

Carta N° 204-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 22 de abril de 2021

Señor

ANTHONY NOVOA CRUZADO

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congresista de la República

Presente.-

Ref.: Proyectos de Ley N° 4887/2020-
CR, 5163/2020-CR y 6615/2020-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos llegar nuestra preocupación acerca de los proyectos de ley de la referencia (en adelante, los "Proyectos"), los cuales proponen crear un impuesto solidario a las grandes fortunas para las personas naturales, jurídicas y grupos económicos que superen determinado monto de ingresos durante el año fiscal.

Al respecto, manifestamos nuestra profunda preocupación sobre los efectos negativos que acarrearía una eventual aprobación de los Proyectos, ya que tendrían vicios de inconstitucionalidad, en tanto la creación de este impuesto no constituye una medida adecuada para cerrar la brecha de desigualdad, y a que el patrimonio no implica necesariamente riqueza al encontrarse sujeto a costos, además de la deuda, como podrían ser los que se utilizan para mantener los bienes a gravar, entre otros.

En ese sentido, exponemos a continuación los principales aspectos que deberían considerarse con relación a los Proyectos a fin de evitar que en momentos de crisis económica como los que venimos atravesando se vea afectada la inversión, el empleo, la actividad económica y se incurra en un mayor gasto público:

1. Afectación a principios constitucionales en materia tributaria:

El artículo 74° de la Constitución Política del Perú, establece que: “...ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)”. Dicho dispositivo precisamente indica que todo tributo es dado bajo ciertos límites que previenen de una afectación directa a la propiedad. En ese

sentido, el principio de no confiscatoriedad limita el ejercicio de la potestad tributaria, garantizando que la ley tributaria no afecte sin sujetarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad con relación al patrimonio de los contribuyentes.

Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC)¹ se ha referido a este principio afirmando que tiene que ser analizado en cada caso particular teniendo como presupuestos la clase de tributo y las circunstancias del obligado a responder por el tributo. Cabe indicar que este principio está estrechamente relacionado con el principio de capacidad contributiva y de respeto de los derechos fundamentales, en concreto del derecho fundamental a la propiedad privada.

Una de las funciones del principio de no confiscatoriedad consiste en evitar que la esfera legítima patrimonial de las personas sea afectada irrazonable y desproporcionadamente, lo que podría presentarse en el caso de los Proyectos, en tanto proponen la creación de un impuesto que no toma en consideración a los pasivos. Así, una persona con deudas pagará igual que otra que no las tiene, aunque su patrimonio neto sea muy diferente, e incluso negativo si, por ejemplo, se trata del dueño de una empresa que viene atravesando un momento crítico -de hecho, algo habitual en tiempos de pandemia- o de reactivación económica.

Por otra parte, nuestro régimen constitucional protege el derecho a la igualdad en materia tributaria, según el cual el reparto de los tributos debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo cual, las cargas tributarias tienen que gravar únicamente donde haya manifestación de riqueza, lo que implica que se debe considerar la capacidad económica real de los contribuyentes, sin que ello haya sido previsto o evaluado en los Proyectos. Un impuesto a la riqueza como el propuesto puede extralimitar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, pues a modo de ejemplo, una empresa que opera normalmente no necesariamente tendrá liquidez; en cuyo caso el empresario o dueño tendrá que recurrir a la venta de activos para asumir la carga tributaria, lo cual puede implicar una afectación irracional y desproporcionada para su patrimonio. Cabe indicar que, de acuerdo con el TC, *“la capacidad contributiva deberá ser respetada a fin de que configure el presupuesto legitimador en materia tributaria, que es el criterio de justicia tributaria, procurando siempre el equilibrio entre el bienestar general y el marco constitucional tributario al momento de establecer un tributo”*.²

2. No se utiliza una fórmula legislativa adecuada y se genera múltiple imposición tributaria:

En línea con lo expuesto anteriormente, la imposición de un impuesto a la riqueza que grava el patrimonio de las personas naturales, jurídicas y grupos económicos no resulta una alternativa adecuada para medir la riqueza, pues esta última se encuentra sujeta a una serie de costos además de la deuda, como podrían ser aquellos que se utilizan para mantener los

¹ Sentencia recaída en el Expediente 2727-2002-AA/TC

² Sentencia recaída en el Expediente 033-2004-AI/TC

bienes a gravar, entre otros. Así, debe entenderse al patrimonio como un medio por el cual se genera riqueza, y mediante la cual se termina generando una renta.

Actualmente, en nuestro país, la renta ya se encuentra sujeta a deducciones impositivas, a través del impuesto a la renta, por lo que imponer un impuesto para gravar el patrimonio, importaría una sobrecarga tributaria debido a la coexistencia de ambos regímenes tributarios. Asimismo, se tiene que por la vivienda ya se tributa (impuesto predial y arbitrios), y por los ahorros también (impuesto a la renta, de cuarta o de quinta categorías), de ahí que volver a afectarlos con otro impuesto implicaría una presión tributaria excesiva que podría obligar a que, a fin de pagar el tributo, las personas tengan que despojarse de su propiedad.

3. Experiencia internacional: La recaudación es baja y la efectividad para reducir la desigualdad no ha sido la esperada:

La evidencia muestra que en gran parte de los países en los que se aplicó este impuesto, - en su mayoría países desarrollados-, la recaudación fue baja y no ha sido efectiva para aumentar la base tributaria en las cantidades que suponen los Proyectos. Así, de once países de la OCDE donde se evaluó la imposición de dicho tributo, casi ninguno logró superar el 1% de recaudación respecto al Producto Bruto Interno (PBI), a excepción de Suiza, el cual llegó a recaudar tan solo 1.03% del PBI por medio del impuesto a la riqueza. En cuanto al porcentaje de la base fiscal, para el caso de Suiza, España, Francia, Noruega - los cuales son ejemplos invocados en los Proyectos-, este porcentaje no supera el 4%.

Por otro lado, en casos más próximos a la realidad peruana, en Colombia y Ecuador el impuesto en mención tan solo ha recaudado el equivalente a 0.59% y 0.21% del PBI del país, respectivamente, y su recaudación no ha reportado avances para alcanzar los fines propuestos por la norma. Cabe mencionar que el caso más exitoso de la región es Uruguay, donde se ha logrado recaudar 1.04% del PBI por medio del impuesto al patrimonio; sin embargo, este país posee un nivel de desigualdad bastante menor al nuestro, por lo que se podrían generar discrepancias al compararlo con el caso peruano.

En un análisis reciente elaborado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)³, se diseñaron algunas simulaciones que permiten cuantificar el impacto del impuesto a la riqueza para países de América Latina. Al respecto, se presentaron los resultados para Colombia, Ecuador y Perú sobre lo recaudado como porcentaje del PBI y los cambios en el Índice de Gini antes y después de aplicar la medida redistributiva.

Resulta importante mencionar que, en el caso peruano, el estudio arroja resultados que reflejan la poca eficacia de un impuesto al patrimonio para reducir la desigualdad de riqueza. La simulación realizada muestra que con una tasa impositiva de 0.9% se logra recaudar tan solo 0.24% del PBI a través del impuesto y que este no posee mayor poder redistributivo; mientras en el modelo que usa una tasa de 1.4%, se logra una recaudación de 0.37% del PBI; no obstante, se reflejan bajos niveles de efectividad:

³ https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

Resultados de las simulaciones del impuesto sobre el patrimonio en Perú (2016)

Concepto	Modelo 0	Modelo 1
Recaudado en millones de soles	1,581	2,459
Recaudado en % PIB	0.24	0.37
Var. % del Índice de Gini luego del impuesto	-0.1%	-0.1%

Fuente: CIAT. Elaboración: ComexPerú.

Complementariamente a lo señalado en los párrafos anteriores, un reciente estudio elaborado por la OCDE, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*⁴, halló muy pocos argumentos para justificar la imposición de un tributo que grave la riqueza, pues concluye que los tributos a las rentas personales no resultan útiles para solucionar el problema de desigualdad de la riqueza. Así, se tiene que una mayoría importante de países que implementaron el impuesto en cuestión han dejado de aplicarlo con el paso del tiempo. De acuerdo con la OCDE, los países miembros que aplicaban el impuesto a la riqueza se han reducido de 13 a 3 entre el periodo del año 1990 al 2017, debido a los costos administrativos y de eficiencia en los que se debía incurrir para lograr la reducción de la desigualdad de riqueza:

Experiencia internacional del impuesto a la riqueza

País	Año establecimiento	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1%
Austria	1954	Derogado en 1994	1%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	Sin información
España	1977	Derogado en 2008 y reinstaurado en 2011	0.2-2.5%
Finlandia	1919	Derogado en 2006	0.8%
Francia	1982	Derogado en 2017	0.5-1.5%
Holanda	1965	Derogado en 2001	0.7%
Irlanda	1975	Derogado en 1978	1.0%
Islandia	1970	Derogado en 2006, reinstaurado provisoriamente entre 2010 y 2015	1.5%
Luxemburgo	1934	Derogado en 2006	0.5%
Noruega	1892	Se reducido en los últimos años	0.9%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1.5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0.05-0.5%

NOTA: intervalos corresponden a máximos y mínimos; en el caso español, el intervalo descrito en el cuadro corresponde a la base establecida por el gobierno central, la cual puede ser aumentada o disminuida en cada autonomía; en Francia el impuesto fue modificado a uno que sólo aplica a los bienes inmuebles; en Italia existe un impuesto que grava (con tasas menores a 1%) los activos financieros y bienes inmuebles poseídos por italianos que se encuentran fuera del país, el cual para algunas agencias tributarias consiste en un impuesto a la riqueza, pero bajo el criterio de la OCDE no califica bajo dicha clasificación.

Fuente: OCDE (2018). Elaboración: ComexPerú.

⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en

4. La coexistencia de varios regímenes tributarios es contraproducente en una economía caracterizada por la alta informalidad y elevada evasión tributaria:

Un problema importante que surge *ex-post* a la imposición de un régimen tributario que grava la riqueza se presenta cuando no se toma en consideración la naturaleza del régimen tributario vigente. Así, un sistema tributario en el que aplica al mismo tiempo el impuesto a la riqueza y el impuesto a la renta puede generar un círculo vicioso que empieza por menor inversión, menor empleo, menos consumo, menos actividad económica, más pobreza y más gasto público⁵. En el único caso en el que podría ser una alternativa la imposición de un impuesto a la riqueza es en aquellos países que no poseen impuesto a la renta previo; sin embargo, este no es el caso peruano.

Por otro lado, las características estructurales de nuestra economía deben ser tomadas en consideración al momento de implementar este impuesto, debido a las altas pérdidas que se presentan en la recaudación producto de la alta informalidad que enfrenta nuestro país. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Lima (CCL), la evasión tributaria en el Perú genera una pérdida en la recaudación de impuestos equivalente al 36% del Impuesto General a las Ventas y 57% del Impuesto a la Renta, lo que equivaldría 4.8% del PBI. Así, la informalidad a nivel nacional alcanza el 70%. En este sentido, más que la creación y aplicación de nuevos impuestos, el Estado debe incidir en el desarrollo de políticas enfocadas a reducir la evasión tributaria, lo que ha resultado efectivo para aumentar los ingresos fiscales del país⁶.

Según el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, formulado realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas, desde el año 2017, se adoptaron medidas dirigidas a ampliar la base tributaria por medio de la reducción en la detracción. Durante el periodo 2018 – 2019, dichas medidas resultaron exitosas para incrementar los ingresos fiscales y, asimismo, se espera que logren incrementar los ingresos fiscales en 1% del PBI al año 2023, lo que representa una proporción mayor a la obtenida a través de la recaudación por impuesto a la riqueza en los países reportados por la OCDE en América Latina.

5. Altos costos de fiscalización y supervisión del patrimonio gravado:

En los Proyectos se invoca como justificación para la creación del impuesto a la riqueza la experiencia de países como Suiza y Noruega; sin embargo, de acuerdo con un estudio de la OCDE (2018), la aplicación de este impuesto genera, entre otros problemas, el surgimiento de altos costos administrativos de fiscalización. En el caso de países como América Latina, el CIAT (2018) ha expresado que el desafío es aún mayor, pues una buena labor de recopilación de datos a nivel de fiscalización es altamente costosa⁷.

Asimismo, un aspecto que se debe tomar en cuenta para la creación de este tributo es la valoración de determinados bienes o derechos gravados, la cual podría estar sujeta a controversias, ya que, por un lado, se encuentra la valoración económica de determinados

⁵ <https://www.infobae.com/economia/2020/11/15/impuesto-a-la-riqueza-es-confiscatorio-anti-inversion-y-alienta-el-exodo-empresario-coinciden-tributaristas-y-un-estudio-de-casos-en-europa-y-america-latina/>

⁶ https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf

⁷ https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

bienes o derechos que no cotizan en un mercado, y, asimismo, surge el problema de la necesidad de su actualización.

Países como Argentina y Uruguay son invocados en la exposición de motivos de los Proyectos, no obstante, no se muestra evidencia suficiente que explique cómo dichas experiencias serían aplicables al Perú a fin que se puedan cumplir los objetivos trazados en los Proyectos, más aun ponderando el nivel de evasión tributaria, la baja recaudación promedio y la efectividad que tiene el Estado peruano para recaudar impuestos, por lo que es posible inferir que para aplicar el impuesto a la riqueza en el Perú se deba incurrir en altos costos administrativos que superen los beneficios perseguidos por la norma.

6. ¿Necesitamos recaudar más ingresos para reducir las brechas de desigualdad?:

Si bien el propósito de los Proyectos es recaudar más mediante la aplicación de este tributo a fin de aliviar los grandes problemas que enfrenta nuestro país, de acuerdo con cifras del MEF, al año 2020, se devengó el 89.2% del presupuesto público a nivel de Gobierno nacional, es decir, no se ejecutaron S/ 14,345 millones. Asimismo, a nivel de Gobiernos regionales, se ejecutó el 89.5% del presupuesto asignado, significando que S/ 4,353 millones no fueron ejecutados. Por su parte, los Gobiernos locales únicamente ejecutaron el 65% del presupuesto asignado, dejando de ejecutar S/ 14,894 millones.

Lo expuesto evidencia claramente que los recursos no han sido utilizados eficazmente en beneficio del ciudadano. Si analizamos los principales sectores, lo que se dejó de ejecutar en el sector salud (S/ 3,286 millones) equivaldría a 8 mil camas UCI y 57 mil camas hospitalarias instaladas; en el caso del sector educación (S/ 4,194 millones), lo que se dejó de ejecutar equivalió a más de 230 mil niños escolarizados; y en el sector transportes (S/ 7,965 millones) se pudo asfaltar 4,375 km de carreteras con el presupuesto que no se ejecutó.

Contradictoriamente a lo que se argumenta en los Proyectos, la ejecución del gasto demuestra que, para cerrar las brechas de desigualdad en el país, el problema no surge por la falta de recursos o ingresos, sino por reconocer que no existe una adecuada administración de estos, así como una correcta ejecución presupuestal.

7. Recomendaciones:

- En caso se llegase a imponer el referido impuesto, se deberían evaluar tanto las características del sistema impositivo previo como las características económicas estructurales del país. Por ello, se recomienda hacer un exhaustivo análisis de impacto regulatorio, que pondere, de un lado, la baja recaudación tributaria y, de otro, si realmente se pueden alcanzar los objetivos de reducción de la desigualdad, análisis que no se evidencia en los Proyectos.
- Se deben considerar otras vías menos costosas para el Estado y la ciudadanía que permitan aliviar la desigualdad de riqueza adicionales a las impositivas, tales como el fomento del ahorro en los hogares de ingreso bajo y medio, así como el desarrollo de

políticas enfocadas a reducir la evasión tributaria para controlarla y poder aumentar los ingresos fiscales del país, el cual resulta más efectivo⁴. Por otro lado, se tiene que en otros países se han implementado otras opciones como eliminar exenciones o tasas subsidiadas para fuentes de utilidades de donde estos segmentos obtienen sus ingresos.

Por lo anteriormente señalado y con la finalidad de velar por marcos regulatorios basados en evidencia, consideramos que el Proyecto debería ser archivado. Finalmente, se recomienda que antes de crear más impuestos que pueden generar desequilibrios fiscales y los riesgos antes expuestos, se fortalezcan las capacidades de gestión de las instituciones del Estado, promoviendo que inviertan de manera adecuada los recursos que los contribuyentes generan con sus impuestos para corregir los problemas estructurales del país.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General