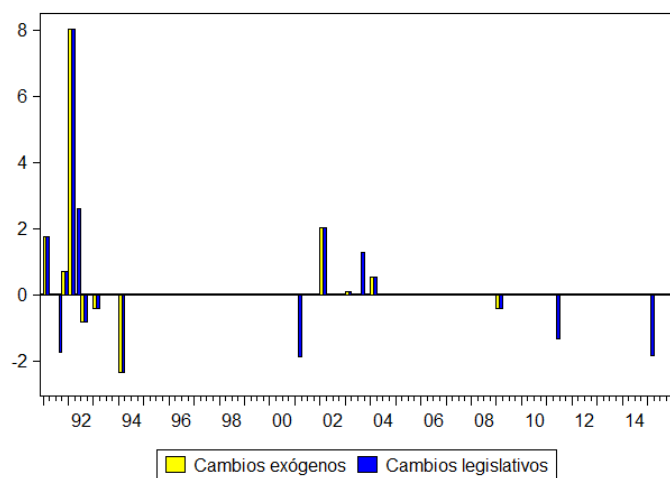
El indicador REX registra 7 valores positivos, 5 negativos (dos de ellos se dieron el primer trimestre de 1994) y varios ceros pues solo se consideran cambios tributarios legislativos. El mayor incremento se registró en el primer trimestre del año 1992 (8,5 % del PBI) y la mayor caída en el primer trimestre del año 1994 (2,3 % del PBI). El monto promedio de cambios tributarios exógenos es cero y el desvío estándar 0,89 puntos porcentuales. Además, se observa que los cambios tributarios exógenos están concentrados entre los años 1991 y 1994, que coincide con la reforma tributaria y la fundación de SUNAT, y entre los años 2001 y 2004.

El Panel (a) de la Figura 5 compara la serie REX con el indicador de cambios tributarios legislativos (REL), ambos medidos como porcentajes del PBI nominal; la diferencia entre ambas series es la serie del indicador de cambios tributarios endógenos (REN). El Panel (b) de la Figura 5 compara la serie de REL e REN. Se puede observar que la mayoría de cambios legislativos han sido identificados como exógenos.

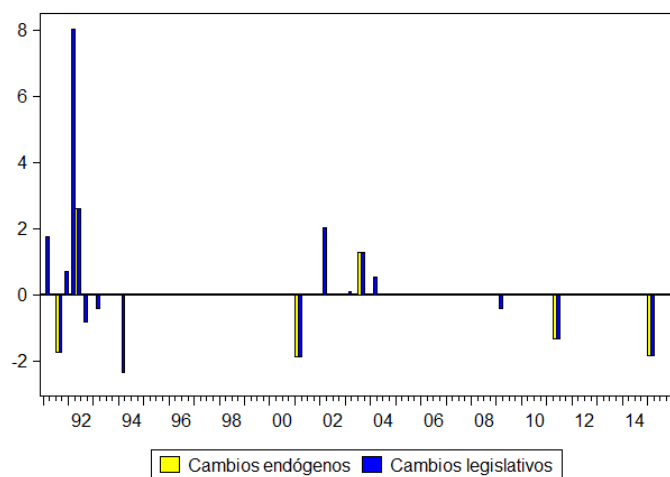
Un indicador estándar de cambios tributarios a nivel macroeconómico es la variación de los ingresos tributarios ajustados por el ciclo económico y expresada como porcentaje del PBI nominal (RAC). Este indicador representa aquellos ingresos que se hubieran registrado en ausencia de ciclos económicos; es decir, si el PBI se hubiera mantenido en su tendencia normal. La variación de los

⁹Los montos del impacto de cada cambio tributario se detallan en el Apéndice C.

Figura 5. Comparación de la serie de cambios tributarios legislados (*REL*), cambios tributarios exógenos (*REX*) y endógenos (*REN*).



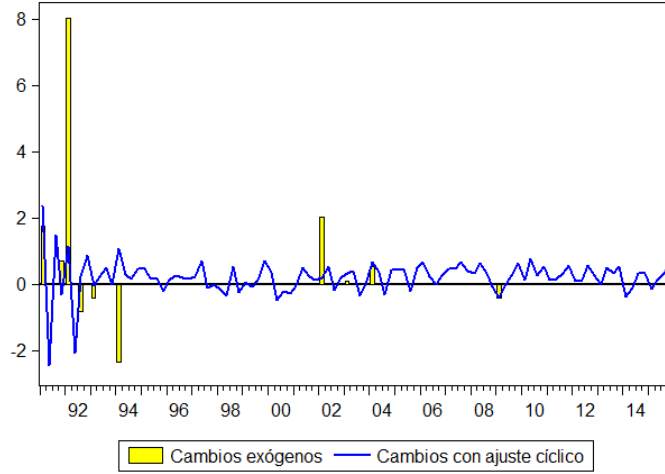
(a) REL y REX



(b) REL y REN

ingresos tributarios ajustados por el ciclo económico se ha obtenido a partir de la regresión de los ingresos tributarios reales contra el PBI real. La Figura 6 compara la serie RAC con la REX, a partir de la cual se observa que los cambios exógenos obtenidos a partir del enfoque narrativo no necesariamente coinciden con los obtenidos usando el indicador RAC.

Figura 6. Comparación de las series de cambios tributarios exógenos (REX) y los ajustados por ciclo económico (RAC).



4. Metodología

Una vez construido el indicador de cambios tributarios exógenos (REX) obtenido a partir del análisis narrativo, la estimación del impacto de cambios tributarios sobre el nivel de actividad se realizará a partir de la estimación de los siguientes modelos:

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \sum_{i=0}^L \Delta R_{t-i}^E \theta_i + \mu_t \quad (5)$$

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \sum_{i=0}^L \Delta R_{t-i}^E \theta_i + \sum_{i=0}^L \Delta Y_{t-i} \gamma_i + \mu_t \quad (6)$$

donde Y_t es el logaritmo del PBI real y ΔR^E representa la serie de cambios tributarios exógenos (REX). Si se cumple que la serie REX es un buen indicador, entonces la estimación de la especificación 5 por mínimos cuadrados ordinarios proporcionará estimados insesgados del impacto “forma reducida” de cambios en el nivel de impuestos sobre el PBI real.

La especificación 6 permite controlar por otros factores que pueden afectar la tasa de crecimiento del PBI real, tales como la propia dinámica histórica del PBI real, la omisión de factores autocorrelacionados que afectan al PBI real y otras motivaciones para realizar cambios tributarios que estén relacionadas con el desempeño pasado del PBI real. En todos los casos, se han considerado $L = 6$ rezagos, los cuales permiten obtener modelos con errores no autocorrelacionados.

De manera complementaria a las especificaciones 5 y 6, se estima el siguiente modelo de vectores autorregresivos (VAR) de dos variables:

$$\begin{aligned}\Delta T_t &= c_1 + \phi_{11}(1)\Delta T_{t-1} + \dots + \phi_{11}(p)\Delta T_{t-L} + \phi_{12}(1)Y_{t-1} + \dots \\ &\quad \dots + \phi_{12}(p)Y_{t-L} + \varepsilon_{\Delta T,t}\end{aligned}\tag{7}$$

$$\begin{aligned}Y_t &= c_2 + \phi_{21}(1)\Delta T_{t-1} + \dots + \phi_{21}(p)\Delta T_{t-L} + \phi_{22}(1)Y_{t-1} + \dots \\ &\quad \dots + \phi_{22}(p)Y_{t-L} + \varepsilon_{Y,t}\end{aligned}$$

donde los errores $\varepsilon_{\Delta T,t}$ y $\varepsilon_{Y,t}$ son procesos ruido blanco, es decir: $\varepsilon_{i,t} \sim (0, \sigma_i^2)$ y $Cov(\varepsilon_{i,t}, \varepsilon_{i,s}) = 0$, para todo $i = \Delta T, Y$; sin embargo, es posible que los errores entre ecuaciones estén correlacionados: $Cov(\varepsilon_{i,t}, \varepsilon_{j,t}) \neq 0$. El ordenamiento de las variables $(\Delta T_t, Y_t)$ permite que el indicador REX tenga efectos contemporáneos sobre el PBI real del VAR.

Al igual que en las especificaciones 5 y 6, para la estimación del VAR se utilizaron $L = 6$ rezagos, con lo cual se obtuvieron errores no autocorrelacionados. Una vez estimado el VAR se estimó la IRF para medir el impacto de cambios tributarios sobre el PBI real. Para obtener la IRF, se re-expresa el VAR en función de los errores:

$$\Delta T_t = \mu_1 + \psi_{11}(0)\varepsilon_{\Delta T,t} + \psi_{12}(0)\varepsilon_{Y,t} + \psi_{11}(1)\varepsilon_{\Delta T,t-1} + \psi_{12}(1)\varepsilon_{Y,t-1} + \dots\tag{8}$$

$$Y_t = \mu_2 + \psi_{21}(0)\varepsilon_{\Delta T,t} + \psi_{22}(0)\varepsilon_{Y,t} + \psi_{21}(1)\varepsilon_{\Delta T,t-1} + \psi_{22}(1)\varepsilon_{Y,t-1} + \dots$$

o, de forma más compacta:

$$\Delta T_t = \mu_1 + \sum_{i=0}^{\infty} \psi_{11}(i)\varepsilon_{\Delta T,t-i} + \sum_{i=0}^{\infty} \psi_{12}(i)\varepsilon_{Y,t-i}\tag{9}$$

$$Y_t = \mu_2 + \sum_{i=0}^{\infty} \psi_{21}(i)\varepsilon_{\Delta T,t-i} + \sum_{i=0}^{\infty} \psi_{22}(i)\varepsilon_{Y,t-i}$$

de donde la IRF del PBI real respecto de los cambios tributarios:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \psi_{21}(i)\varepsilon_{\Delta T,t-i}$$

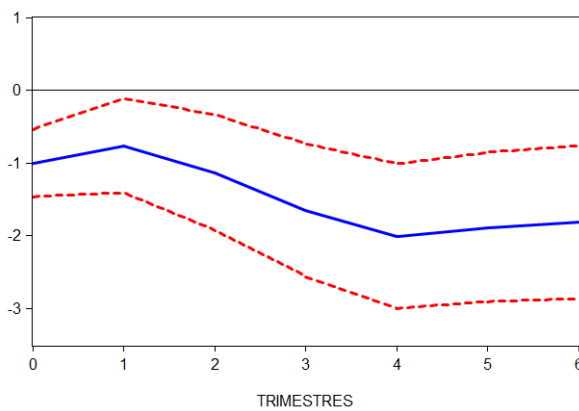
Para efectos comparativos, las especificaciones 5, 6 y 5 y 7 se re-estiman utilizando tres indicadores alternativos de cambios tributarios: cambios tributarios legislativos, cambios tributarios ajustados por ciclo económico y cambios en la recaudación observada.

Finalmente, se realiza un análisis de robustez de los resultados basados en el indicador REX. Para ello, se estiman modelos VAR de 3 variables que incluyen como tercera variable tanto a los términos de intercambio - una variable relevante para el Perú al ser una economía pequeña y abierta desde 1990 - como al gasto público.

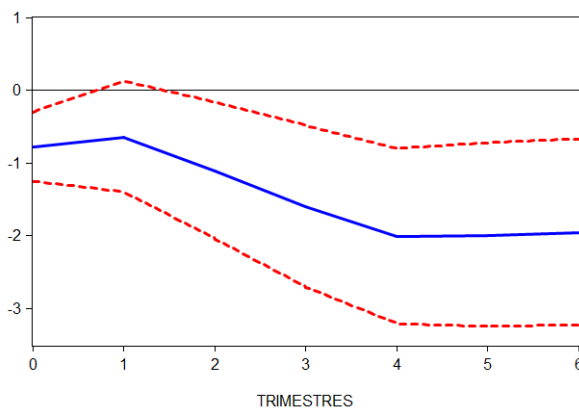
5. Resultados

Los Paneles (a) y (b) de la Figura 7 muestran la respuesta dinámica del PBI real ante un aumento de impuestos equivalente a 1 % del PBI nominal (es decir, un punto porcentual de presión tributaria), obtenidas a partir de las especificaciones 5 (Modelo 1) y 6 (Modelo 2), respectivamente.¹⁰ En ambos casos, la línea continua representa la desviación de la trayectoria del PBI real respecto de su nivel normal (en logaritmos), mientras que las líneas punteadas representan las bandas de confianza de un error estándar de ancho.

Figura 7. *Efecto estimado de un aumento exógeno de impuestos de 1 % del PBI sobre el PBI real*



(a) Modelo 1



(b) Modelo 2

¹⁰La estimación de ambos modelos se realizó incluyendo hasta 6 rezagos de cada regresor, lo cual permite obtener residuos sin autocorrelación. La muestra empieza el cuarto trimestre de 1991 porque en esa fecha se produce el primer cambio tributario exógeno que formó parte de la reforma tributaria que empezó en febrero de 1991.

Los resultados obtenidos a partir del Modelo 1 muestran que el PBI real disminuye 1 % ($t = -2,16$) el mismo trimestre en el que ocurre el cambio tributario y continua disminuyendo durante los trimestres posteriores, siendo el efecto máximo una caída de 2,01 % ($t = -2,04$) luego de cuatro trimestres. En otras palabras, una reducción (aumento) de impuestos tendría efectos positivos (negativos) y persistentes sobre el PBI real.

Si se incluyen como regresores los rezagos de la tasa de crecimiento del PBI real (Modelo 2), el PBI disminuye 0,78 % ($t = -1,62$) contemporáneamente y su efecto máximo es una caída de 2,01 % luego de cuatro trimestres, como se observa en el Panel (b). Dado que la inclusión de los rezagos de la tasa de crecimiento del PBI real no cambian de forma significativa la respuesta dinámica del PBI real respecto del caso anterior, es razonable afirmar que la serie de cambios tributarios construida a partir del enfoque narrativo puede ser considerada exógena, pues esta no está relacionada a la dinámica normal de la economía.

La Figura 8 muestra las funciones impulso respuesta (IFRs) del PBI real y de la serie de cambios tributarios ante una innovación en la serie de cambios tributarios exógenos equivalente a 1 por ciento del PBI nominal (1 punto porcentual de presión tributaria) y una innovación de 1 por ciento en el PBI real. Las FIR han sido obtenidas a partir de la estimación del modelo VAR (especificación 7 o Modelo 3) y describen la respuesta dinámica de las variables incluidas en el VAR ante una innovaciones en alguna de las variables.¹¹ El primer resultado importante es que, como se observa en el Panel (c), se confirma que ante una innovación en la serie de cambios tributarios exógenos el PBI real disminuye: el efecto contemporáneo es de 0,83 % y luego de cuatro trimestres disminuye 1,92 %.¹²

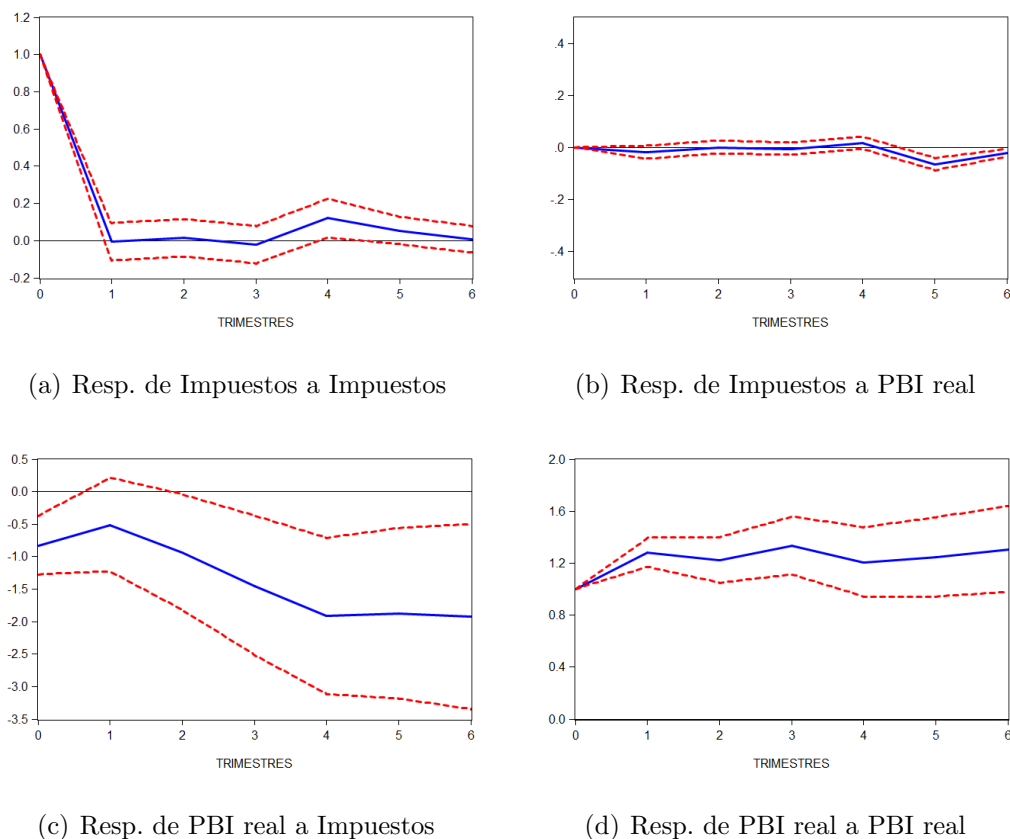
Otro resultado importante es que la serie de cambios tributarios exógenos no reacciona ante una innovación en el PBI real (con excepción de una caída de 0,06 % luego de 5 trimestres), lo cual también sugiere que los cambios tributarios identificados a partir del enfoque narrativo son exógenos al no depender de la dinámica pasada del PBI real. Este resultado se confirma estadísticamente, pues la hipótesis nula de que el PBI real no causa en el sentido de Granger a la serie de cambios tributarios se rechaza ($pvalue = 0,12$).

Los Paneles (a) y (d) de la Figura 8 muestran la respuesta dinámica de la serie de cambios tributarios y del PBI real, respectivamente, ante innovaciones en sus propias trayectorias. El panel (a) muestra que luego de la innovación en

¹¹Al igual que en la estimación de los Modelos 1 y 2, todos los modelos VAR estimados en este trabajo incluyen 6 rezagos de todas las variables involucradas. Además de generar residuos sin autocorrelación, esta especificación de los rezagos permite hacer comparables los resultados de los diferentes modelos estimados.

¹²En este caso el PBI real continua disminuyendo, registrando una caída de 2,62 % ($t = 1,61$) en el trimestre 23. A partir del trimestre 24, la disminución deja de ser estadísticamente significativa

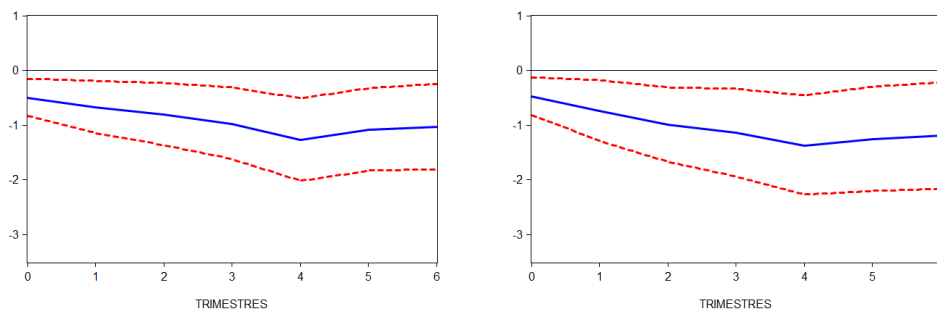
Figura 8. VAR con cambios tributarios y PBI real: respuesta dinámica ante choques unitarios.



la serie de cambios tributarios exógenos, dicha serie retorna a su nivel normal, mientras que el PBI real aumenta permanentemente ante una innovación positiva en el PBI real.

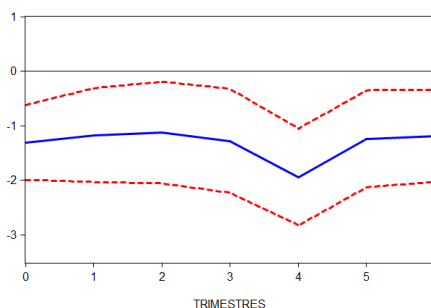
Si se utiliza la serie de cambios tributarios legislados (RL), la cual incluye los cambios identificados como exógenos y endógenos, se confirma el efecto negativo de un aumento de impuestos sobre el PBI real. En particular, el Panel (a) de la Figura 9 muestra que, bajo el Modelo 1, un incremento de impuestos equivalente a 1 % del PBI tiene un efecto negativo e inmediato en el PBI real de 0,5 % ($t = 1,47$) y alcanza una caída máxima de 1,27 % ($t = -1,68$) luego de cuatro trimestres. Los Paneles (b) y (c) muestran los resultados obtenidos con los Modelos 2 y 3, respectivamente. En ambos casos, los resultados son cualitativamente similares: se encuentra evidencia de un efecto impacto negativo (-0,48 % y $t = -1,39$ para el Modelo 2, -1,31 % y $t = -1,89$ para el Modelo 3) y la caída máxima ocurre luego de cuatro trimestres (1,37 % y $t = -1,50$ para el Modelo 2, -1,94 % y $t = -2,19$ para el Modelo 3).

Figura 9. Efecto estimado de un aumento de impuestos de 1% del PBI sobre el PBI real, usando cambios tributarios legislados



(a) Sin controles

(b) Con rezagos del PBI real

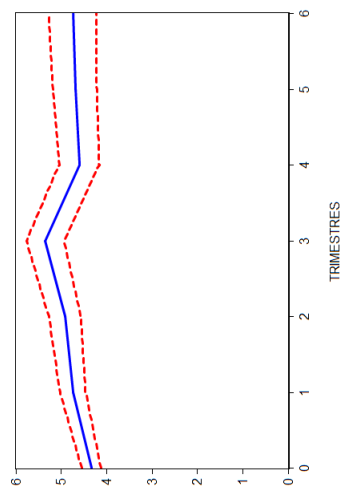


(c) VAR: cambios tributarios y PBI real

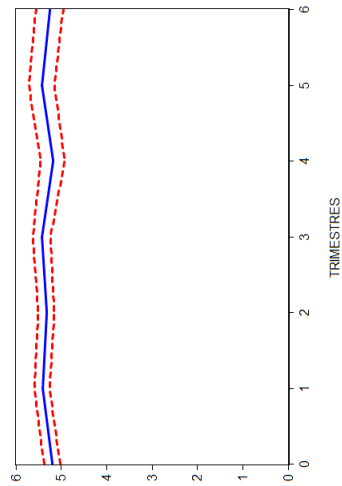
Dado que la identificación de cambios tributarios exógenos depende fundamentalmente de las razones oficiales contenidas en los diferentes registros analizados, es probable que algunos de los cambios identificados como “exógenos” sean en realidad “endógenos”, o viceversa. Sin embargo, los resultados del Gráfico 9 confirman que un aumento de impuestos legislados (que contiene cambios “exógenos” y “endógenos”) tienen un efecto negativo sobre la actividad económica, sin importar que sean “exógenos” o “endógenos”.¹³ Además, se encuentra que el impacto estimado es menor en comparación al caso que utiliza la serie de cambios tributarios exógenos, lo cual es consistente con el hecho de que la serie de cambios tributarios legislados podría contener algún cambio endógeno.

¹³Este resultado es consistente con la posición de algunos expertos en tributación, como Luis Alberto Arias, quienes opinan que todos los cambios tributarios legislados serían “exógenos”.

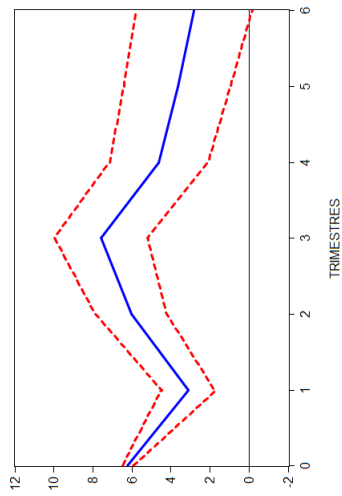
Figura 10. *Respuesta del PBI real ante un aumento de impuestos de 1 % del PBI: ingresos tributarios ajustados por el ciclo económico (RAC) y efectivos (RE)*



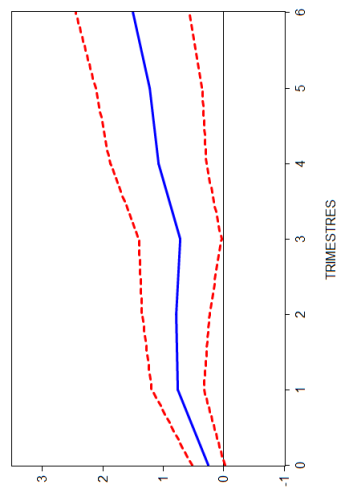
(a) **RAC.** Modelo 1.



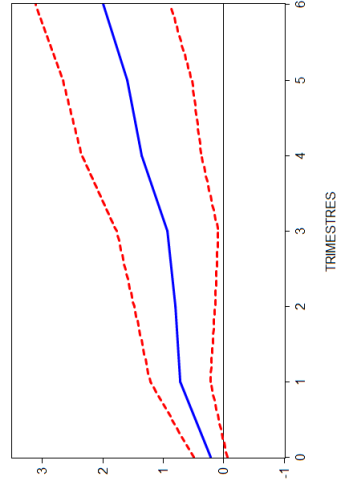
(b) **RAC.** Modelo 2.



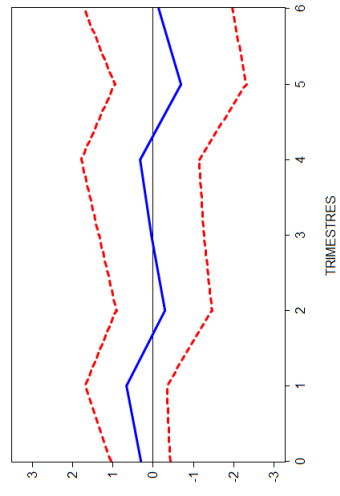
(c) **RAC.** Modelo 3.



(d) **RE.** Modelo 1.



(e) **RE.** Modelo 2.



(f) **RE.** Modelo 3.

El efecto negativo que tiene un aumento de impuestos sobre el PBI real desaparece cuando se utilizan medidas alternativas de cambios tributarios. La Figura 10 muestra los resultados que se obtienen cuando los cambios tributarios se miden a través de dos indicadores alternativos: (i) cambios tributarios ajustados por ciclo económico (RAC), y (ii) cambios en la recaudación observada o efectiva (RE). Los Paneles (a) y (b) muestran que un aumento de impuestos medido como RAC tiene un efecto positivo y persistente bajo los Modelos 1 y 2, respectivamente, mientras que en el Panel (c) se observa que bajo el Modelo 3 el efecto es positivo pero desaparece luego de seis trimestres. Estos resultados son similares a los que se obtienen utilizando RE como medida de cambios tributarios: un aumento de impuestos tiene un efecto positivo y duradero bajo los Modelos 1 y 2 (Paneles (d) y (e), respectivamente), mientras que el efecto es nulo bajo el Modelo 3 (Panel (f)).

El efecto positivo de un aumento de impuesto sobre el PBI real que se obtiene cuando se miden los cambios tributarios usando RAC y RE es consistente con el hecho que estas series estarían capturando la dinámica pasada del PBI real.

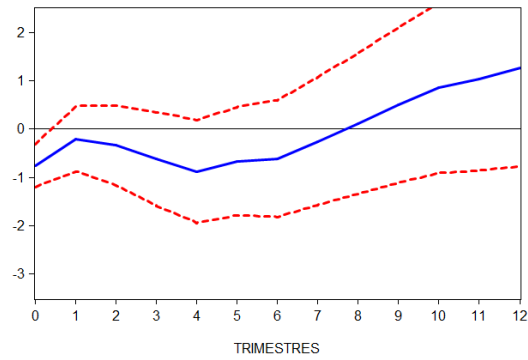
5.1. Análisis de robustez

Una forma de analizar la robustez de los resultados obtenidos es incorporando variables de control a los modelos estimados. Por ello, se estimaron diferentes extensiones del modelo VAR (Modelo 3) incorporando variables relevantes para la economía peruana y que podrían afectar la trayectoria de los cambios tributarios y la recaudación. Las variables consideradas fueron el gasto público real (en logaritmos), los términos de intercambio (en logaritmos) y la presión tributaria (recaudación efectiva como porcentaje del PBI nominal).

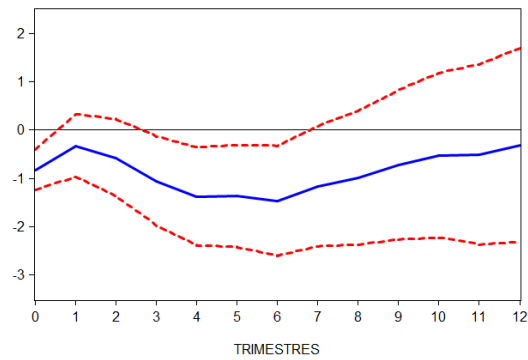
La primera extensión del modelo VAR(2) es un VAR(3) que incluye como variable de control el gasto público (Modelo 4). Su inclusión en el modelo responde a que podría suceder que algunos de los cambios tributarios identificados como exógenos a través del enfoque narrativo hayan sido motivados por factores asociados al gasto público a pesar de que se haya hecho explícito en los registros narrativos. Como se observa en el Panel (a) del Gráfico 11, un aumento impositivo de 1% del PBI reduce contemporáneamente el PBI real en 0,75% ($t = -1,70$) y luego de cuatro trimestres disminuye 0,88% ($t = -0,83$), siendo esta la máxima caída. De esta manera, se confirma el efecto negativo de los impuestos sobre el PBI real, aunque en este caso sólo el efecto contemporáneo es estadísticamente significativo.

La segunda extensión del modelo VAR(2) es un VAR(4) que incluye como variables de control al gasto público y los términos de intercambio (Modelo 5). Al ser la economía peruana pequeña y abierta al comercio internacional, los términos de intercambio juegan un papel importante en la dinámica del PBI real. Al igual que en el caso del gasto público, la inclusión de los términos de intercambio permiten capturar la posibilidad de que algún cambio tributario

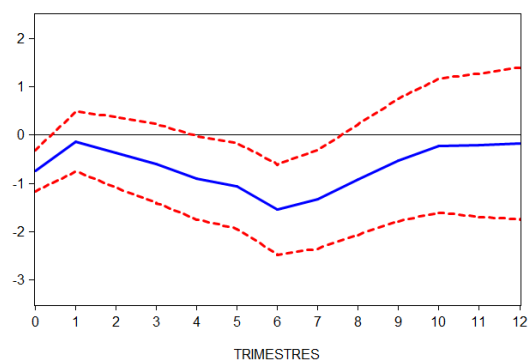
Figura 11. Efecto estimado de un aumento de impuestos de 1% del PBI sobre el PBI real, usando variables adicionales en el VAR



(a) Modelo 4. VAR(3): cambios tributarios, PBI real y gasto público



(b) Modelo 5: VAR(4): cambios tributarios, PBI real, gasto público y términos de intercambio



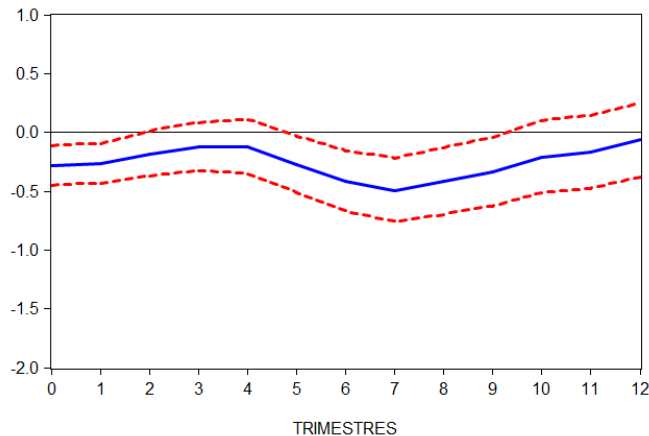
(c) Modelo 6: VAR(5): cambios tributarios, PBI real, gasto público, términos de intercambio y presión tributaria

haya sido motivado por la dinámica de los precios internacionales y que, sin embargo, no se haya hecho explícito en los registros narrativos. Como se observa en el Panel (b) del Gráfico 11, un aumento impositivo de 1 % del PBI reduce contemporáneamente el PBI real en 0,82 % ($t = -1,97$) y luego de seis trimestres disminuye 1,47 % ($t = -1,30$), siendo esta la máxima caída. Nuevamente, se confirma el efecto negativo de los impuestos sobre el PBI real.

La tercera extensión del modelo VAR(2) es un VAR(5) que, además del gasto público y los términos de intercambio, incluye como variable de control la recaudación efectiva medida como porcentaje del PBI nominal, la cual permite incorporar la posible interacción entre los cambios tributarios y la evolución de la recaudación. El Panel (c) del Gráfico 11 muestra que el PBI real disminuye en 0,74 % ($t = -1,73$) contemporáneamente y alcanza una caída máxima de 1,55 % ($t = -1,67$) luego de seis trimestres. En comparación a la especificaciones más simples (Modelos 1 y 2), se observa que la magnitud del efecto contemporáneo es menor en 0,26 puntos porcentuales mientras que el efecto máximo se reduce en 0,46 puntos porcentuales. Como se puede observar en el Cuadro A-1 del Anexo A, el efecto estimado es menor al promedio obtenido a nivel internacional.

La estimación del VAR(5) permite cuantificar el impacto que tiene un aumento exógeno de impuestos equivalente a 1 % del PBI sobre la presión tributaria. Como se observa en el Gráfico 12, la presión tributaria disminuye -0,28 puntos porcentuales contemporáneamente y alcanza una caída máxima de 0,49 puntos porcentuales luego de 7 trimestres. Este resultado muestra que un aumento (reducción) de impuestos reduce (aumenta) la recaudación menos que proporcionalmente.

Figura 12. *Efecto estimado de un aumento de impuestos de 1 % del PBI sobre la presión tributaria: Modelo VAR(5).*



Si se usan los cambios tributarios legislados (REL) como medida de cambios tributarios exógenos en reemplazo de los cambios tributarios exógenos obtenidos a partir del enfoque narrativo (REX), los resultados son similares. Como se observa en el Cuadro 4, el efecto de un aumento de impuestos de 1 % del PBI sobre el PBI real y sobre la presión tributaria son relativamente menores cuando se usa la serie REL. En particular, el PBI real se reduce contemporáneamente entre 0,50 % (Modelo 1) y 0,28 % (Modelo 6), y alcanza una caída máxima que se ubica entre 1,27 % (Modelo 1) y 1,29 % (Modelo 6).

Cuadro 4. *Efectos de un aumento de impuestos de 1 % del PBI sobre el PBI real y la presión tributaria, usando cambios tributarios exógenos (REX) y cambios tributarios legislados (REL)*

	Efecto Contemporáneo	Efecto máximo Estimado Trimestre	
Efecto sobre el PBI real			
Modelo 1			
- REX	-1.00	-2.01	4
- REL	-0.50	-1.27	4
Modelo 2			
- REX	-0.78	-2.01	4
- REL	-0.48	-1.37	4
Modelo 3: VAR(2)			
- REX	-0.83	-2.62	23
- REL	-1.31	-1.94	4
Modelo 4: VAR(3)			
- REX	-0.75	-0.88	4
- REL	-0.45	-0.57	4
Modelo 5: VAR(4)			
- REX	-0.82	-1.47	6
- REL	-0.49	-1.17	6
Modelo 6: VAR(5)			
- REX	-0.74	-1.55	6
- REL	-0.28	-1.29	6
Efecto sobre la presión tributaria			
Modelo 6: VAR(5)			
- REX	-0.28	-0.49	7
- REL	-0.10	-0.37	7

Nota: Todos los efectos contemporáneos son significativos, excepto el efecto contemporáneo sobre la recaudación cuando se usa REL. Además, todos los efectos máximos estimados son significativos, excepto el efecto sobre el PBI real para el Modelo 4 (VAR con 3 variables que incluye el gasto público) cuando se usa REX o REL.

El Cuadro 5 muestra los resultados del Cuadro 4 en términos de la elasticidad del PBI real respecto de la presión tributaria, $\varepsilon_{PBIR,PT}$, y respecto de la recaudación real, $\varepsilon_{PBIR,RR}$. Se observa que todas las elasticidades estimadas son menores a 1, tanto para el caso de cambios tributarios exógenos como para el de cambios tributarios legislativos. En particular, para el modelo VAR(5), si se usan los cambios tributarios exógenos la elasticidad contemporánea del

PBI real respecto de la presión tributaria es $\varepsilon_{PBIR,PT} = -0,11$ mientras que luego de 6 trimestres dicha elasticidad es $\varepsilon_{PBIR,PT} = -0,22$; si se usan los cambios tributarios legislados, dichas elasticidades serían $\varepsilon_{PBIR,PT} = -0,04$ y $\varepsilon_{PBIR,PT} = -0,19$, respectivamente.

Cuadro 5. *Elasticidad del PBI real respecto de la presión tributaria y la recaudación real, usando cambios tributarios exógenos (REX) y cambios tributarios legislados (REL)*

	Efecto contemporáneo		Efecto máximo		Trimestre
	$\varepsilon_{PBIR,PT}$	$\varepsilon_{PBIR,RR}$	$\varepsilon_{PBIR,PT}$	$\varepsilon_{PBIR,RR}$	
Efecto sobre el PBI real					
Modelo 1					
- REX	-0.14	-0.17	-0.29	-0.41	4
- REL	-0.07	-0.08	-0.18	-0.22	4
Modelo 2					
- REX	-0.11	-0.13	-0.29	-0.41	4
- REL	-0.07	-0.07	-0.20	-0.25	4
Modelo 3: VAR(2)					
- REX	-0.12	-0.14	-0.38	-0.61	23
- REL	-0.19	-0.23	-0.28	-0.39	4
Modelo 4: VAR(3)					
- REX	-0.11	-0.12	-0.13	-0.15	4
- REL	-0.06	-0.07	-0.08	-0.09	4
Modelo 5: VAR(4)					
- REX	-0.12	-0.13	-0.21	-0.27	6
- REL	-0.07	-0.08	-0.17	-0.20	6
Modelo 6: VAR(5)					
- REX	-0.11	-0.12	-0.22	-0.29	6
- REL	-0.04	-0.04	-0.19	-0.23	6

Nota: Todos los efectos contemporáneos son significativos, excepto el efecto contemporáneo sobre la recaudación cuando se usa REL. Además, todos los efectos máximos estimados son significativos, excepto el efecto sobre el PBI real para el Modelo 4 (VAR con 3 variables que incluye el gasto público) cuando se usa REX o REL.

Dados los resultados presentados, es importante mencionar dos temas adicionales. Primero, si bien los resultados muestran que los cambios tributarios tienen efectos estadísticamente significativos sobre el PBI real, no es posible afirmar que dichos efectos sean mayores o menores a los que se obtendrían a partir de cambios en el gasto del gobierno. Para ello, sería necesario identificar choques de gasto del gobierno a partir del mismo modelo empírico, lo cual no se hace en esta investigación pero que podría ser una extensión natural del mismo.

Finalmente, se puede mencionar que dado que los cambios tributarios exógenos identificados a partir del enfoque narrativo corresponden al impuesto a la renta de empresas y personas, se puede concluir que una reducción en el impuesto a la renta tiene efectos positivos sobre el nivel de actividad y la recaudación; sin embargo, el aumento de la recaudación como consecuencia de un mayor nivel de actividad económica es menos que proporcional respecto a la reducción de impuestos inicial.

6. Conclusiones

El objetivo de este trabajo de investigación fue estimar el impacto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú utilizando la información de los últimos 25 años. Para ello, se utiliza el enfoque narrativo propuesto por Romer y Romer (2010), el cual se basa en la construcción de una serie que contiene cambios tributarios exógenos identificados a partir de la revisión de los registros históricos asociados a todas las leyes promulgadas sobre cambios tributarios (la ley promulgada, la exposición de motivos, los reportes de comisiones legislativas, los proyectos de ley, entre otros).

El principal resultado de la investigación es que un aumento (reducción) de impuestos tiene un efecto negativo (positivo) y estadísticamente significativo sobre el PBI real; además, la dinámica del efecto estimado son relativamente robustas a las especificaciones utilizadas. Específicamente, se encuentra que la elasticidad del PBI real respecto de la presión tributaria es aproximadamente $-0,11$ el mismo trimestre en que se produce el cambio tributario y $-0,22$ luego de seis trimestres. Además, se encuentra que la recaudación (medida como porcentaje del PBI) se reduce (aumenta) en $0,28$ puntos porcentuales contemporáneamente y alcanza una caída máxima de $0,49$ puntos porcentuales luego de 7 trimestres. Estos resultados implican que si bien una reducción de impuestos puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica, dicho efecto no es suficiente para recuperar la recaudación que se sacrificaría inicialmente.

Esta investigación es la primera que aplica el enfoque narrativo en el caso peruano para analizar el efecto que tienen los cambios tributarios sobre el producto. Las posibles extensiones que pueden investigarse en el futuro incluyen analizar el efecto de cambios tributarios por tipo de impuesto, diferenciando choques anticipados y no anticipados y considerando la posibilidad de efectos no lineales de los cambios tributarios sobre el producto. Estas posibles extensiones permitirán, además, analizar la validez de los resultados obtenidos.

Referencias

- Alesina, A. y R. Perotti (1997), “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomics Effects”, *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol 44, No. 2, 210-248.
- Andersen, L. y J. Jordan (1968), “Monetary and Fiscal Actions: a Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 29-44.
- Arias, L. (2009), “Tributación y Reforma del Estado”, *Asociación Fiscal Internacional*, Vol.29, 39-66.
- Blanchard, O. y R. Perotti (2002), “An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1329-1368.
- Castillo, G. (2016), “El efecto de los cambios tributarios sobre el nivel de actividad en Perú.” Tesis de Maestría en Economía. Lima: PUCP.
- Cloyne, J. (2013), “Discretionary Tax Changes and the Macroeconomy: New Narrative Evidence from the United Kingdom”, *American Economic Review*, Vol. 103, No. 4, p. 1507-1528.
- Favero, C. y F. Giavazzi (2011), “Measuring Tax Multipliers. The Narrative Method in Fiscal VARs”, *American Economic Journal*, Vol. 1, No. 1, p. 1-32.
- Federal Reserve Bank of San Francisco (1981), “High-Employment Budget”, *FRB SF Weekly Letter*, 1-3.
- Giavazzi, Francesco y M. Pagano (1990), “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, *National Bureau of Economic Research*, Macroeconomics Annual 1990, ed. Olivier J. Blanchard y Stanley Fischer, 75-122.
- Hussain, S. (2015), “The contractionary effects of tax shocks on productivity: An empirical and theoretical analysis”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 43, 93-107.
- Ji, K. y Z. Qian (2015), “Does tax policy affect credit spreads? Evidence from the US and UK”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 43, 318-329.
- Jones, P. y E. Olson (2014), “Tax multipliers and monetary policy: Evidence from a threshold model”, *Economic Letters*, Vol. 122, 116-118.
- Mankiw, N. (2009), “Macroeconomics”, Worth Publishers, 7th ed.
- Mankiw, N. (2012), “Principios de Economía”, Cengage Learning, 6th ed.
- Banco Central de Reserva del Perú (1990-2015), “Memorias del Banco Central de Reserva del Perú (1990-2015)”, *Banco Central de Reserva del Perú*.

- Mendoza, W y K. Melgarejo (2008), “La efectividad de la política fiscal en el Perú 1980-2016”, *Documento de trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 262, p. 1-54.
- Mertens, K. y M. Ravn (2011), “Understanding the aggregate effects of anticipated and unanticipated tax policy shocks”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 14, 27-54.
- Mertens, K. y M. Ravn (2013), “The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States”, *American Economic Review*, Vol. 103, No. 4, p.1212-1247.
- Mertens, K. y M. Ravn (2014), “A reconciliation of SVAR and narrative estimates of tax multipliers”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 68, S1-S19.
- Mountford, A. y H. Uhlig (2009), “What are the effects of fiscal policy shocks”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 24, 960-992.
- Perotti (1998), “Fiscal Policy in good times and bad”, *Columbia University and CEPR*, 1-43.
- Perotti (2012), “The Effects of Tax Shocks on Output: Not So Large, But Not Small Either”, *American Economic Journal*, Vol. 4, 214-237.
- Ramey, V. (2011), “Identifying Government Spending Shocks: It’s all in the Timing”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 126, No.1, 1-50.
- Ramey, V. y D. Shapiro (2010), “Costly capital reallocation and the effects of government spending”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 48, 145-194.
- Banco Central de Reserva del Perú (Diciembre 2012), “Reporte de inflación (Diciembre 2012)”, *Banco Central de Reserva del Perú*, 80-82.
- Romer, C. y D. Romer (2010), “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”, *American Economic Review*, Vol. 100, 763-801.
- Rossini, R.; Z. Quispe y J. Loyola (2012), “Fiscal policy considerations in the design of monetary policy in Peru”, *Banco Central de Reserva del Perú*, DT. No. 2012-22, p. 1-22.
- Sánchez, W. y H. Galindo (2013), “Multiplicadores Asimétricos del Gasto Público y de los Impuestos en el Perú”. *Ministerio de Economía y Finanzas de Perú*.

Anexos

A. Revisión de la literatura

Uno de los principales debates sobre política macroeconómica consiste en el rol del gasto público y la política tributaria como instrumentos para enfrentar recesiones económicas. Al respecto, la teoría económica establece que una reducción de impuestos puede tener efectos positivos sobre el producto, a través de su potencial efecto positivo sobre la demanda agregada y la oferta agregada.

Tal como lo señala Mankiw (2012), el enfoque keynesiano tradicional establece que el incremento del gasto público constituye un instrumento más potente que las reducciones de impuestos, debido a que, un incremento de gasto en bienes o servicios tiene un impacto directo e inmediato en la demanda agregada; mientras que por su parte, si bien una reducción de impuestos incrementa la disponibilidad de dinero a las familias e individuos, ellos podrían ahorrar dicho ingreso adicional en lugar de gastarlo (por ejemplo si los agentes consideran que la reducción de impuestos será temporal y no permanente), por lo cual el impulso de la demanda agregada y del producto podría ser menor.

Una reducción de impuestos también puede tener un efecto positivo sobre el producto a través de la oferta agregada. Así por ejemplo, ante una reducción de impuestos los desempleados tienden a buscar más trabajo y los empleados tienen más incentivos para trabajar más tiempo, mientras que los empresarios tendrían mayor liquidez para invertir. Como resultado, el producto aumentaría y, por ende, los ingresos tributarios. Sin embargo, como lo señalan Romer y Romer (2010), también es posible que una reducción de impuestos tenga un efecto negativo sobre el producto, pues podría impulsar aumentos en la tasa de interés y una reducción de la confianza de los consumidores e inversionistas.

La evidencia empírica a nivel internacional reciente muestra que un aumento (disminución) de los impuestos tiene efectos negativos (positivos) y significativos sobre el PBI real, como se observa en el Cuadro A-1. Además, en la mayoría de los casos, la reducción del PBI real es más que proporcional al aumento de los impuestos (es decir, efectos mayores a 1 punto porcentual en valor absoluto); en promedio, un aumento de impuesto tiene un efecto contemporáneo de -0,59 puntos porcentuales y un efecto máximo (la mayor caída) de -2,20 puntos porcentuales que se alcanza luego de 9 trimestres.

Cuadro A-1. Efecto estimado de un aumento exógeno de impuestos de 1 % del PBI sobre el PBI real: resumen de la literatura internacional (en puntos porcentuales)

Autor	País	Método de construcción de la serie de cambios tributarios exógenos	Efecto contemporáneo	Efecto máximo			Observación
				Estimado	Trimestre	Estimación	
Hussain (2015)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	-0,40	-3,00	10		
Jones y Olson (2014)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	0,10	-4,30	10		Política monetaria expansiva
Cloyne (2013)	Reino Unido	Enfoque narrativo	-0,15	-1,20	8		Política monetaria contractiva
Perotti (2012)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	-0,60	-2,50	11		
Favero y Giavazzi (2011)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	-	-1,30	12		
Mertens y Ravn (2011)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	-0,25	-1,00	9		
			0,20	-1,70	9		Cambios tributarios anticipados
			-0,30	-2,20	10		Cambios tributarios no anticipados
Romer y Romer (2010)	Estados Unidos	Enfoque narrativo	-0,09	-3,08	10		
Mertens y Ravn (2014)	Estados Unidos	Choques identificados con restricciones en las covarianzas y usando una serie narrativa	-2,00	-3,00	6		
Mertens y Ravn (2013)	Estados Unidos	Choques identificados con restricciones en las covarianzas y usando series narrativas	-1,94*	-2,50	3		Impuesto a los ingresos personales
			-0,40	-0,60	4		Impuesto a la renta de las empresas
Mountford y Uhlig (2009)	Estados Unidos	Choques identificados con restricciones de signo en un VAR	-	-3,57	13		
Blanchard y Perotti (2002)	Estados Unidos	Choques identificados con restricciones de corto plazo en un SVAR	-0,70	-0,78	5		

*Aproximado

Blanchard y Perotti (2002) y Romer y Romer (2010) han presentado los dos trabajos seminales a partir de los cuales se ha profundizado el estudio empírico del impacto de cambios tributarios sobre el producto. Entre los trabajos más recientes para Estados Unidos y Reino Unido, destacan los trabajos propuestos por Mountford y Uhlig (2009), Mertens y Ravn (2011), Favero y Giavazzi (2011), Perotti (2012), Mertens y Ravn (2013), Cloyne (2013), Jones y Olson (2014), Mertens y Ravn (2014) y Hussain (2015). En el caso de Perú, la literatura incluye los trabajos de Mendoza y Melgarejo (2008), Rossini y otros (2012) y Sánchez y Galindo (2013), los mismos que muestran que los cambios tributarios no han tenido efectos significativos sobre el PBI real en el Perú.

Empíricamente, la estimación del efecto causal de los cambios tributarios sobre el nivel de actividad requiere que dichos cambios sean exógenos; es decir, que no dependan de la situación actual de la economía o de su proyección de corto o mediano plazo. Por ejemplo, una disminución en la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) podría ser consecuencia de: (i) una disminución del PBI, lo cual genera una reducción de la base imponible, (ii) una reducción de la tasa del IGV que tiene como objetivo contrarrestar una proyección de recesión de la actividad real en el corto plazo, o (iii) una reducción de la tasa del IGV a un nivel consistente con la tasa crecimiento económico de largo plazo; de estas tres posibilidades, sólo el caso (iii) representaría un cambio tributario exógeno.¹⁴

La literatura económica sobre este tema proporciona tres formas alternativas para identificar empíricamente cambios tributarios exógenos. La primera se basa en la construcción de una serie de cambios tributarios ajustada por el ciclo económico, lo cual ha sido aplicado por Andersen y Jordan (1968), Giavazzi y Pagano (1990) y Alesina y Perotti (1997).

La segunda forma consiste en identificar choques tributarios a partir de supuestos que se imponen en la dinámica de modelos de vectores autorregresivos estructurales (SVAR). Esta línea de investigación comenzó con el trabajo seminal de Blanchard y Perotti (2002) y ha sido extendida por Mountford y Uhlig (2009), Mertens y Ravn (2013) y Mertens y Ravn (2014), principalmente.

Blanchard y Perotti (2002) utilizan información institucional sobre el sistema tributario y de transferencias, así como de la dinámica de la recaudación, para construir la respuesta automática de la política fiscal ante cambios en la actividad económica. Con esta información identifican choques fiscales a partir de un modelo SVAR y encuentran que un aumento de impuestos en una unidad reduce el producto en aproximadamente 78 centavos luego de 5 trimestres, como se observa en la Tabla 1. Mountford y Uhlig (2009) estiman un modelo VAR (con diez variables) e identifican los choques tributarios exógenos imponiendo

¹⁴En general, la identificación empírica del componente exógeno de una variable económica no es una tarea sencilla y ha sido la principal motivación del desarrollo de muchas técnicas econométricas de estimación.

restricciones de signo en las funciones impulso-respuesta (IRF); sus resultados muestran que el multiplicador tributario es aproximadamente cuatro veces mayor que el encontrado por Blanchard y Perotti (2002).

Mertens y Ravn (2013) identifican choques tributarios estructurales combinando las restricciones típicas sobre la matriz de covarianzas de los residuos de un VAR con la información de la serie narrativa de cambios exógenos de Romer y Romer (2010). Sus resultados muestran que una reducción del impuesto a la renta de las personas tiene un impacto positivo sobre el producto pero reduce los ingresos tributarios; por su parte, una reducción del impuesto a la renta corporativo también tiene un efecto positivo sobre el producto (aunque menor al efecto del impuesto a la renta de las personas) pero no tiene impacto en los ingresos tributarios. Usando la misma metodología (denominada proxy SVAR), Mertens y Ravn (2014) estiman un multiplicador fiscal similar en magnitud al de Mountford y Uhlig (2009).

La tercera forma se basa en la construcción de una serie de cambios tributarios exógenos a partir de la aplicación del enfoque narrativo. Este enfoque fue propuesto en el trabajo seminal de Romer y Romer (2010)¹⁵ y ha sido utilizado posteriormente por Mertens y Ravn (2011), Favero y Giavazzi (2011), Perotti (2012), Cloyne (2013), Jones y Olson (2014) y Hussain (2015) para analizar los casos de Estados Unidos y el Reino Unido.

El primer paso del enfoque narrativo es la revisión de los registros históricos asociados a las leyes promulgadas sobre cambios tributarios (la ley promulgada, la exposición de motivos, los reportes de comisiones legislativas, los proyectos de ley, entre otros). Luego se clasifican los cambios tributarios legislados en función a sus motivos y objetivos, utilizando cuatro criterios: (i) compensar cambios en el gasto público, (ii) compensar otros factores diferentes al gasto y que podrían afectar al producto en el futuro cercano, (iii) enfrentar un déficit fiscal heredado, y (iv) alcanzar un objetivo de largo plazo (aumentar la equidad, reducir el tamaño del gobierno, mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo). Romer y Romer (2010) construyen una serie de cambios tributarios exógenos usando los cambios tributarios legislados clasificados como (iii) o (iv), debido a que son cambios motivados por decisiones pasadas, razones filosóficas o creencias sobre la equidad. Con esta serie narrativa, estos autores encuentran que un aumento de impuestos equivalente a 1 % del PBI reducen el PBI real en aproximadamente 3 puntos porcentuales luego de 10 trimestres, como se observa en la Tabla 1.

Mertens y Ravn (2011) diferencian entre choques tributarios no anticipados y anticipados obtenidos a partir del enfoque narrativo. Sus resultados indican que un recorte no anticipado de impuestos tiene un efecto positivo sobre la economía, aunque menor en comparación al efecto estimado por Romer y Romer

¹⁵El enfoque narrativo también ha sido utilizado en los trabajos de Ramey y Shapiro (1998) y Ramey (2011) para analizar los efectos de los cambios en los gastos de gobierno.

(2010); por su parte, los choques tributarios anticipados tienen un efecto negativo antes de la implementación y luego de ella el efecto es positivo. Favero y Giavazzi (2011) muestran que los choques identificados bajo el enfoque narrativo son choques estructurales válidos en comparación a los obtenidos con modelos VAR fiscales tradicionales; sin embargo, el efecto estimado es menor a los reportados por Mertens y Ravn (2011) y Romer y Romer (2010).

Perotti (2012) realiza ajustes a la serie de Romer y Romer (2010) utilizando información desagregada por tributo para determinar con mayor precisión la fecha de inicio de cada cambio legislado e identificar los cambios exógenos. Con esta nueva base de datos, demuestra que los cambios tributarios no anticipados tienen efectos similares a los cambios anticipados sobre el producto; sin embargo, el efecto estimado es menor al reportado por Romer y Romer (2010) pero similar al de Favero y Giavazzi (2011).

Cloyne (2013) replica el trabajo de Romer y Romer (2010) para el caso del Reino Unido por primera vez, utilizando información narrativa de aproximadamente 2 500 cambios tributarios legislados. En este caso, un aumento de impuesto equivalente a 1% del PBI reduce el producto en 2,5 puntos porcentuales; estimado similar al reportado por Romer y Romer (2010) para el caso de Estados Unidos, como se observa en la Tabla 1.

Jones y Olson (2014) extienden el trabajo de Romer y Romer (2010) y analizan la posibilidad de no linealidades entre los choques tributarios exógenos y el producto. Sus resultados muestran que el multiplicador tributario es aproximadamente cuatro veces más grande si se produce en un contexto de política monetaria expansiva, lo cual implica que la política monetaria puede amplificar o suavizar los efectos de la política fiscal.

Hussain (2015), muestra que un aumento de impuestos equivalente a 1% del PBI nominal reduce el producto en aproximadamente 3,0 puntos porcentuales; como se indica en la Tabla 1. Además, muestra que si bien un aumento del impuesto a los ingresos de las personas reduce el producto, un aumento del impuesto a la renta corporativo no tiene efectos significativos.

En el caso de Perú, Mendoza y Melgarejo (2008) aplican la metodología propuesta por Blanchard y Perotti (2002) y muestran que la potencia de la política fiscal aumenta con la fortaleza de las finanzas públicas; sin embargo, el impacto de un aumento de impuestos es pequeño y no significativo (excepto en un caso particular). Sánchez y Galindo (2013), estiman multiplicadores simétricos y asimétricos del gasto público y de los impuestos usando el enfoque SVAR de Blanchard y Perotti (2002) y modelos VAR no lineales (LSTVAR). Sus resultados muestran que una reducción de la carga impositiva equivalente a un sol incrementaría el PBI en 0,2 soles en el mismo trimestre y dicho efecto desaparecería al cabo de un año. Además, en periodos de bajo crecimiento

una reducción de impuestos tiene impactos pequeños positivos en la economía, mientras que en épocas de alto crecimiento los impactos no son significativos. Finalmente, Rossini y otros (2012), usando el enfoque SVAR de Blanchard y Perotti (2002), muestran que el multiplicador de ingresos corrientes (medidos como ingresos tributarios) tiene un efecto negativo pero no significativo sobre el producto.

El presente trabajo de investigación aplica el enfoque narrativo siguiendo a Romer y Romer (2010) y construye una serie de cambios tributarios exógenos a partir de los cambios tributarios experimentados en el Perú en los últimos 25 años. De esta forma, es la primera vez que se aplica el enfoque narrativo para el caso peruano.

B. Cambios tributarios

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
1	IR personas naturales y empresarial	Ley No. 25160, art. 36 - Establece criterios, fuentes y uso de recursos que permiten lograr el equilibrio financiero del Presupuesto del Gobierno Central para 1990.	26.12.1989	Ejercicio fiscal 1990		Tasa de dividendos, de utilidades y reserva de libre disposición de 15,4% a 30,8%. Para el caso de personas naturales, el crédito para dividendos (dado que este impuesto era considerado en la determinación de la renta neta global), se estableció en un monto no mayor al 15%, anteriormente era de 29,5%.	30,8%	Endógeno	1
2	IGV	Ley No. 25203, art. 2 - Crean el Fondo Especial de Desarrollo Universitario I/.	24.02.1990	25.02.1990	31.12.1990	Impuesto del 1% sobre las operaciones afectas con el IGV, por lo que incluyendo la tasa de IGV (13%) e IPM (2%), la tasa pasó a 16%.	16%	Endógeno	1
3	IGV	Decreto Supremo No. 052-90-EF 2/.	20.02.1990	08.03.1990	11.08.1990	Tasa de IGV de 13% a 15%, incluyendo IPM (2%) y Fondo de Desarrollo Universitario (1%), tasa pasó de 16% a 18%.	18%	Endógeno	1
4	Impuestos al patrimonio			Agosto 1990		Se creó la contribución patrimonial de la solidaridad y la contribución patrimonial de bienes asegurados.	1% patrimonio neto contable ajustable al 31.08.1990. 1% del monto total asegurado por bienes patrimoniales al mes de agosto de 1990.	Exógeno	3
5	IGV	Decreto Supremo No. 228-90-EF	11.08.1990	12.08.1990	31.12.1990	Tasa de IGV de 15% a 11%, incluyendo IPM (2%) y Fondo de Desarrollo Universitario (1%), tasa pasó de 18% a 14%.	14%	Exógeno	3

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
6	IR personas naturales y empresarial	D. Leg. No. 618, art. 12, 13, 14 y 15 - Precisan que la Renta deberá extenderse como referida al Decreto Legislativo 200, cuyo texto fue aprobado por D.S. 185-87-EF de setiembre de 1987.	30.11.1990	Ejercicio fiscal 1991		Cambio en los dos últimos tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales. Antes: - Por el exceso de 60 y hasta 72 UITs - 38% - Por el exceso de 72 UITs - 45% Después: - Por el exceso de 60 UITs - 37% Reducción de tasa de IR empresarial de 35% a 30%. Reducción de la tasa de dividendos, de utilidades y reserva de libre disposición de 30,8% a 10%.	Tramos y tasas del IR de personas naturales: - Hasta 15 UITs - 8% - Por el exceso de 15 y hasta 20 UITs - 10% - Por el exceso de 20 y hasta 25 UITs - 12% - Por el exceso de 25 y hasta 33 UITs - 16% - Por el exceso de 33 y hasta 41 UITs - 20% - Por el exceso de 41 y hasta 50 UITs - 25% - Por el exceso de 50 y hasta 60 UITs - 31% - Por el exceso de 60 UITs - 37% Tasa de IR empresarial - 30%. Tasa de dividendos, de utilidades y reserva de libre disposición - 10%.	Exógeno	3 y 4
7	Impuestos al patrimonio			Mediados de 1991		Se introdujo el impuesto al patrimonio personal y tasa plana del impuesto al patrimonio empresarial.	Tasa de 1,5% sobre el patrimonio personal, se permitía deducir como crédito el 1,5% del autoavalúo, para predios con valor no mayor a las 100 UITs. Tasa única del 2% para el impuesto al patrimonio empresarial.	Endógeno	1

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
8	IGV	Decreto Legislativo No. 656, art. 14 - Dictan nueva Ley que regula los impuestos General a las Ventas y Selectivo al Consumo.	09.08.1991	10.08.1991	29.02.1992	Incremento de la tasa general del impuesto a 14 %, por lo que incluyendo IPM (2%), la tasa ascendió a 16%.	16 %	Exógeno	3 y 4
9	Impuestos a las exportaciones			Enero de 1992		Se eliminó el impuesto a las exportaciones	Eliminación	Exógeno	4
10	IR personas naturales	Ley No. 25381, art. 60 - Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para 1992.	28.12.1991	Ejercicio fiscal 1992		Cambio en tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales. Antes: - Hasta 15 UITs - 8 % - Por el exceso de 15 y hasta 20 UITs - 10 % - Por el exceso de 20 y hasta 25 UITs - 12 % - Por el exceso de 25 y hasta 33 UITs - 16 % - Por el exceso de 33 y hasta 41 UITs - 20 % - Por el exceso de 41 y hasta 50 UITs - 25 % - Por el exceso de 50 y hasta 60 UITs - 31 % Después: - Hasta 5,5 UITs - 6 % - Por el exceso de 5,5 y hasta 15 UITs - 10 % - Por el exceso de 15 y hasta 25 UITs - 20 % - Por el exceso de 25 y hasta 35 UITs - 30 % - Por el exceso de 35 UITs - 37 %	Tramos y tasas del IR de personas naturales: - Hasta 5,5 UITs - 6 % - Por el exceso de 5,5 y hasta 15 UITs - 10 % - Por el exceso de 15 y hasta 25 UITs - 20 % - Por el exceso de 25 y hasta 35 UITs - 30 % - Por el exceso de 35 UITs - 37 %	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
11	IGV	Decreto Supremo de Emergencia No. 09-PCM-92	29.02.1992	01.03.1992	31.07.2003	Incremento de la tasa general del impuesto a 16 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 18 %.	18 %	Endógeno	1
12	Impuestos al patrimonio			Junio de 1992		Se redujo la tasa del impuesto al patrimonio personal de 1,5 % a 1 %	1 %	Exógeno	4
13	Impuestos al patrimonio			Enero de 1993		Se eliminó el impuesto al patrimonio personal.	Eliminación	Exógeno	4
14	Impuestos al patrimonio			Enero de 1994		Se eliminó el impuesto al patrimonio empresarial.	Eliminación	Exógeno	4
15	IR personas naturales y empresarial	D. Leg. No. 774, art. 25, inc. a, art. 53.	31.12.1993	Ejercicio fiscal 1994		Cambio en tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales. Antes: - Hasta 5,5 UITs - 6 % - Por el exceso de 5,5 y hasta 15 UITs - 10 % - Por el exceso de 15 y hasta 25 UITs - 20 % - Por el exceso de 25 y hasta 35 UITs - 30 % - Por el exceso de 35 UITs - 37 % Después: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 % Se inafectan los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades.	Tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 % Se inafectan los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades.	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
16	IR personas naturales y empresarial	Ley No. 27394, art. 3 y 4 - Ley que modifica la Ley del impuesto a la renta y el Decreto Legislativo No. 299.	30.12.2000	Ejercicio fiscal 2001		Cambio en tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales. Antes: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 % Después: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 20 % Reducción de tasa de IR empresarial de 30 % a 20 %, solamente si el contribuyente reinvertía sus utilidades en cualquier sector de la actividad económica.	Tasa y tramos de aplicación del IR de personas naturales: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 20 % Tasa de IR empresarial: 30 % sobre la renta neta no reinvertida y 20 % sobre la renta neta reinvertida.	Endógeno	2
17	IR personas naturales y empresarial	Ley No. 27513, art. 3 - Ley que modifica la ley del impuesto a la renta cuyo texto ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo No. 054-99-EF.	28.08.2001	Ejercicio fiscal 2002		Cambio en tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales. Antes: - Hasta 54 UITs - 15 % - Por el exceso de 54 UITs - 20 % Después: - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 y hasta 54 UITs - 21 % - Por el exceso de 54 UITs - 27 % Reducción de tasa de IR de tercera categoría de contribuyentes domiciliados de 30 % a 27 %. Aplicación de la tasa adicional de 4,1 % sobre la distribución de utilidades por parte del contribuyente domiciliado que genera renta de tercera categoría, salvo que la distribución sea efectuada en favor de personas jurídicas domiciliadas.	Tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales: - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 y hasta 54 UITs - 21 % - Por el exceso de 54 UITs - 27 % Tasa de IR de tercera categoría de contribuyentes domiciliados - 27 %. Tasa adicional de 4,1 % sobre la distribución de utilidades que debe aplicar el contribuyente domiciliado que genera rentas de tercera categoría.	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
18	IR personas naturales y empresarial	Ley No. 27804, art. 15 y 17 - Ley que modifica la ley del impuesto a la renta según texto único ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 054-99-EF y modificaciones.	02.08.2002	Ejercicio fiscal 2003		<p>Para las personas jurídicas, se mantuvo la tasa adicional de 4,1% sobre toda suma cargada que significó disposición indirecta de renta no susceptible de posterior control tributario (reincorporada desde el ejercicio 2002).</p> <p>Para el caso de las personas naturales y sucesiones indivisas, se estableció que los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades estarán gravadas con la tasa de 4,1%. Así también, se establece que la renta neta global no comprende los dividendos ni cualquier otra forma de distribución de utilidades. La retención de los impuestos la harán las personas jurídicas que acuerden la distribución de dividendos o cualquier otra forma de distribución de utilidades, excepto cuando esta se efectúe en favor de personas jurídicas domiciliadas.</p> <p>Se mantiene la tasa de impuesto de la personas jurídicas domiciliadas de 27% y se establece la figura de los otros perceptores de rentas de tercera categoría a los que les corresponde la tasa de 30% (personas naturales o sucesiones indivisas).</p>	Tasa de 4,1% sobre los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades. Tasa impuesto de la personas jurídicas domiciliadas de 27% y tasa de los otros perceptores de rentas de tercera categoría: 30% (personas naturales o sucesiones indivisas).	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
19	IR personas naturales	Ley No. 27895, art. 1 - Ley que modifica el texto único ordenado de la ley del impuesto a la renta	30.12.2002	Ejercicio fiscal 2003	Ejercicio fiscal 2014	Cambio en tasas de aplicación del IR de personas naturales: Antes: - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 y hasta 54 UITs - 21 % Después: - Por el exceso de 54 UITs - 27 % - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 UITs y hasta 54 UITs - 21 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 %	Tasas de aplicación del IR de personas naturales: - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 UITs y hasta 54 UITs - 21 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 %	Exógeno	4
20	IGV	Ley No. 28033, art. 1 - Ley que modifica la ley de impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo 3/.	19.07.2003	01.08.2003	31.12.2004	Incremento de la tasa del IGV a 17 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 19 %.	19 %	Endógeno	1
21	IR empresarial.	D. Leg. No. 945, art. 33 - Modificación de la ley del impuesto a la renta.	23.12.2003	Ejercicio fiscal 2004		Incremento de la tasa del impuesto a la renta para perceptores de renta de tercera categoría domiciliados de 27 % a 30 %.	30 %	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
22	IR personas naturales.	D. Leg. No. 972, art. 14 - Decreto Legislativo sobre tratamientos de las rentas de capital.	10.03.2007	Ejercicio fiscal 2009		Se estableció la aplicación de la tasa de 6,25 % sobre la renta neta de capital (primera y segunda categoría), con excepción de dividendos, antes se les aplicaba las tasas de la renta neta global que se consolidaba en la DJ anual, esto es: hasta 27 UITs - 15%; por el exceso de 27 UITs y hasta 54 UITs - 21%; por el exceso de 54 UITs - 30%. Las ganancias de capital y los intereses se mantuvieron exentos del impuesto, hasta que con la Ley No. 29492, vigente desde el 01.01.2010 hasta el 31.12.2011, se estableció que la ganancia de capital proveniente de la enajenación de acciones y otros valores obtenida por persona natural, sucesión indivisa o sociedad conyugal, estaba exonerada del pago del impuesto hasta por las primeras 5 UITs del ejercicio.	6,25 %	Exógeno	4
23	IGV	Ley No. 29666, art. 1 - Ley que restituye la tasa establecida por el artículo 17 del texto único ordenado de la ley del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.	20.02.2011	01.03.2011	31.12.2011	Reducción de la tasa del IGV a 16%, por lo que incluyendo IPM (2%), la tasa ascendió a 18%.	18 %	Endógeno	2
24	IR personas naturales	D. Leg. No. 1120, única disposición complementaria derogatoria - Decreto Legislativo que modifica la ley del impuesto a la renta.	18.07.2012	Ejercicio fiscal 2013		Se elimina la exoneración del impuesto a la renta de las ganancias de capital provenientes de la enajenación de acciones y otros valores obtenida por persona natural sucesión indivisa o sociedad conyugal, al eliminarse el tramo exonerado que existía de hasta por las primeras 5 UITs de las señaladas ganancias de capital.	6,25 %	Exógeno	4

Cuadro A-2. Registro de modificaciones de tasas tributarias periodo 1990-2015 (cont.)

No.	Tipo de impuesto	Base legal	Fecha de publicación	Vigencia desde	Vigencia hasta	Modificación	Nueva tasa	Tipo de cambio	Motivación
25	IR personas naturales y empresarial	Ley No. 30296, Ley que promueve la reactivación de la economía.	31.12.2014	Ejercicio fiscal 2015		Cambio en los tramos y tasas de aplicación del IR de personas naturales: Antes: - Hasta 27 UITs - 15 % - Por el exceso de 27 y hasta 54 UITs - 21 % - Por el exceso de 54 UITs - 30 % Después: - Hasta 5 UITs - 8 % - Más de 5 UITs hasta 20 UITs - 14 % - Más de 20 UITs hasta 35 UITs - 17 % - Más de 35 UITs hasta 45 UITs - 20 % - Más de 45 UITs - 30 % Reducción de tasa de IR empresarial de 30% a 28% para 2015 y 2016; a 27% para el 2017 y 2018 y a 26% a partir del 2019. Incremento de la tasa de dividendos y otra forma de distribución de utilidades de 4,1% a 6,8% para 2015 y 2016; a 8% para el 2017 y 2018 y a 9,3% a partir del 2019.	Tramos y tasas del IR de personas naturales: - Hasta 5 UITs - 8 % - Más de 5 UITs hasta 20 UITs - 14 % - Más de 20 UITs hasta 35 UITs - 17 % - Más de 35 UITs hasta 45 UITs - 20 % - Más de 45 UITs - 30 % Tasa de IR empresarial: - 28 % para 2015 y 2016 - 27 % para 2017 y 2018 - 26 % a partir del 2019 Tasa de dividendos y otra forma de distribución de utilidades: - 6,8 % para 2015 y 2016 - 8 % para 2017 y 2018 - 9,3 % a partir del 2019	Endógeno	2

1/. La ley 25203, estableció que el Fondo de Desarrollo Universitario, también lo constituía un impuesto del 1% sobre los servicios de electricidad, telefónicos, seguros y publicidad, así como un impuesto del 1% sobre los honorarios que perciban los profesionales por el ejercicio de su profesión, inclusive la forma asociada.
2/. La fecha de vigencia del DS No. 052-90-EF es a partir del décimo sexto día ulterior a su publicación, tal como lo establecía el art. 195 de la Constitución de 1979 vigente a la fecha.
3/. Posteriormente, se aprobaron una serie de normas que mantuvieron la tasa de 19% hasta el 28.02.2011.

NOTA: Códigos de motivación

1. Compensar cambios en el gasto público.
2. Compensar otros factores diferentes al gasto y que podrían afectar al producto en el futuro cercano.
3. Enfrentar un déficit fiscal heredado.
4. Alcanzar un objetivo de largo plazo (aumentar la equidad, reducir el tamaño del gobierno, mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo).

C. Análisis de cambios tributarios

C.1. Cambios tributarios exógenos

Caso 1: agosto 1990, creación de contribución patrimonial de seguridad y contribución patrimonial de bienes asegurados.¹⁶

A partir del mes de agosto de 1990, se establecieron una serie de nuevas medidas tributarias destinadas a revertir el deterioro de los ingresos fiscales que se dio hasta julio de 1990, dentro de estas medidas estuvo la creación de la contribución patrimonial de solidaridad y la contribución patrimonial de bienes asegurados, por lo que este cambio se clasifica como exógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 11 millones en 1990.

Caso 2: agosto 1990, Decreto Supremo 228-90-EF.¹⁷

Mediante este dispositivo, se dispuso la reducción de la tasa de IGV de 15 % a 11 %, por lo que incluyendo el IPM (2 %) y el Fondo de Desarrollo Universitario (1 %), la tasa pasó de 18 % a 14 %.

Este cambio se dio dentro de un conjunto de medidas tributarias entre las que se encontraban la eliminación de exoneraciones y beneficios, manteniéndose solo una lista de bienes exentos, que estaban orientadas a incrementar los ingresos del gobierno y mantener una política restrictiva de gasto,¹⁸ así como reordenar el sistema tributario. Este cambio se clasifica como exógeno dado que tuvo como motivación, enfrentar un déficit fiscal heredado y alcanzar un objetivo de largo plazo.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 83 millones en 1990.

Caso 3: enero 1991, Decreto Legislativo 618.¹⁹

A través de este decreto, se establecieron cambios en los tramos de la renta neta imponible y las tasas marginales del impuesto a la renta de personas naturales, pasando de 9 a 8 tramos, a los que se les aplicaban las tasas que se detallan a continuación:

- ▷ Hasta 15 UITs - 8 %
- ▷ Por el exceso de 15 y hasta 20 UITs - 10 %

¹⁶Memoria del BCRP 1990.

¹⁷Publicado el 11.08.1990 y vigente desde el 12.08.1990.

¹⁸Memoria del BCRP 1990.

¹⁹Precisan que las referencias al impuesto a la renta deberá extenderse como referida al Decreto Legislativo 200, cuyo texto fue aprobado por D.S. 185-87-EF de setiembre de 1987, publicado el 30.11.1990 y vigente a partir del ejercicio 1991.

- ▷ Por el exceso de 20 y hasta 25 UITs - 12 %
- ▷ Por el exceso de 25 y hasta 33 UITs - 16 %
- ▷ Por el exceso de 33 y hasta 41 UITs - 20 %
- ▷ Por el exceso de 41 y hasta 50 UITs - 25 %
- ▷ Por el exceso de 50 y hasta 60 UITs - 31 %
- ▷ Por el exceso de 60 UITs - 37 %

Asimismo, se redujo la tasa del impuesto a la renta empresarial, pasando de 35 % a 30 %, y la tasa de los dividendos, utilidades y reservas de libre disposición al pasar de 30,8 % a 10 %.

Esta medida se dio como parte de un conjunto de modificaciones entre las que se encontraban la derogación de la mayor parte de las exoneraciones y la eliminación de los regímenes especiales, todo esto con el objetivo de reducir el déficit del sector público, a fin de no generar presiones sobre el financiamiento interno, en el marco del programa de estabilización de la economía, esto es, enfrentar un déficit fiscal heredado, por tal motivo este cambio está clasificado como exógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 67 millones en 1991.

Caso 4: agosto 1991, Decreto Legislativo 656.²⁰

Mediante este decreto, se dispuso el incremento de la tasa de IGV de 12 % a 14 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 16 %.

En el segundo semestre de 1991 se dio esta medida con el objetivo de aumentar la recaudación dados los insuficientes recursos del estado, siendo necesario la recuperación de los ingresos para que este pueda cumplir eficientemente sus funciones,²¹ por lo que este cambio se clasifica como exógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 63 millones en el último trimestre de 1991.

Caso 5: enero 1992, impuestos a las exportaciones.²²

En el ejercicio 1992 no se aplicó ningún tributo a la exportación, el último impuesto a la exportación de productos tradicionales estuvo vigente hasta el

²⁰Dictan nueva ley que regula los impuestos general a las ventas y selectivo al consumo, publicado el 09.08.1991 y vigente desde el 10.08.1991.

²¹Memoria del BCRP 1991.

²²Memoria del BCRP 1992.

31.12.1991. Cabe señalar que en el año 1991 se homogenizó el régimen tributario de los impuestos a las exportaciones que anteriormente consistía en un sistema particular para cada tipo de exportación.

Este cambio tributario se dio en el marco de uno de los tres objetivos principales del manejo del sector público que fue de dar mayor eficiencia al aparato estatal mediante la racionalización del sistema tributario,²³ por tal motivo, se ha clasificado este cambio como exógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 2 millones en 1992.

Caso 6: enero 1992, Ley 25381.²⁴

Mediante esta norma, se modificaron los tramos de la renta neta imponible y tasas del impuesto a la renta de personas naturales, incrementando las tasas para los menores tramos, tal como se detalla a continuación:

- ▷ Hasta 5,5 UITs - 6 %
- ▷ Por el exceso de 5,5 y hasta 15 UITs - 10 %
- ▷ Por el exceso de 15 y hasta 25 UITs - 20 %
- ▷ Por el exceso de 25 y hasta 35 UITs - 30 %
- ▷ Por el exceso de 35 UITs - 37 %

El Dictamen de la Comisión de Economía y Finanzas, señaló que el proyecto de ley se basaba en la necesidad de equilibrar el presupuesto del sector público para el año 1992, teniendo en cuenta que los gastos totales se fijaban en 9,85 % del PBI y la presión tributaria no alcanzaba el 8 % del PBI, y según Dictamen en minoría No. 1466/91-S, se estableció que existía un consenso generalizado de que el gasto del gobierno central se encontraba en un nivel muy reducido, por lo que era necesario aumentarlo para atender las necesidades de educación, salud, campaña contra el cólera, reconstrucción de la infraestructura, etc; siendo el objetivo superar las metas de recaudación tributaria (la proyección de la presión tributaria para 1991 era 7,6 % del PBI).

Se ha clasificado este cambio como exógeno, dado que con la mayor recaudación el gobierno podría cumplir con sus funciones con lo que esperaba alcanzar un objetivo de largo plazo.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 704 millones en 1992.

²³Memoria del BCRP 1992.

²⁴Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para 1992, publicado el 28.12.1991 y vigente a partir del ejercicio fiscal 1992.

Caso 7: junio 1992, impuesto al patrimonio personal.²⁵

En junio de 1992, se redujo la tasa del impuesto al patrimonio personal de 1,5 % a 1 % para los contribuyentes cuyo patrimonio afecto no excedía de S/250 mil con el fin de aliviar la carga impositiva por este concepto, por lo que el cambio está vinculado con un objetivo de largo plazo (para aumentar la equidad entre los contribuyentes) y por ende el cambio es clasificado como exógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 96 millones en 1992.

Caso 8: enero de 1993, impuesto al patrimonio personal.²⁶

A partir del ejercicio 1993, se eliminó el impuesto al patrimonio personal, medida que se dio en el marco de la simplificación del sistema impositivo, por lo que el cambio se clasifica como un cambio exógeno al estar vinculado a un objetivo de largo plazo.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 57 millones en 1993.

Caso 9: enero 1994, impuesto al patrimonio empresarial.²⁷

En el año 1994, se derogó el impuesto al patrimonio empresarial como parte del conjunto de medidas dirigidas a continuar con el proceso de simplificación del sistema tributario, por lo que el cambio se clasifica como un cambio exógeno al estar vinculado a un objetivo de largo plazo.

El impacto estimado de esta medida asciende a -S/ 273 millones en 1994.

Caso 10: enero 1994, Decreto Legislativo 774.²⁸

Mediante el presente Decreto Legislativo se determinaron nuevos tramos de la renta neta imponible y tasas del impuesto a la renta de personas naturales, lo que implicó la aplicación de una menor tasa a mayor tramo:

- ▷ Hasta 54 UITs - 15 %
- ▷ Por el exceso de 54 UITs - 30 %

Asimismo, se estableció la inafectación de los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades.

Esta medida se dio como parte del conjunto de medidas dirigidas a continuar con el proceso de simplificación del sistema tributario, por lo que el cambio se

²⁵Memoria del BCRP 1992.

²⁶Memoria del BCRP 1993.

²⁷Memoria del BCRP 1994.

²⁸Publicado el 31.12.1993 y vigente a partir del ejercicio fiscal 1994.

clasifica como un cambio exógeno al estar vinculado a un objetivo de largo plazo.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 240 millones en 1994.

Caso 11: enero 2002, Ley 27513.²⁹

Mediante esta norma, se estableció nuevos tramos de la renta neta imponible y nuevas tasas del impuesto a la renta de personas naturales, así como un incremento de la tasa del impuesto a la renta de tercera categoría.

IR de personas naturales:

- ▷ Hasta 27 UITs - 15 %
- ▷ Por el exceso de 27 y hasta 54 UITs - 21 %
- ▷ Por el exceso de 54 UITs - 27 %

IR de tercera categoría:

- ▷ Tasa de 27 %

Asimismo, se estableció una tasa adicional de 4,1 % sobre el monto distribuido de utilidades.

El proyecto de ley 439-2001-CR³⁰ señalaba en su exposición de motivos que la reducción de la tasa de impuesto a la renta de tercera categoría establecida en la Ley 27394, lejos de incentivar la inversión extranjera y por ende reactivar la economía, significó transferencias de recaudación del estado peruano a países de donde los inversionistas provienen, dado que, en la mayoría de los casos, las tasas del impuesto a la renta en dichos países era mayor a la del Perú, por lo que la reducción de la tasa no significó menores costos para dichos inversionistas que implique un incentivo eficaz a la inversión (considerando que la reducción del impuesto de lo que no pagan en el Perú lo pagan en el país de origen de la inversión).

Por tal motivo, el proyecto de ley consideró necesario incrementar la tasa del impuesto a la renta de personas jurídicas a 27 % con el fin de recuperar la recaudación para solventar los gastos del estado, orientados al aumento de remuneraciones de maestros, médicos y otros servidores públicos y compensar la pérdida de recaudación por la reducción de impuestos que si afectan directamente y de forma negativa la competitividad de las empresas al afectar sus costos de producción. Asimismo, se planteó la aplicación de una tasa adicional de 4,1 % solo en el caso de que exista distribución de utilidades. En cuanto al

²⁹Ley que modifica la ley del impuesto a la renta cuyo texto ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo No. 054-99-EF, publicada el 28.08.2001 y vigente desde el ejercicio fiscal 2002.

³⁰De fecha 23.08.2001.

impuesto a la renta de personas naturales, se planteó establecer una escala del impuesto con tres tramos, a fin de lograr una mayor progresividad del impuesto.

Dado lo señalado en la exposición de motivos, el presente cambio tributario se clasifica como exógeno, dado que estaban orientados a alcanzar un objetivo de largo plazo que implica el incremento de las remuneraciones de los servidores públicos, así como alcanzar la equidad entre los contribuyentes.

En el proyecto de ley se estimó que el efecto de esta medida sobre la recaudación del impuesto a la renta en el año 2002 sería de S/ 950 millones.

Caso 12: enero 2003, Leyes 27804 y 27895.³¹

Mediante la ley 27804, para las personas naturales y sucesiones indivisas, se estableció, gravar los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades con la tasa de 4,1 %. Asimismo, para el caso de las personas jurídicas y otros perceptores de rentas de tercera categoría, se estableció las tasas de 27 % y 30 % sobre su renta neta, respectivamente.

El dictamen de la Comisión de Economía recaído sobre los proyectos de ley 2992, 2993 y 3223/2001-CR³² estableció que la propuesta era aclarar que la denominada tasa adicional de 4,1 % sobre el monto distribuido de utilidades, incorporada en la Ley 27513, correspondía a un impuesto sobre dividendos u otras formas de distribución de utilidades, siendo el monto de reparto la base de cálculo sobre la que debía aplicarse la tasa del 4,1 %. Asimismo se indicó que la empresa que acordara la distribución de utilidades sería el agente retenedor del impuesto a cargo del beneficiario y que la retención tendría carácter definitivo.

Por su lado con el proyecto de ley 3937/2002-CR³³ propuso incrementar la tasa marginal aplicable al último tramo de la renta neta global de las personas naturales, sociedades conyugales, de ser el caso, y sucesiones indivisas domiciliadas, de 27 % a 30 %, por lo que las tasas aplicables tendrían el siguiente esquema:

- ▷ Hasta 27 UITs - 15 %
- ▷ Por el exceso de 27 UITs y hasta 54 UITs - 21 %
- ▷ Por el exceso de 54 UITs - 30 %

En la exposición de motivos se señala que la medida daría un tratamiento más equitativo entre personas que percibían dividendos y los que percibían

³¹Ley que modifica la ley del impuesto a la renta según texto único ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 054-99-EF y modificatorias, publicada el 02.08.2002 y Ley que modifica el texto único ordenado de la ley del impuesto a la renta, publicada el 30.12.2002, ambas vigentes a partir del ejercicio 2003.

³²Dictamen de fecha 10.07.2002.

³³De fecha 18.09.2002.

otros tipos de renta, debido a que en el 2003 las personas naturales accionistas de empresas pagarían 27 % a nivel de la empresa y 4,1 % (tasa combinada de 30 %), también se indicó que en otros países las tasas marginales superaban el 30 %. Asimismo, el dictamen en minoría³⁴ sobre el proyecto de ley 3937-2002-CR señaló que era necesario adicionar una escala más a la nueva propuesta de ley a efectos de ampliar la base tributaria y sobre todo la presión tributaria a las personas que percibían más ingresos.

Dado lo señalado en la exposición de motivos de los proyectos de ley, tanto de la Ley 27804, como de la Ley 27895, los cambios tributarios establecidos en cada norma, se clasifican como exógenos, ya que en el primer caso la motivación era precisar y mejorar la aplicación del impuesto a la renta y en el segundo caso la motivación era dar un tratamiento más equitativo entre los contribuyentes que percibían dividendos con los que no los percibían, por lo que se buscaba alcanzar un objetivo de largo plazo.

En el proyecto de ley 3937/2002-CR se estimó que esta medida recaudaría anualmente S/ 50 millones.

Caso 13: enero 2004, Decreto Legislativo 945.³⁵

Mediante esta norma, se dispuso el incremento de la tasa de impuesto a la renta empresarial de 27 % a 30 %.

La propuesta legislativa de reforma de diciembre de 2003, proponía la elevación de la tasa aplicable a las personas jurídicas de 27 % a 30 %, con lo que la legislación solo contemplaría una única tasa aplicable a las rentas de tercera categoría. Asimismo se señalaba que la tasa de 30 % propuesta se acercaría a la tasa promedio que grava las utilidades de las personas jurídicas de 17 países que aplicaban una tasa proporcional sobre las utilidades.

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento³⁶ estableció que la norma se dio a fin de ampliar el ámbito de aplicación del impuesto, perfeccionar la determinación sobre base presunta y métodos de valoración y actualizar la normatividad vigente con el objeto de cubrir vacíos legales y supuestos de evasión y elusión tributaria.

Dado, que el cambio tributario tuvo como motivación aumentar la equidad al establecer una única tasa del impuesto (considerando la tasa promedio de 17 países), se clasifica este cambio como exógeno.

³⁴De fecha 28.12.2002.

³⁵Modificación de la ley del impuesto a la renta, publicado el 23.12.2003 y vigente a partir del ejercicio 2004.

³⁶De fecha 22.03.2004.

Los efectos de la norma sobre la recaudación considerada en la exposición de motivos se estimó en S/. 300 millones.

Caso 14: enero 2009, Decreto Legislativo 972.³⁷

Mediante la presente norma se estableció un reordenamiento de las categorías de las rentas de fuente peruana, pasando de un sistema global a un sistema cedular. Dado este cambio, a la renta neta de capital (primera y segunda categoría), con excepción de dividendos se le aplicaría la tasa de 6,25 %, anteriormente se les aplicaba las tasas de la renta neta global que se consolidaba en la DJ anual, esto es: hasta 27 UITs - 15 %; por el exceso de 27 UITs y hasta 54 UITs - 21 %; por el exceso de 54 UITs - 30 %.

Este cambio se clasifica como exógeno, dado que la norma se dio con el fin de permitir la consolidación del mercado de capitales, en ese sentido la propuesta buscaba un tratamiento más favorable para las rentas del capital, manteniendo un impuesto progresivo sobre las rentas de trabajo.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 340 millones en 2009.

Caso 15: enero 2013, Decreto Legislativo 1120.³⁸

Mediante la presente norma se eliminó la exoneración del impuesto a la renta de las ganancias de capital provenientes de la enajenación de acciones y otros valores obtenida por persona natural sucesión indivisa o sociedad conyugal por las primeras 5 UITs de las señaladas ganancias de capital.

En la exposición de motivos, se menciona que se plantea la medida con el fin de fomentar un trato equitativo para todas las personas naturales que percibían rentas de segunda categoría.

Se considera un cambio exógeno, dado que la norma se dio con el fin de generar la equidad en la imposición a los contribuyentes y evitar distorsiones en la neutralidad de las decisiones de los agentes económicos.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 55 millones en 2013.

³⁷Decreto Legislativo sobre tratamientos de las rentas de capital, publicado el 10.03.2007 y vigente a partir del ejercicio fiscal 2009.

³⁸Decreto Legislativo que modifica la ley del impuesto a la renta, publicado el 18.07.2012 y vigente a partir del ejercicio fiscal 2013.

C.2. Cambios tributarios endógenos

Caso 1: enero 1990, Ley 25160.³⁹

Mediante este dispositivo se incrementó la tasa del impuesto a los dividendos, utilidades y reservas de libre disposición de 15,4 % a 30,8 %, asimismo se estableció que el crédito para dividendos no sería mayor al 15 %, anteriormente era de 29,5 %.

El proyecto de ley (Registro 3421-dic-89) asumió un déficit de 3,4 % del PBI y propuso como fuentes de financiamiento del presupuesto de 1990:

- un incremento de la presión tributaria, no menor del 4 % del PBI,
- un endeudamiento a mediano, largo y corto plazo, colocando en el mercado bonos de inversión pública hasta por 1,5 % del PBI.

Cabe señalar que esta modificación se dio dentro de un conjunto de medidas orientadas a financiar el gasto público en un contexto de reactivación económica y desaceleración de la inflación a través de un déficit fiscal manejable, por lo que este cambio está clasificado como endógeno pues responde a una necesidad inmediata de financiar el déficit público, que afecta a su vez a la economía.

El impacto estimado de esta medida fue alrededor de S/ 213 millones.

Caso 2: febrero de 1990, Ley 25203.⁴⁰

Mediante esta norma, se crea el fondo de desarrollo universitario cuyos recursos están orientados a financiar las diversas actividades académicas de las universidades públicas y las remuneraciones de su personal.

El cambio tributario es endógeno, pues estaban destinadas a compensar cambios en el gasto público inmediatos y específicos.

El impacto estimado de esta medida fue alrededor de S/ 530 mil para 1990.

Caso 3: marzo de 1990, Decreto Supremo 052-90-EF.⁴¹

Mediante este dispositivo se incrementó la tasa de IGV de 13 % a 15 %, incluyendo IPM (2 %) y Fondo de Desarrollo Universitario (1 %), la tasa pasó de 16 % a 18 %.

³⁹Publicada el 26.12.1989 y vigente a partir del ejercicio fiscal 1990.

⁴⁰Publicada el 24.02.1990 y vigente a partir de 25.02.1990.

⁴¹Publicado el 20.02.1990 y vigente desde el 08.03.1990.

Esta medida, se dio en un escenario en el que el déficit económico del sector público fue significativo.

El presente cambio tributario es clasificado como endógeno dado que la medida estuvo orientada a evitar un mayor deterioro en las cuentas del sector público (en el primer semestre del año), cabe señalar que esta medida se dio junto con otras más, sin embargo resultaron insuficientes.

El impacto estimado de esta medida fue alrededor de S/ 6 millones en 1990.

Caso 4: mediados de 1991, Impuestos al patrimonio personal y tasa plana del impuesto al patrimonio empresarial.⁴²

A mediados de 1991, el gobierno tuvo que recurrir a medidas tributarias de emergencia que elevaran la recaudación a efectos de que el estado pudiera cumplir sus funciones, así se introdujo el impuesto al patrimonio personal y se estableció una tasa plana del impuesto al patrimonio empresarial.

El cambio se clasifica como endógeno pues respondía a una necesidad inmediata de financiar el déficit público, que afecta a su vez a la economía.

Es necesario señalar que en este año también se eliminó la aplicación de la Contribución Extraordinaria de Solidaridad; adicionalmente en el impuesto al patrimonio empresarial, se introdujo créditos contra terceros en la base gravable del impuesto y se derogaron regímenes exoneratorios; y en el impuesto al patrimonio personal se permitió deducir como crédito el 1,5 % del autoavalúo para aquellos predios cuyo valor no excediese las 100 UITs y 1 % para predios en exceso de 100 UITs.

El impacto estimado de estas medidas estuvo alrededor de -S/ 138 millones para 1991.

Caso 5: marzo 1992, Decreto Supremo de Emergencia 09-PCM-92.⁴³

Mediante esta norma, se incrementó de la tasa de IGV a 16 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 18 %.

A fines de febrero de 1992, se incrementó la tasa del IGV junto a diversas medidas tributarias, algunas con carácter temporal, orientadas a cubrir las necesidades de caja del sector público, por lo que al estar vinculado este cambio a compensaciones en gasto público, se ha clasificado como endógeno.

⁴²Memoria del BCRP 1991

⁴³Publicado el 29.02.1992 y vigente desde el 01.03.1992.

El impacto estimado de esta medida asciende a S/ 287 millones en 1992.

Caso 6: enero 2001, Ley 27394.⁴⁴

Mediante el presente dispositivo, se establece la reducción de la tasa de impuesto a la renta de personas naturales y de tercera categoría, de la siguiente manera:

IR de personas naturales:

- ▷ Renta neta global anual hasta 54 UITs - 15 %
- ▷ Por el exceso de 54 UITs - 20 %

IR de tercera categoría:

- ▷ Tasa de 30 % (sobre la renta neta no reinvertida) y 20 % (sobre la renta neta reinvertida).

El proyecto de ley 1054/2000-CR⁴⁵ propuso 5 tramos de la renta neta imponible y tasas del impuesto a la renta de personas naturales, siendo el sustento en la exposición de motivos, la búsqueda del equilibrio entre la necesidad de recaudación tributaria del estado y la de flexibilizar el impacto tributario en las personas de los diferentes niveles de remuneraciones, para establecer una proporcionalidad justa y humanizada.

Asimismo el proyecto de ley 1134/2000-CR⁴⁶ propuso establecer una única tasa del 20 % para las rentas de tercera categoría y una reducción de la tasa que gravaba la parte que excede a las 54 UITs de la renta neta global, de 30 % a 20 %. La exposición de motivos del presente proyecto señalaba que la reducción de análisis de la tasa de impuesto a la renta de tercera categoría buscaba generar un efecto expansivo en la economía a través de la transferencia de recursos del sector público hacia el sector privado, mientras que la reducción de la tasa marginal del impuesto a la renta de personas naturales, buscaba mantener la coherencia con la reducción de la tasa propuesta para rentas de tercera categoría, evitando el traspaso de personas naturales a personas jurídicas buscando aprovechar el diferencial de tasas.

En el dictamen⁴⁷ de la Comisión de Economía de los proyectos mencionados anteriormente, se señaló que las modificaciones propuestas se encuadran dentro de la política del gobierno de buscar un efecto expansivo en la economía a través de la transferencia de recursos del sector público hacia el sector privado, por lo que se consideró conveniente la propuesta señalada en el proyecto de ley

⁴⁴Ley que modifica la Ley del Impuesto a la Renta y el Decreto Legislativo No. 299, publicada el 30.12.2000 y vigente a partir del ejercicio fiscal 2001.

⁴⁵De fecha 14.12.2000.

⁴⁶De fecha 26.12.2000.

⁴⁷De fecha 28.12.2000.

1134/2000-CR dado que aseguraría un beneficio a los diversos contribuyentes y a las empresas que estaban duramente afectadas por la crisis económica y la recesión.

De lo mencionado tanto en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley, como en el dictamen de la Comisión de Economía, sobre el sustento de estas modificaciones tributarios, se clasifica como cambios endógenos, dado que están orientados a compensar factores diferentes al gasto que tienden a afectar el producto en un futuro cercano.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 813 millones para el año 2001.

Caso 7: agosto 2003, Ley 28033.⁴⁸

Mediante este dispositivo se dispuso el incremento de la tasa del IGV a 17 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 19 %.

El proyecto de ley No. 7439/2002-CR, señaló que a pesar del esfuerzo del gobierno y del buen desempeño de la economía peruana, era urgente establecer medidas adecuadas para atender las principales demandas sociales sin sacrificar ni poner en peligro la estabilidad y sostenibilidad económica del país.

Asimismo, en la presentación del MEF ante la Comisión Permanente del Congreso de la República se señaló que uno de los propósitos de esta medida fue alcanzar estándares de recaudación internacionales que permitan satisfacer las demandas sociales, financiar las obras prioritarias de infraestructura y aumentar los recursos para la lucha antisubversiva, por lo que este cambio está clasificado como endógeno pues responde a una necesidad inmediata de financiar el gasto público, que afecta a su vez a la economía.

El impacto estimado de esta medida fue de S/ 661 millones para el año 2003.

Caso 8: marzo 2011, Ley 29666.⁴⁹

Mediante esta norma, se dispuso la reducción de la tasa del IGV a 16 %, por lo que incluyendo IPM (2 %), la tasa ascendió a 18 %.

En el proyecto de ley No. 4660/2010-PE, se señaló que dado que las expectativas de incremento de los precios internacionales del petróleo y los alimentos, influirían directamente en los precios de los bienes de consumo masivo era ne-

⁴⁸Ley que modifica la ley de impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo, publicada el 19.07.2003 y vigente desde el 01.08.2003.

⁴⁹Ley que restituye la tasa establecida por el artículo 17 del texto único ordenado de la ley del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo, publicada el 20.02.2011 y vigente desde el 01.03.2011.

cesaria la implementación de esta medida, a fin de disminuir este efecto.

En el proyecto de ley mencionado, también se señala que los beneficios que traerían consigo esta medida serían un efecto dinamizador de la economía, al incrementar la capacidad de gasto así como un incremento de la producción o inversión de las empresas dada su mayor disponibilidad de liquidez.

Por otro lado, se mencionó que con la medida se lograría la mejora del nivel de competitividad del país y se generaría un incentivo estructural para que la SUNAT implemente o refuerce medidas que busquen la ampliación de la base tributaria.

Dado que con la medida se buscaba compensar factores externos que podrían afectar el producto, el presente cambio se clasifica como endógeno.

El impacto estimado de esta medida fue de -S/ 1 530 millones para el año 2011.

Caso 9: enero 2015, Ley 30296.⁵⁰

Mediante esta norma, se modificaron los tramos de la renta neta imponible y tasas del impuesto a la renta de personas naturales, se redujo la tasa del impuesto a la renta de tercera categoría y se incrementó la tasa de impuesto a los dividendos, tal como se detalla a continuación:

IR de personas naturales

- ▷ Hasta 5 UITs - 8 %
- ▷ Más de 5 UITs hasta 20 UITs - 14 %
- ▷ Más de 20 UITs hasta 35 UITs- 17 %
- ▷ Más de 35 UITs hasta 45 UITs - 20 %
- ▷ Más de 45 UITs - 30 %

IR de tercera categoría

- ▷ 28 % para 2015 y 2016
- ▷ 27 % para 2017 y 2018
- ▷ 26 % a partir del 2019.

Dividendos

⁵⁰Ley que promueve la reactivación de la economía, publicada el 31.12.2004 y vigente desde el ejercicio fiscal 2015.

- ▷ 6,8 % para 2015 y 2016.
- ▷ 8 % para 2017 y 2018.
- ▷ 9,3 % a partir del 2019.

El proyecto de ley No. 4004/2014 propuso una serie de medidas tributarias, entre las que se encontraban las modificaciones señaladas, las mismas que estaban orientadas a reactivar la economía, promover la inversión en el país, atraer la inversión extranjera e incrementar la competitividad del país.

El referido proyecto señaló que dado que las tasas efectivas del impuesto corporativo tenían un efecto negativo sobre la inversión de las empresas, se propuso la reducción gradual de las tasas del impuesto a la renta de tercera categoría, sin embargo, a efectos de mantener la carga tributaria constante, también se dispuso el incremento gradual del impuesto a la renta aplicable a los dividendos.

Mientras que para el caso del IR de personas naturales, el proyecto de ley menciona que existía espacio para mejorar la progresividad del impuesto sobre las rentas del trabajo, dado que la anterior tasa mínima era una de las más altas de la región y la tasa marginal máxima se encontraba en un rango medio-bajo. Con las nuevas tasas se buscaba reducir la carga tributaria para la mayoría de contribuyentes y mantenerla para aquellos con mayores rentas, con el fin de hacer más progresivo el sistema.

Dado que estas medidas tenían como finalidad reactivar la economía y promover las inversiones, el presente cambio se clasifica como endógeno.

El impacto estimado que se registra de esta medida es de -S/ 2 727 millones.