

Reformas tributarias recientes en el Perú: evaluación macro-sectorial con un modelo dinámico de equilibrio general

XLIII Encuentro de Economistas del BCRP

Lourdes Alvarez

Economic and Fiscal Policy Unit, United Nations Environment Programme, Geneva, Switzerland

Braulio Escobar

Pontificia Universidad Católica del Perú

Octubre 2025

Motivación

En los últimos años, Perú ha enfrentado una caída sostenida de productividad, mayor informalidad y ausencia de una estrategia clara de desarrollo productivo. En este contexto, han surgido iniciativas orientadas a reducir impuestos, con efectos potenciales sobre la política fiscal.

- Contexto: nueva Ley Agraria Ley N° 32434 y Ley del FONCOMUN Ley N° 32387
- Objetivo general: evaluar los efectos macroeconómicos de ambas reformas
- Relevancia: impacto en producción, gasto y recaudación.

Pregunta y objetivos

- Pregunta central:
 - ¿Cuáles son los efectos de las reformas tributarias recientes sobre la actividad económica, el gasto y la recaudación en el Perú?
- Objetivos específicos:
 - Simular el impacto macroeconómico de ambas reformas
 - Evaluar los canales de transmisión (productivos y distributivos)
 - Identificar las implicas de política fiscal a mediano y largo plazo para la economía nacional

Revisión de literatura e hipótesis

- Hipótesis 1:

- Groenewold et al (2000 & 2002) simulan para la economía australiana que incrementar las transferencias a uno de los estados reduciéndose las de los demás no genera cambios significativos en consumo per cápita, bienestar y salarios.
- Dixon et al (2005) muestran que pasar de un sistema de transferencias de los ingresos fiscales a los estados, basado en la estandarización del servicio público, a uno basado en nivel poblacional no causa efectos significativos en bienestar.
- Considerando esto, se plantea como hipótesis que la reforma fiscal de la Ley N° 32387 (Ley del FONCOMUN) al tener este carácter redistributivo tendría efectos acotados sobre la economía peruana.

Revisión de literatura e hipótesis

- Hipótesis 2:

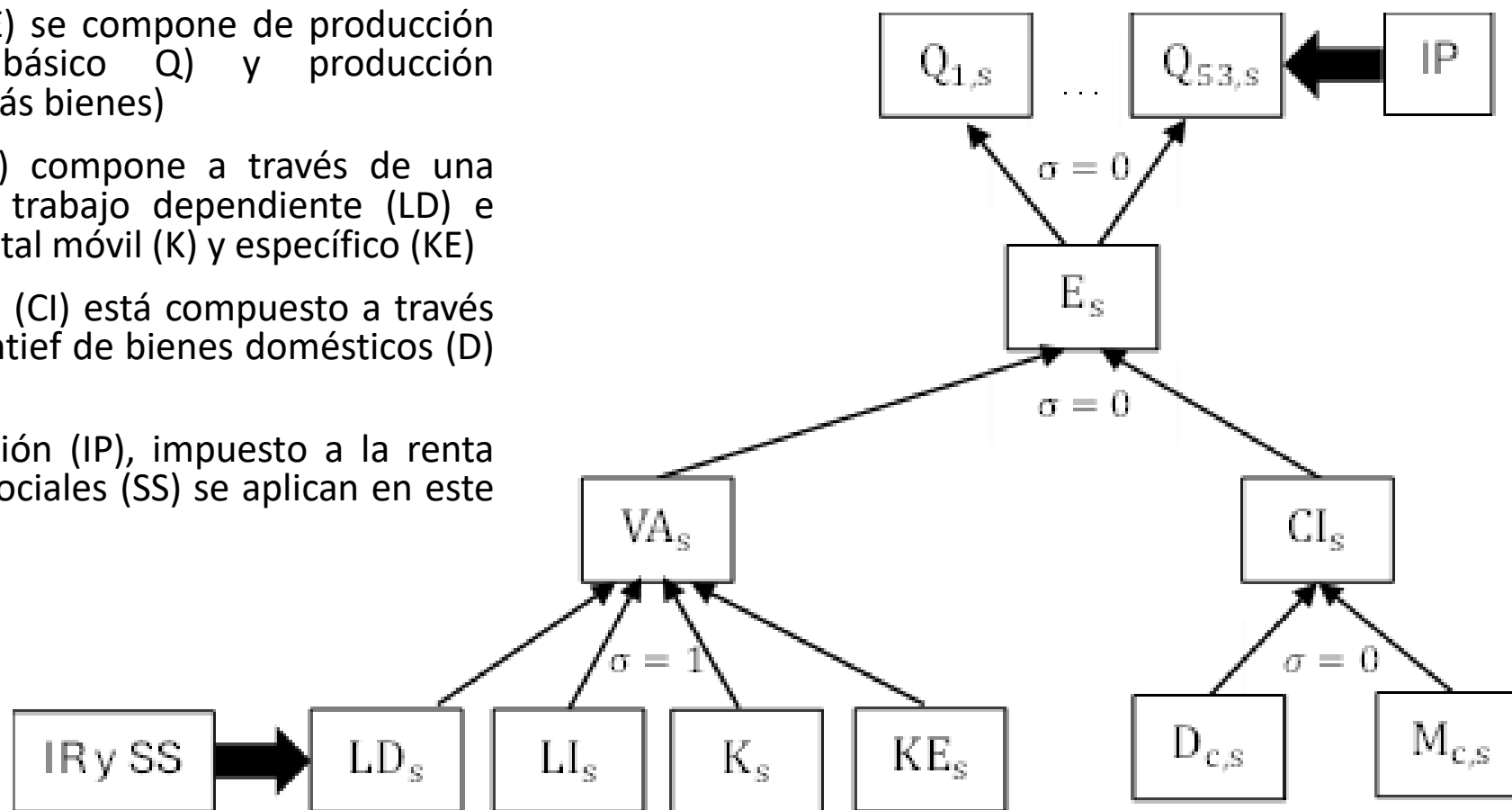
- Seldon y Boyd (1995) muestran que reducir los impuestos a las ganancias del capital afecta positivamente a los sectores más expuestos a los mismos y que puede repercutir negativamente sobre otros sectores con los que compiten en el uso de los factores productivos.
- El estudio de Mardones (2012) para la economía chilena muestra que un choque de oferta negativo sobre un sector (pesca) puede tener consecuencias significativas sobre sectores poco conectados a su cadena de producción, lo cual puede ser difícilmente identificable sin el enfoque de equilibrio general.
- Se plantea como hipótesis que el estímulo fiscal de la Nueva Ley Agraria tendría como efecto un impulso a los sectores focalizados, pero con consecuencias negativas en sectores que compiten por los mismos recursos y posiblemente en sectores no vinculados directamente.

Marco analítico

- Modelo DGE multisectorial
- Agentes: hogares, sectores productivos, gobierno central y gobierno local
- Producción basada en funciones tipo Cobb-Douglas con capital (móvil y específico) y trabajo dependiente e independiente para modelar el valor agregado
- Hogares maximizan utilidad intertemporal bajo una restricción presupuestaria
- Gobierno recauda impuestos directos e indirectos y realiza gasto productivo y transferencias:
- Los gobiernos locales solo reciben impuestos indirectos a través del FONCOMUN

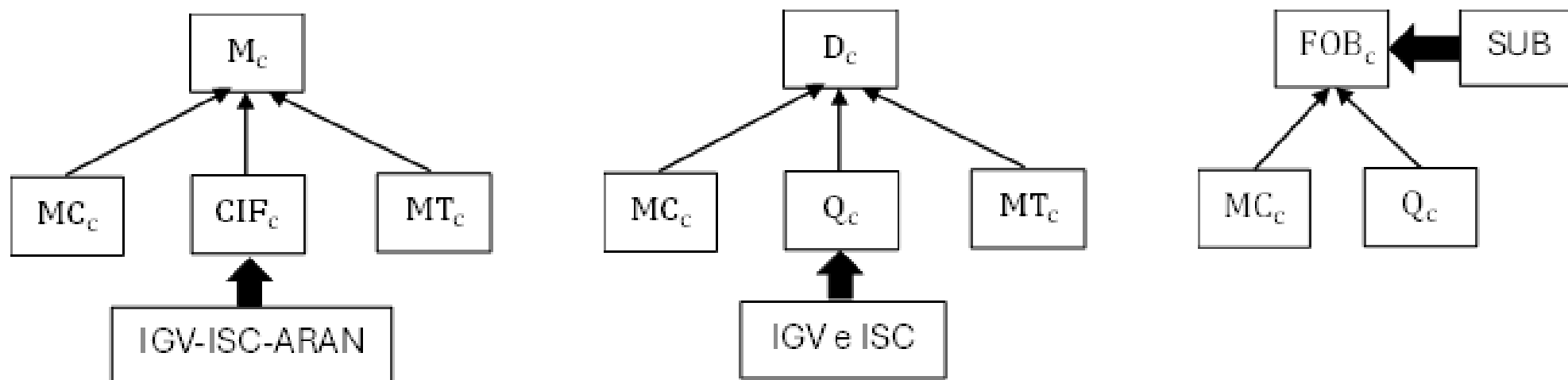
Marco analítico: Producción

- Se modelan 53 sectores productivos
- Su producción bruta (E) se compone de producción principal (1 bien básico Q) y producción complementaria (1 o más bienes)
- El valor agregado (VA) compone a través de una función Cobb-Douglas trabajo dependiente (LD) e independiente (LI), capital móvil (K) y específico (KE)
- El consumo intermedio (CI) está compuesto a través de una función de Leontief de bienes domésticos (D) e importados (M)
- Impuesto a la producción (IP), impuesto a la renta (IR), y contribuciones sociales (SS) se aplican en este proceso.



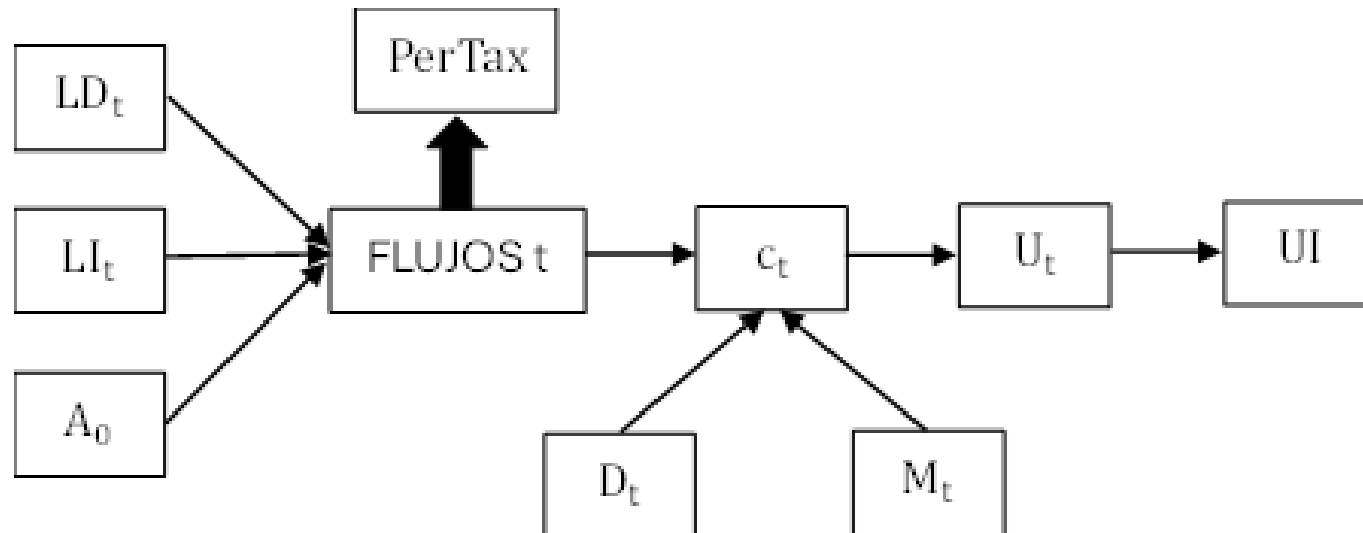
Marco analítico: comercialización

- Existen 3 clases de sectores comercializadores:
- Una clase comercializa Q para uso doméstico (D), utiliza el bien básico Q y servicios de comercialización (MC) y transporte (MT) de forma complementaria.
- La segunda clase comercializa bienes importados (CIF), utiliza también servicios de comercio (MC) y transporte (MT) para generar el bien foráneo M.
- La tercera clase comercializa Q para exportar (FOB) y utiliza además el servicio de comercio (MC).
- El Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), aranceles (ARAN) y subsidios (SUB) se aplican.



Marco analítico: gasto privado

- Se modela un consumidor representativo que maximiza su utilidad intertemporal (UI) sobre un horizonte infinito de tiempo.
- Las decisiones del consumidor están sujetas a una restricción presupuestaria: su gasto en valor presente debe ser igual al valor presente de sus ingresos laborales (LD y LI) y de activos (A) descontándose un porcentaje del ingreso laboral como impuesto a la renta (PerTax).
- El consumidor elige una trayectoria de bienes de consumo (C).
- El bien de consumo (C) es composición Cobb-Douglas de bienes domésticos (D) e importados (M) (supuesto de Argminton)



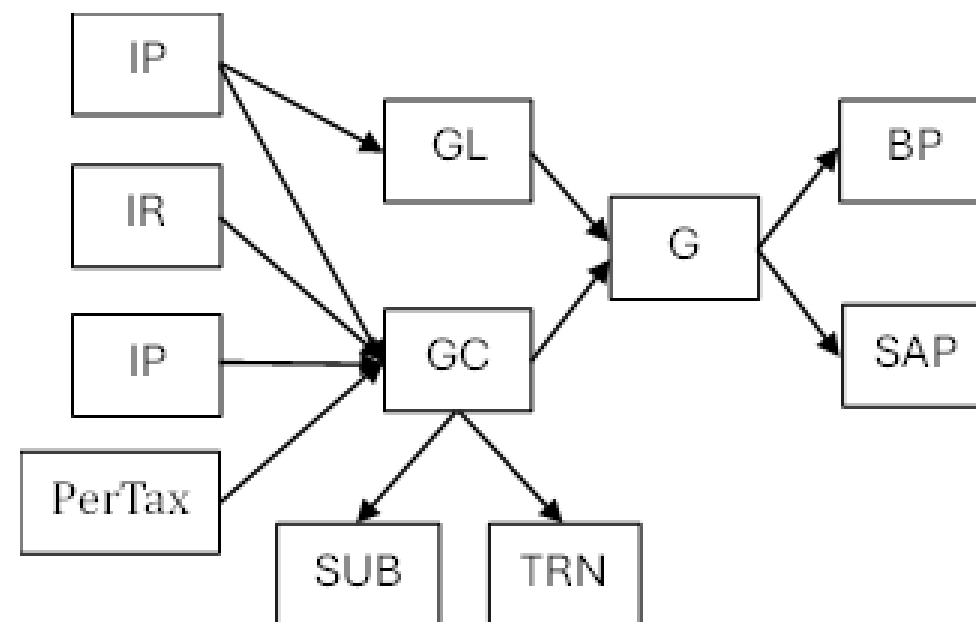
Marco analítico: acumulación de capital y crecimiento balanceado

- Para fines de la calibración se asume que la economía se encuentra en la senda de crecimiento balanceado a partir del periodo base 2023. Paltsev (2004) y Rutherford (2002).
- Esto quiere decir que las variables del modelo (consumo, inversión, empleo, etc.) crecen a una tasa constante g y las cantidades monetarias decrecen en valor presente con una tasa de interés r .
- El capital se acumula con la inversión (I) y desgasta a través de una tasa de depreciación δ .
- Se desagrega cualitativamente la inversión como la que se realiza en maquinaria y en construcción.
- Asumir crecimiento balanceado induce un cierto nivel de inversión, δ se calibra para asegurar esto asumiendo valores dados para g y r .

$$K_{t+1} = K_t(1 - \delta) + I_t$$

Marco analítico: gobierno central y gobiernos locales

- El gobierno central (GC) recibe ingresos por impuestos a los productos (IP), a la renta (IR), personales (PerTax) y contribuciones sociales (SS).
- Los gobiernos locales (GL) reciben como ingresos una proporción de la recaudación por IGV que corresponde al IPM.
- El gasto público (G) está compuesto por gasto en bienes y servicios (BP) y administración pública (SAP).
- El gobierno central además realiza transferencias (TRN) a los hogares y gasta en subsidios (SUB) a la exportación.
- Se impone como regla fiscal que el déficit público sea menor o igual a 2.5% del PBI.
- La inversión pública se modela como producto de un sector artificial que invierte en maquinaria y construcción.



Simulaciones: implementación y estrategia

- Se simulan 20 periodos desde el año base 2023, de acuerdo con Lau et al (2002) y se establece condiciones terminales que aproximan al modelo con horizonte infinito de tiempo. A continuación, se describe la implementación de cada contrafactual :
- **Contrafactual 1 (C1): Ley del FONCOMUN**
 - Se eleva gradualmente la tasa del IPM de 2% a 4% desde el segundo periodo a razón de 0.5% por periodo.
 - Se aplica un subsidio a la inversión pública financiado por el aumento en los ingresos del IPM.
- **Contrafactual 2 (C2): Nueva Ley Agraria**
 - **Tasa preferencial del impuesto a la renta:** se reduce la tasa de impuesto a la renta en el uso de factores en las empresas agrarias durante 10 periodos desde el periodo base.
 - **Recuperación Anticipada del IGV:** se subsidia el gasto en consumo intermedio en proporciones dadas por las tasas de IGV que afectan los bienes (domésticos y foráneos) que componen el consumo intermedio en empresas agrarias

Simulaciones: resultados (C1)

1. Producción (var % base 2023)

Después de

1 año

10 años

Valor agregado total

-0.04

0.21

Agropecuario

-1.21

-0.83

Silvicultura

-1.09

-1.01

Pesca

-0.12

0.19

Extracción de Petróleo

-0.03

0.30

Minería

-0.10

0.21

Agroindustria

-0.18

0.15

Otras industrias

-0.30

-0.03

Construcción

-2.37

-2.90

Administración pública

-1.38

-1.09

Otros servicios

0.68

1.00

Simulaciones: resultados (C1)

2. Gasto real (var % base 2023)

Después de

1 año

10 años

PBI

0.14

0.94

Consumo

-0.20

0.10

Inversión

-1.27

1.46

Inversión en maquinaria

-1.76

-0.51

Inversión en construcción

-2.34

-2.84

Gasto público

3.97

4.28

Exportaciones (FOB)

-0.42

-0.05

Importaciones (CIF)

-0.48

-0.06

Simulaciones: resultados (C1)

3. Exportaciones por sector

Después de

1 año

10 años

Agropecuario	-4.75	-4.27
Pesca	-0.13	0.17
Petróleo	0.33	0.76
Minería	-0.03	0.29
Agroindustria	-0.55	-0.23
Otras industrias de alimentos	0.34	0.63
Telas y vestimenta	-0.52	-0.07
Productos químicos	-0.04	0.22
Minería refinada	0.03	0.40
Otras manufacturas	0.40	0.54
Servicios	0.28	1.13

Simulaciones: resultados (C1)

4. Recaudación (var % base 2023)

	Después de		Acumulado
	1 año	10 años	
Recaudación total	0.10	0.05	0.06
Subsidios	-0.71	-0.60	-0.64
Aranceles	-0.21	-0.12	-0.14
Impuestos a la producción	-0.04	-0.06	-0.06
IGV	-0.03	-0.07	-0.07
IGV a productos nacionales	0.04	-0.06	-0.04
IGV a importaciones	-0.31	-0.14	-0.19
ISC	-0.19	-0.14	-0.15
ISC a productos nacionales	-0.08	-0.09	-0.09
ISC a importaciones	-0.45	-0.25	-0.31
Impuesto a la renta (IR)	0.08	0.02	0.03
IR a personas jurídicas	0.04	-0.01	0.00
IR a personas naturales	0.21	0.11	0.13
Seguridad social	0.56	0.48	0.50
IPM	24.96	99.85	81.72

Simulaciones: resultados (C2)

1. Producción (var % base 2023)

Después de

	1 año	10 años
Valor agregado total	0.54	0.77
Agropecuario	4.77	4.99
Silvicultura	0.47	0.74
Pesca	-0.09	0.13
Extracción de Petróleo	-0.17	0.06
Minería	-0.20	0.03
Agroindustria	10.62	10.87
Otras industrias	-0.62	-0.39
Construcción	0.55	0.82
Administración Pública	-0.30	-0.07
Otros servicios	0.28	0.51

Simulaciones: resultados (C2)

2. Gasto real (var % base 2023)

	Después de	
	1 año	10 años
PBI	0.52	0.75
Consumo	0.74	0.97
Inversión	0.52	0.78
Inversión en maquinaria	0.52	0.78
Inversión en construcción	0.52	0.78
Gasto público	-0.38	-0.15
Exportaciones (FOB)	0.50	0.70
Importaciones (CIF)	0.58	0.81

Simulaciones: resultados (C2)

3. Exportaciones por sector

Después de

	1 año	10 años
Agropecuario	9.32	9.52
Pesca	-1.26	-1.05
Petróleo	-0.64	-0.41
Minería	-0.21	0.00
Agroindustria	47.32	47.57
Otras industrias de alimentos	-11.53	-11.39
Telas y vestimenta	-6.63	-6.48
Productos químicos	-2.49	-2.41
Minería refinada	-0.13	0.10
Otras manufacturas	-8.07	-7.92
Servicios	-15.08	-14.94

Simulaciones: resultados (C2)

4. Recaudación (var % base 2023)

	Después de		Acumulado
	1 año	10 años	
Recaudación total	-0.49	-0.48	-0.42
Subsidios	2.24	2.22	2.07
Aranceles	-0.64	-0.64	-0.62
Impuestos a la producción	-0.69	-0.68	-0.66
IGV	-0.23	-0.22	-0.23
IGV a productos nacionales	-0.22	-0.22	-0.22
IGV a importaciones	-0.24	-0.23	-0.24
ISC	-0.56	-0.56	-0.54
ISC a productos nacionales	-0.48	-0.48	-0.46
ISC a importaciones	-0.75	-0.74	-0.72
Impuesto a la renta (IR)	-0.76	-0.75	-0.55
IR a personas jurídicas	-1.08	-1.07	-0.80
IR a personas naturales	0.31	0.31	0.27
Seguridad social	-0.34	-0.33	-0.36
IPM	-1.95	-1.94	-1.94

Conclusiones

- **Efectos agregados y sectoriales**

- La Ley N° 32387 (FONCOMUN) genera impactos moderados y heterogéneos entre sectores. Se observan caídas en el sector **Agropecuario (-1.2%)**, **Construcción (-2.4%)** y **Administración pública (-1.4%)**, mientras que **Otros servicios** crecen (0.7% en el CP y 1% en LP). La reasignación tributaria genera ligera contracción en el valor agregado y exportaciones, con un PIB real prácticamente invariable.
- La Nueva Ley Agraria **impulsa el crecimiento en exportaciones agroindustriales**. Sectores menos vinculados al agro (minería y otras manufacturas) presentan una contracción relativa.

- **Efectos fiscales**

- FONCOMUN redistribuye ingresos tributarios: la recaudación total apenas varía, pero el **IPM aumenta 25% al primer año y cerca de 82% en el LP**, fortaleciendo el gasto local en bienes y servicios.
- **La Nueva Ley Agraria reduciría la recaudación total en 0.4% en el LP**, principalmente por menores ingresos IR (-0.6%) e IGV (-0.23%), afectando el espacio fiscal.

- **Efectos sobre gasto e inversión**

- Con escenario FONCOMUN, el gasto real cae en la mayoría de componentes hasta en 2.3% (inversión en construcción), **salvo el gasto público que sube 4% por la estructura más intensiva en bienes y servicios de los gobiernos locales**.
- Con escenario Nueva Ley Agraria, **el gasto real aumenta entre 0.5% y 1% en casi todas las variables**, con excepción del gasto público.
- La inversión total bajo FONCOMUN cae inicialmente 1.3% pero se recupera a 1.5% en LP gracias al subsidio financiado con el IPM.
- **En el escenario agrario, la inversión crece de forma sostenida, especialmente en construcción y agroindustria.**

Conclusiones: implicancias de política

- **FONCOMUN** presenta **impactos productivos limitados** sobre sectores claves para la economía nacional. Esto revela que la reforma al favorecer a los gobiernos locales mediante mayores transferencias, introduce un patrón de gasto público con efectos contractivos en la mayoría de las variables, **pero con un efecto agregado negligible**.
- **Nueva Ley Agraria** genera un **impulso focalizado en sectores estratégicos** vinculados al agro, con efectos positivos en valor agregado y exportaciones generando mayor probabilidad de encadenamientos productivos, aunque con **costos relativos para sectores no priorizados** (*¿quién selecciona los sectores estratégicos?*)
- Los resultados sugieren que las políticas tributarias con enfoque productivo pueden tener **mayores retornos sectoriales**, siempre que estén alineadas con una **estrategia de desarrollo productivo de largo plazo**.
- En general: Las reformas tributarias con enfoque redistributivo tienden a generar impactos macroeconómicos acotados, mientras que aquellas orientadas a sectores estratégicos pueden tener efectos más amplios sobre el crecimiento. **No obstante, la efectividad de estas políticas depende de su articulación con una estrategia integral de desarrollo productivo.** (*¿Hasta cuándo se justifica la dotación de incentivos económicos para sectores estratégicos?*)