

Luz María Pedraza Mac Lean^(*) y Gilberto Ramos Fernández^(**)

Apuntes sobre la progresividad del **impuesto a la renta** en el Perú: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?^(***)

“(…) PUEDE INFERIRSE QUE EL GRADO DE PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL PUEDE SATISFACERSE, EN PRINCIPIO, MEDIANTE UNA ADECUADA ESTRUCTURA DE ESCALAS Y ALÍCUOTAS Y/O DE LOS ELEMENTOS QUE SE INCLUYEN O EXCLUYEN DE LA BASE IMPONIBLE.” .

1. Progresividad e Impuesto a la Renta: presupuestos teóricos

La progresividad, como signo distintivo tradicional de la imposición directa, afina sus raíces en los principios de justicia y equidad fiscal que han informado los sistemas tributarios de la gran mayoría de países. A fin de comprender la racionalidad que guarda la progresividad en el ámbito del impuesto a la renta, empezaremos por revisar aquellos principios que subyacen en la ciencia de la hacienda pública, así como en la elaboración de la política fiscal de cada país, para luego analizar los principales rasgos de la progresividad en el diseño de este tributo.

1.1. Principios generales de justicia en la imposición

Desde un punto de vista jurídico, es común sostener que el Estado, en ejercicio de su potestad tributaria, tiene la capacidad para crear los tributos que coadyuven al financiamiento de los servicios esenciales que provee a los ciudadanos. Dicha potestad, sin embargo, no es irrestricta y debe observar ciertos principios consagrados, taxativa o implícitamente, en las constituciones de cada Estado moderno. Ahora bien, una de las cuestiones fundamentales que ha sido objeto de estudio por parte de economistas y expertos en hacienda pública es el criterio de justicia que mejor favorezca el reparto equitativo y óptimo de la carga tributaria.

(*) Profesora de Impuesto a la Renta de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú.

(**) Adjunto de Derecho Tributario Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú.

(***) Artículo elaborado en base al trabajo presentado por Marilú Pedraza al curso de Economía de la Maestría en Derecho Tributario de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los autores agradecen la colaboración de Melissa Lama y Carla Zelada.

**Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:
¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?**

En efecto, como sugiere Joel Slemrod, profesor de la Universidad de Michigan, cuando un nuevo impuesto es creado, la primera pregunta que se plantea es “¿quién lo paga?”, mientras que cuando una rebaja fiscal es otorgada, la pregunta inmediata es “¿a quién beneficia?”. Detrás de estas cuestiones se vislumbra el rol que despliega la noción de justicia en la política fiscal de un país, la cual puede variar dependiendo del contexto social, económico y político en un momento determinado⁽¹⁾. En tal sentido, más allá de ser un tema estrictamente técnico, la ausencia de un criterio de justicia material que sustente la creación de un impuesto puede desencadenar el rechazo generalizado de los ciudadanos al punto de provocar, incluso, el derrocamiento del gobierno de turno, como se ha encargado de enseñarnos la historia en diversas ocasiones y épocas.

Desde una perspectiva histórica, puede decirse que una de las primeras aproximaciones al problema de la justicia fiscal se halla en la célebre obra de Adam Smith, publicada en 1776, en la cual se planteaban cuatro máximas que todo sistema fiscal debía observar. La primera de esas máximas era la justicia: los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en la mayor medida posible, en proporción a sus respectivas capacidades, es decir, en función del beneficio que respectivamente disfruten bajo la protección del Estado⁽²⁾. El planteamiento de Adam Smith recogía, de manera simultánea, los dos principios de justicia tributaria que, regularmente, son citados en los libros de texto de finanzas públicas y política fiscal para explicar la lógica que sigue la creación de impuestos en relación con el sustento de los gastos estatales y el reparto de la carga fiscal entre los contribuyentes: nos referimos al principio del beneficio (*benefit principle*) y al principio de capacidad de pago (*ability to pay principle*), respectivamente⁽³⁾.

“EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LA RECAUDACIÓN GENERAL DEL IMPUESTO A LA RENTA HA MOSTRADO IMPORTANTES INCREMENTOS GRACIAS AL BOOM DE PRECIOS Y DEMANDA DE MATERIAS PRIMAS A NIVEL INTERNACIONAL QUE HA INCREMENTADO EL DINAMISMO DE LA ECONOMÍA PERUANA, ESPECIALMENTE EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS”.

De acuerdo con el “principio del beneficio”, conocido también como principio de equivalencia, los individuos deben contribuir a los gastos gubernamentales en proporción a los beneficios que obtienen del sector público, esto es, como pago a los servicios públicos recibidos. De esta forma, se aplica la misma lógica que impera en el mercado en el que el pago de un precio corresponde con la obtención de utilidad. Por tanto, los impuestos serían el pago correspondiente por los servicios públicos suministrados⁽⁴⁾.

La aplicación del principio del beneficio, sin embargo, adolece de ciertas falencias que impiden que sea adoptado como el criterio rector del sistema impositivo en su conjunto,

(1) SLEMROD, Joel y Jon BAKIJA. *Taxing ourselves: a citizen's guide to the debate over taxes*. MIT Press, 2004. p. 57.

(2) Las otras tres máximas son: (i) la certidumbre, el impuesto debe ser cierto y no arbitrario, debiendo ser claro y simple el momento de pago, el modo de pago y la cantidad a pagar; (ii) la comodidad, en el sentido que todo impuesto debe pagarse en el momento y modo más conveniente para el contribuyente; y, (iii) la economía: todo impuesto debe ser diseñado de forma tal que se saque el mínimo posible del bolsillo de las personas para destinarlo al tesoro público. Véase SMITH, Adam: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, 1981. pp. 726-729.

(3) MUSGRAVE, Richard y Peggy, MUSGRAVE. *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill, 1989, pp. 219-228. HOCKLEY, Graham: *Fiscal policy: an introduction*, Taylor and Francis, 1992 pp. 86-88.

(4) GUTIERREZ JUNQUERA, Pablo. *Curso de Hacienda Pública*. Universidad de Salamanca, 2006 pp. 329-331.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

porque con los bienes públicos es imposible que se conozca con exactitud el beneficio recibido por cada individuo, en la medida que tales bienes se caracterizan por generar beneficios conjuntos para toda la población. Asimismo, se ha resaltado la falta de idoneidad de este principio en la tarea de redistribución de la riqueza, debido a que sería imposible establecer para aquellas personas con más recursos cargas tributarias superiores al costo de los servicios públicos suministrados con el fin de financiar así el suministro gratuito de servicios similares a las personas más desfavorecidas⁽⁵⁾.

Por su parte, el principio de capacidad de pago postula que la carga tributaria que incide sobre cada individuo debe ser determinada en función de sus posibilidades económicas. En tal sentido, el pago de impuestos no está relacionado con los servicios públicos disfrutados, sino con alguna variable que refleje su capacidad para contribuir, esto es, con algún índice de riqueza que, por lo general, ha recaído en la renta, el patrimonio o el consumo. De esta manera, el principio de capacidad de pago propugna que los impuestos sean pagados con independencia del beneficio obtenido del sector público a nivel particular, pudiendo el Estado afrontar con mayor radio de acción la redistribución (ganancias de equidad) de la riqueza. No extraña, por tal motivo, que con el transcurso del tiempo el principio de capacidad de pago haya llegado a ser considerado como el fundamento de los sistemas fiscales modernos⁽⁶⁾.

Esto no implica, sin embargo, que el principio de capacidad de pago, en tanto presupuesto esencial de un sistema impositivo, se encuentre exento de dificultades, principalmente cuando se trata de contrastarlo en su aplicación práctica. En efecto, como pone de relieve Gómez Fernández, este principio plantea una serie de cuestiones difíciles de abordar en el terreno pragmático, como por ejemplo: ¿cómo valorar la capacidad

de pago concreta en cada caso?; ¿es posible adecuar todos los impuestos al principio de capacidad de pago?; ¿se aplica al sistema fiscal como totalidad o a cada uno de los impuestos?⁽⁷⁾

De todos los índices reveladores de riqueza, es una idea generalizada que el mejor candidato para cumplir con las exigencias de justicia y reparto equitativo inherentes al principio de capacidad de pago no es otro que un impuesto sobre la renta de las personas⁽⁸⁾. En efecto, como apunta Goode, la creencia de que el impuesto a la renta personal es el más equitativo de todos los impuestos procede de la convicción de que es el que mejor se acomoda a la capacidad de pago, siendo la renta neta, al menos intuitivamente, un buen indicador de capacidad para ayudar a las finanzas del gobierno⁽⁹⁾.

1.2. El principio de equidad fiscal y su relación con el concepto de progresividad

Desde hace décadas, se reconoce de manera pacífica que el principio de equidad en materia fiscal se manifiesta a través de dos vertientes. Por un lado, se encuentra la denominada "equidad vertical" que aborda el problema del nivel adecuado de imposición que deben soportar las personas que muestran distintos niveles de riqueza, lo cual implica que deban pagar cantidades diferentes a fin de que las cargas impositivas sean iguales en

(5) *Ibid.* p. 331. Sin perjuicio de ello, en los últimos años parece existir un resurgimiento de nuevos planteamientos del principio del beneficio. Véase DOGDE, Joseph: *Theories of Tax Justice: Ruminations on the Benefit, Partnership and Ability to Pay Principles*. Florida State University College of Law, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 150, March 2005.

(6) DELGADO RIVERO, Francisco y Manuel, MUÑIZ PÉREZ. *Cuadernos de Hacienda Pública: Teoría de los Impuestos*. Universidad de Oviedo, 2005. p. 73.

(7) GÓMEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. *Economía y valores humanos*. Encuentro, 1992. p. 335.

(8) Esta percepción no siempre fue pacífica a lo largo de la historia, aunque no necesariamente por motivos vinculados con el principio de capacidad de pago. Basta recordar que cuando en 1816 fue abolido el Impuesto a la Renta en Inglaterra, era considerado por ese entonces "hostile to every sense of freedom, revolting to the feelings of Englishmen and regnant to the British Constitution." Véase SABINE, B.E.V. *A History of Income Tax*, Taylor and Francis, 2006. p. 42.

(9) GOODE, Richard. *El Impuesto sobre la Renta*. Madrid: Instituto de Estudio Fiscales, 1973. p. 25.

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:

¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

última instancia. Por otro lado, está la denominada “equidad horizontal” cuyo planteamiento esencial reside en que aquellas personas con un nivel de riqueza similar deben ser gravadas con una carga tributaria similar⁽¹⁰⁾.

El principio de equidad fiscal se ha visto emparentado, en sentido jurídico, con el principio de igualdad, cuyo planteamiento más simple es que debe prodigarse un tratamiento igual entre iguales y desigual entre desiguales. Asimismo, esto explica en cierta medida porqué el principio de igualdad traducido al lenguaje del derecho tributario se encuentre indefectiblemente vinculado con el principio de capacidad contributiva, el cual se vincula, a su turno, con el principio de progresividad⁽¹¹⁾.

Ahora bien, la idea de progresividad en materia impositiva se encuentra más ligada al principio de equidad vertical. Por definición, un impuesto progresivo es aquel cuyo diseño hace que los contribuyentes con mayores ingresos paguen una mayor tasa de impuesto. En otras palabras, la tasa del impuesto a la renta es mayor mientras el nivel de ingresos aumenta. En ese sentido, la aplicación de un impuesto progresivo se basa en el principio de que aquellos con una mayor capacidad de pagar, es decir con un mayor ingreso disponible, paguen una mayor proporción al Estado que aquellos que tienen pocos ingresos y que, por lo tanto, se gastan una mayor parte de sus ingresos en sus necesidades básicas.

De lo expuesto, tampoco resulta extraño por qué el impuesto a la renta personal ha sido concebido tradicionalmente como el gravamen más apto para alinearse con los postulados esenciales de un impuesto progresivo. Existen, sin embargo, impuestos con configuraciones diferentes, como veremos en el siguiente punto.

1.3. Impuestos progresivos, fijos, graduales, proporcionales, y regresivos

Como adelantamos, un impuesto es progresivo en la medida que la alícuota aplicable aumenta conforme siguiendo el incremento de la base imponible. Ahora bien, a fin de de

contrastar los impuestos progresivos con otras figuras, a continuación revisaremos una serie de impuestos que son citados, por lo general, en base a la forma en que se establece el monto del impuesto en relación con el monto imponible.

En primera instancia, tenemos a los impuestos fijos, en los cuales se establece una suma invariable por cada hecho imponible cualquiera que fuera el monto de la riqueza involucrada. Conforme apunta Jarach, “es evidente que la igualdad del impuesto fijo, a pesar de las variaciones de la riqueza considerada objetivamente o en relación a los contribuyentes, implica una desigualdad respecto del producto de la renta o del patrimonio de los diferentes sujetos alcanzados por el gravamen”⁽¹²⁾. En ese sentido, puede subrayarse que los impuestos fijos se diferencian de los impuestos progresivos, en la medida que, por lo menos a nivel teórico, no atienden a la equidad vertical, pues todos los contribuyentes pagarían un mismo monto, sin tomar en consideración la diferente capacidad contributiva que tiene cada uno de ellos.

En segundo término, están los denominados “impuestos graduales” que varían en relación con una graduación de la base imponible. Bajo este tipo de impuestos, pueden clasificarse, por ejemplo, las empresas en diferentes clases, según determinados parámetros: número de obreros y empleados, capital invertido, volumen de ventas, etcétera. No obstante, por cada categoría el impuesto que se aplica es fijo. Al respecto, Jarach ha sostenido que si bien los impuestos graduales revelan un progreso respecto del impuesto

(10) SPENCER, Milton. *Economía contemporánea*. Reverte, 1993. p.90; GARCÍA MULLÍN, Juan Roque. *Manual del Impuesto a la Renta*. Buenos Aires: Centro Interamericano de Estudios Tributarios (C.I.E.T.). 1978. p. 4.

(11) BRAVOARTEAGA, Juan. *Derecho tributario. Escritos y reflexiones*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. p. 159; CELORICO PALMA, Clotilde. *La evolución conceptual del principio de capacidad contributiva*. En: Boletín AFIP No. 41, diciembre, 2000. p. 1895 y siguientes.

(12) JARACH, Dino. *Op. Cit.*; p. 291.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

fijo, “adolecen aún del defecto de profundas desigualdades por el carácter discontinuo de la graduación y, por lo tanto, por el tratamiento igual de contribuyentes en condiciones muy desiguales y desigual en condiciones no tan desiguales”. Por consiguiente, este tipo de impuestos tampoco atienden a la equidad vertical, pues los parámetros utilizados establecen categorías que agrupan sujetos que son desiguales entre sí, por lo que deberían soportar cargas tributarias distintas.

El tercer tipo de impuestos son los llamados “impuestos proporcionales”, aquellos que mantienen una relación constante entre su cuantía y el valor de la riqueza gravada⁽¹³⁾. Mediante este tipo de impuestos todos los sujetos pagan una misma proporción de impuesto, mediante la aplicación de una sola alícuota, sin importar el monto de la base imponible⁽¹⁴⁾. El impuesto proporcional no establece un solo monto a pagar, sino una alícuota singular por lo que el impuesto variará dependiendo de la base imponible. En términos conceptuales, puede decirse que este tipo de impuestos tampoco atiende a la equidad vertical, pues establece una sola alícuota para contribuyentes que no se encuentran en igualdad de condiciones. En efecto, si bien en términos nominales ambos sujetos no aportarán el mismo monto a las arcas fiscales, si se verán afectados en la misma medida, ya que al existir una sola alícuota ambos deberán pagar una misma proporción de impuesto.

Por último, los impuestos regresivos son aquellos en el que la alícuota va disminuyendo ante el aumento de la base imponible. Como es evidente, este tipo de impuestos es completamente opuesto a los impuestos progresivos, pues en lugar de que la alícuota aumente conforme aumenta la base imponible, aquella disminuye. Por consiguiente, un impuesto regresivo es contrario a la equidad vertical, pues quienes soportan una mayor carga fiscal son las personas que denotan una menor capacidad contributiva⁽¹⁵⁾.

1.4. La progresividad en el Impuesto a la Renta: aspectos esenciales

La concretización de la progresividad en el impuesto a la renta personal depende de diversos factores que pueden ser evaluados en base a dos criterios esenciales por la relevancia que implican: (i) la composición de la base imponible; y, (ii) el número y rango de escalas y alícuotas aplicables.

1.4.1. Composición de la base imponible

La composición de la base imponible conlleva la evaluación de tres elementos que modulan el grado de progresividad que puede llegar a tener un impuesto a la renta personal: (i) los ingresos considerados como “renta” para efectos del impuesto, (ii) los conceptos “exentos” del impuesto; y, (iii) los conceptos que pueden ser tomados como “deducciones” de la base a fin de establecer la renta neta.

En cuanto al primer elemento, la discusión sobre el concepto de renta tradicionalmente ha surcado las teorías tradicionales esbozadas en el seno de la hacienda pública, que van desde una concepción bastante restringida de renta (esto es, la teoría de la renta producto) hasta la concepción más amplia emparentada con la teoría del incremento patrimonial más consumo, cuya formulación más conocida se atribuye a los aportes de Schanz en Alemania y de Haig y Simons en Estados Unidos, respectivamente (“Schanz-Haig-Simons”).

En lo que concierne al segundo elemento, la adopción de rentas exentas (inafectas

(13) VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Octava Edición. Buenos Aires: Ediciones de Palma, 2002. p. 160.

(14) Conviene precisar que esta idea últimamente viene siendo cuestionada debido a que un impuesto proporcional con un tramo mínimo exento y una alícuota adecuados podría ajustarse, en cierto modo, a los mandatos de la equidad vertical, conforme veremos en la sección 2.

(15) GARCÍA MULLÍN, Juan Roque. *Op. Cit.*; p. 239.

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:

¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

permanentemente o exoneradas temporalmente) podrían incorporar también ciertos rasgos de progresividad. Aunque existen diversos motivos detrás del otorgamiento de este tipo de desgravaciones, algunas son dadas con motivos sociales como cuando se exime a los pagos por salud, becas educativas o compensaciones.

Por su parte, las deducciones en la base imponible pueden ser utilizadas como medios a través de los cuales se busca conservar tanto la equidad vertical como la equidad horizontal. En efecto, mediante la deducción de diversos conceptos se buscará atender a la situación personal de cada contribuyente (equidad horizontal) y podrá incluirse tramos de base imponible que se encuentren exentos del pago del impuesto, por considerar que los contribuyentes cuyos ingresos se ubiquen en dicho tramo no denotan gran capacidad contributiva (equidad vertical).

Ahora bien, las deducciones pueden ser instrumentadas mediante dos mecanismos: (i) deducciones por conceptos básicos y propios a la subsistencia de la persona, como son la salud, la educación y la vivienda –generalmente con un tope máximo- así como también deducciones por cargas de familia, como por ejemplo, una cantidad fija por cada hijo menor de edad, cuya manutención corre aún por cuenta de los padres; y, (ii) deducciones ciegas o presuntas, en las que la legislación establece simplemente un tope máximo a deducir, como por ejemplo, un porcentaje de la renta bruta obtenida, con independencia de los gastos reales incurridos y/o del número de personas a costas del contribuyente.

A partir de las mencionadas deducciones surge la diferencia entre tasa nominal y tasa efectiva: la primera es la alícuota determinada por ley, mientras que la segunda corresponde a la tasa que realmente se paga, luego de aplicar las deducciones mencionadas en el párrafo anterior.

1.4.2. Rango de escalas y alícuotas

Establecer el diseño de la escala de alícuotas es un elemento

importante al momento de estructurar un impuesto progresivo, pues ello determina los tramos de renta que resultan relevantes y el tipo de alícuota que se aplica a cada uno. Sin embargo, como apuntaba Richard Goode, en los países democráticos la elección de las escalas de Impuesto a la Renta no se desprende de ninguna gran teoría general, sino de un compromiso o serie de compromisos. Añadía dicho autor que todos los análisis normativos son incompletos y adolecen en mayor o menor grado de una sobre simplificación, a pesar de la virtuosidad técnica y el ambicioso ámbito de alguno de ellos⁽¹⁶⁾.

En el mismo sentido, Howell Zee ha señalado que si bien no existe base científica alguna para determinar el número óptimo de alícuotas, la multiplicidad de éstas no asegura necesariamente la progresividad del Impuesto a la Renta personal. En ese sentido, dicho autor afirma que un aceptable grado de progresividad podría ser alcanzado por unas pocas alícuotas, lo cual facilitaría, a su vez, la labor de control, reduciéndose así los costos de administración⁽¹⁷⁾. Asimismo, se ha discutido el efecto que pueden tener alícuotas altas sobre las rentas obtenidas por los sectores más ricos de la población.

Por ejemplo, algunos estudios efectuados por Lawrence Lindsey determinaron que el recorte de la tasa marginal más alta de 70% a 50% del impuesto a la renta personal norteamericano en 1981 coincidió con un incremento sin precedentes en la rentas obtenidas por el 1% de la población más rica⁽¹⁸⁾. Lo cierto es que

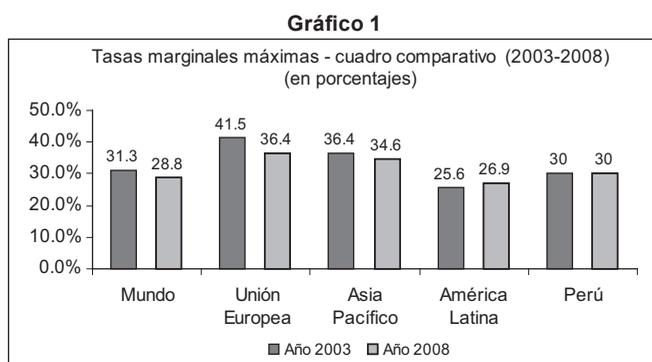
(16) GOODE, Richard. *Changing Views of the Personal Income Tax*. En: EDEN, Lorraine. *Retrospectives on Public Finance*. Duke University Press, 1991. p. 95-108.

(17) ZEE, Howell. *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments*. Cuaderno de Trabajo del Fondo Monetario Internacional Número WP/05/87, abril 2005 pp.15-16.

(18) SLEMROD, Joel. *On the High-Income Laffer Curve*. En: SLEMROD, Joel. *Tax Progressivity and Income Inequality*. Cambridge University Press, 1996. p. 177 y ss.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

en la actualidad existe una clara tendencia mundial hacia el descenso en las tasas marginales más altas⁽¹⁹⁾, como lo corrobora un reciente informe sobre la situación del impuesto a la renta personal en 87 países en el periodo 2003-2008, según el cual la tasa promedio más alta a nivel mundial cayó de 31.3% a 28.8%, siendo la tasa promedio más alta la de Europa (36.4%), seguida de la Región Asia-Pacífico (34.6%) y de América Latina (26.9%)⁽²⁰⁾, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.



1.5. Recapitulación

De lo expuesto, puede inferirse que el grado de progresividad del impuesto a la renta personal puede satisfacerse, en principio, mediante una adecuada estructura de escalas y alícuotas y/o de los elementos que se incluyen o excluyen de la base imponible. Por ejemplo, si bien en Estados Unidos la tasa marginal más alta del impuesto es 35% -relativamente más alta en comparación a los estándares mundiales vigentes- sólo incide sobre las rentas mayores a US\$ 357,700. Algo similar puede decirse del caso peruano, donde la tasa más alta (30%) aun cuando se ubica por encima del promedio de América Latina (26.9%), recae solamente sobre las rentas del trabajo superiores a S/.202,350⁽²¹⁾.

Por último, cabe añadir que esta combinación de factores en la determinación de la progresividad ha sido corroborado por un estudio en 15 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, cuyo objeto fue determinar el efecto que jugaba en la progresividad los créditos tributarios, la estructura de escalas y alícuotas, así como las desgravaciones y deducciones de la base imponible. El análisis arrojó tres grupos: (i) países donde la progresividad estaba influenciada básicamente por la estructura de alícuotas (Australia, Francia, Italia, Holanda y España); (ii) países donde las desgravaciones y deducciones eran la fuente principal de progresividad (esencialmente países de habla inglesa, salvo Australia); y, (iii) países con estructuras mixtas (Bélgica, Finlandia, Alemania y Suecia)⁽²²⁾.

2. Modelos de imposición a la renta personal y progresividad

Cualquier análisis de la progresividad en el ámbito de la imposición a la renta personal no estaría completo sin el repaso de los sistemas o modelos que han sido concebidos a lo largo de los años en distintos países para gravar este tipo de tributos. En efecto, si bien el impuesto a la renta personal fue introducido en el Reino Unido a finales del siglo XVIII como un medio para financiar las guerras napoleónicas, fue a partir de inicios del siglo XX que empezó a esparcirse por diversos países⁽²³⁾. Desde entonces, diversos países

(19) NORREGAARD, John y Tehmina, KHAN. *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*. Cuaderno de Trabajo del Fondo Monetario Internacional Número WP/07/274, diciembre 2007. pp. 11-12.
 (20) Cuadro elaborado en base a la información provista en KPMG INTERNATIONAL: *KPMG's Individual Income Tax Rate Survey*, 2008. pp. 2-3.
 (21) Monto calculado equivalente a 54 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes. Tómese en cuenta que a partir de 2009, la escala acumulativa progresiva únicamente recae sobre las rentas del trabajo, como veremos posteriormente.
 (22) WAGSTAFF, Adam y Eddy VAN DOORSLAER. *What Makes the Personal Income Tax Progressive? A Comparative Analysis for Fifteen OECD Countries*. En: *International Tax and Public Finance*. Volumen. 8, ejemplar 3, 2001. pp. 299-316.
 (23) MESSERE, Ken. *Tax policy: theory and practice in OECD countries*. Oxford University Press, 2003.

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

han ido incorporándolo en sus legislaciones con diversos matices y características particulares, conforme veremos en la presente sección. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que aún cuando existen distintos modelos de imposición a la renta personal distintos, no existe un modelo puro que deje de lado ciertas características o manifestaciones de los otros⁽²⁴⁾.

Del mismo modo, la distinción entre modelos tradicionales y contemporáneos es con fines metodológicos, en base a un criterio cronológico que atiende a los principales aspectos del desarrollo del impuesto a la renta en el derecho comparado. Valga la aclaración debido a que los modelos más recientes pueden recoger algunas pautas de los anteriores, por lo que las diferencias pueden ser, en ciertos aspectos, tenues.

2.1. Modelos tradicionales

Básicamente existen dos modelos de imposición que durante el siglo XX han marcado los derroteros de la política fiscal en cuanto al diseño de un Impuesto a la Renta de las personas. Nos referimos al modelo de renta cedular y al modelo de renta global, respectivamente.

2.1.1. Modelo de Impuesto Cedular (*Schedule Income Tax*):

El modelo de imposición cedular a la renta fue introducido en Inglaterra en 1803, como una medida para volver a potenciar el Impuesto a la Renta adoptado por este país en 1798⁽²⁵⁾. El modelo cedular, cuyo nombre deriva del vocablo inglés *schedule* (tabla o programa) consiste precisamente en clasificar a los ingresos en clases o categorías particulares en función de la fuente de la que provienen, siendo gravadas con alícuotas diferentes y sujetas a reglas sustantivas y procedimentales distintas para cada clase o categoría, tales como el método de determinación de la renta y la posibilidad de compensar pérdidas de una categoría con rentas de otra categoría. Si bien el modelo de imposición dual subsiste aún en un escasísimo número de países -como es el caso del Reino Unido-, ha sido objeto de una serie de críticas, entre las que pueden citarse las siguientes⁽²⁶⁾:

En primer lugar, la separación de la renta de las personas en más de un régimen tributario puede dificultar o imposibilitar la aplicación de una tributación progresiva. Bajo un sistema cedular, la estructura de una tasa marginal progresiva es aplicada solamente a ciertas categorías de renta, conllevando desigualdades entre contribuyentes que obtienen diferentes clases de renta. En segundo lugar, el modelo cedular es potencialmente más difícil de administrar. En ese sentido, la escasez de recursos administrativos puede verse desperdiciada o distraída en problemas de clasificación que normalmente pueden ocurrir entre las fronteras de una u otra cédula. Finalmente, cualquier diferencia en la carga fiscal que, en última instancia, se impone bajo un modelo cedular con diferentes categorías de renta puede ser explotada por los contribuyentes, los cuales podrían embarcarse en planeamientos tributarios que les aseguren que sus rentas calcen en las categorías menos gravosas.

2.1.2. Modelo de Renta Global (*Comprehensive Income Tax*)

Debido a las falencias del modelo cedular, un gran número de países desarrollados y países en desarrollo fueron abandonando los esquemas cedulares para adoptar sistemas de imposición globales. Portugal, el último país miembro de OCDE relativamente industrializado en mantener un sistema cedular puro, decidió abandonarlo en 1989. Anteriormente, Bélgica (1963), Italia (1973) y España (1978) cambiaron de rumbo hacia sistemas globales. La misma tendencia se ha observado en una cifra considerable de países ex-comunistas y de América Latina⁽²⁷⁾.

(24) OECD: *Fundamental Reform of Personal Income Tax*. OECD Publishing. Paris, 2006. pp.71-94.

(25) TILEY, John. *United Kingdom*. En: AULT, Hugh. *Comparative income taxation: a structural analysis*. Kluwer Law International, 1997. p. 109.

(26) BURNS, Lee y Richard, KREVER. *Individual Income Tax*. En: THURONYI, Victor (editor). *Tax Law Design and Drafting*. Fondo Monetario Internacional, 1998. Volumen 2. Capítulo 14. pp. 2-3.

(27) MESSERE, Ken. *Tax policy: theory and practice in OECD countries*. Oxford University Press, 2003. p. 71.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

Sin ir muy lejos, recordemos que en el Perú la legislación del Impuesto a la Renta acogió el modelo global en 1968, como veremos en la sección 3 del presente trabajo.

El modelo de imposición a la renta global -también conocido como modelo sintético- postula la sujeción de todas las rentas obtenidas por una persona, con independencia de la fuente de la que provenga. Asimismo, el modelo global generalmente incorpora una definición de renta amplia y somete a la misma carga fiscal tanto a las rentas del trabajo y como a las rentas del capital, permitiendo la compensación entre los diferentes tipos de rentas. Del mismo modo, este modelo sigue la estructura de una escala acumulativa con tasas progresivas, con la finalidad de incidir en mayor medida a aquellos que denotan una mayor capacidad contributiva en función de la suma de todas sus rentas, ajustándose así -por lo menos, en el plano teórico- a los preceptos de equidad vertical y horizontal.

Si bien un sistema global puede ser preferible desde una perspectiva conceptual, su forma más pura es un ideal teórico, debido a que en la práctica los países que adoptan este modelo también recogen algún tipo de imposición cedular. Asimismo, en la medida que la progresividad requiere la determinación conjunta de la renta imponible de un sujeto, este sistema de imposición es inevitablemente más complejo, por lo que la equidad fiscal que busca conseguir, como ocurre con todas las cosas buenas, resulta costosa⁽²⁸⁾.

Finalmente, cabe señalar que en los últimos años se ha puesto en tela de juicio la correlación tradicional que ha existido entre un modelo global con estructura progresiva y el principio de capacidad contributiva, principalmente a una serie de factores que han desnaturalizado su concepción original, como ha subrayado el profesor Pasquale Pistone, al recordar que la estructura actual del impuesto global resulta sustancialmente diferente de lo que reflejaba en sus teorizaciones iniciales, debido a que "(...) no logra efectos de redistribución, erosiona

su base imponible por efecto de la presencia de numerosos beneficios y no es de fácil gestión, de forma que se aleja, en la realidad, de los principios de justicia impositiva, como por supuesto el de capacidad contributiva, que habían justificado su propia creación"⁽²⁹⁾.

2.2. Modelos Contemporáneos

A pesar del alto posicionamiento alcanzado por el modelo de imposición global, las dos últimas décadas del siglo pasado fueron testigos del surgimiento de dos modelos de imposición a la renta con planteamientos alternativos que preferimos llamar "modelos contemporáneos". Estos son el modelo dual, adoptado principalmente en los países nórdicos y el modelo lineal, incorporado paulatinamente en países de Europa del Este, conforme pasamos a revisar en las siguientes líneas.

2.2.1. Modelo de Renta Dual (*Dual Income Tax*)

El planteamiento original de un impuesto a la renta dual se retrotrae a inicios de los años ochenta, gracias a la obra del economista danés Niels Christian Nielsen, siendo Dinamarca el primer país a nivel mundial en implementarlo en 1987. A partir de entonces, el modelo dual se ha ido esparciendo básicamente entre los países nórdicos como Suecia (1991), Noruega (1992) y Finlandia (1993). Asimismo, algunos países de Europa occidental como Holanda (2001) y España han implementado algún tipo de imposición dual dentro de sus sistemas tributarios⁽³⁰⁾. Del mismo modo, otros países, como Alemania, se encuentran actualmente estudiando la implementación de este modelo⁽³¹⁾ y algunos rasgos del mismo han sido incorporados

(28) MUSGRAVE, Richard. *Progressive Taxation, Equity and Tax Design*. En: SLEMROD, Joel (editor). *Tax Progressivity and Income Inequality*. Cambridge University Press, 1996. p. 341 y ss.

(29) PISTONE, Pasquale. *Ponencia General Tema II: Los principios tributarios ante las nuevas formas de imposición a la renta*. En: Memorias de las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Isla de Margarita - Venezuela. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas: 2008. p. 112-113.

(30) PICOS SÁNCHEZ, Fidel y Alberto, GAGO RODRÍGUEZ. *El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal*. En: Revista de Economía Pública, Número. 4, 2004. pp. 103-130.

(31) RADULESCU, Doina y Michael, STIMMELMAYR. *Implementing a Dual Income Tax in Germany: Effects on Investment and Welfare*. Cuaderno de Trabajo del IFO Número 20, noviembre 2005.

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

recientemente en las legislaciones de países de América Latina, tales como Uruguay (2007)⁽³²⁾ y Perú, a partir de 2009.

El modelo del impuesto a la renta dual combina una tributación diferenciada para las rentas del capital y del trabajo, respectivamente. En el caso de las rentas del capital, se encuentran gravadas con una alícuota proporcional o lineal, mientras que las rentas del trabajo se encuentran sujetas a un esquema de tasas progresivas. Por tal motivo, puede sostenerse que el modelo dual reproduce ciertos aspectos del modelo cedular, aunque limitando la categorización de las rentas a dos (esto es, trabajo y capital). Asimismo, en su versión más pura, el modelo dual plantea que la tasa sobre las rentas del capital se encuentre alienada con la tasa del impuesto a la renta corporativa (personas jurídicas) y con la tasa correspondiente al primer tramo de la escala progresiva aplicable a las rentas del trabajo⁽³³⁾.

El principal motivo que se ha esbozado para sustentar el tratamiento diferenciado entre rentas del capital y del trabajo, tiene su origen en los efectos que ha traído consigo la globalización económica que implica un crecimiento asimétrico de la movilidad los de factores productivos. En ese sentido, al ser factor capital mucho más susceptible de movilizarse a nivel internacional que el factor trabajo, es recomendable la aplicación de alícuotas más reducidas a las rentas del capital. Esta situación, sin embargo, ha despertado algunas críticas en diversos sectores.

Precisamente, una de las principales objeciones contra el impuesto dual es que no se condice con el principio de equidad fiscal en virtud del tratamiento discriminado que se impone de manera más beneficiosa sobre las rentas del capital en detrimento de las rentas del trabajo. Al respecto, Pistone ha señalado que la justificación de la mayor movilidad del capital entre los países resulta insuficiente, desde una perspectiva de la equidad impositiva como uno de los fundamentos del sistema tributario, para justificar el trato diferente, debido a que "(...) no es justo gravar más a los sujetos que trabajan y menos

a los que reciben rentas de la inversión del capital, ni tampoco es apropiado desincentivar el trabajo de quienes tengan capitales, ya que de esa manera, se afectaría negativamente el producto interno bruto de un país y se incrementaría el número de los sujetos sin ocupación"⁽³⁴⁾.

2.2.2. Modelo de Renta Lineal (*Flat Income Tax*)

De forma casi paralela a la irrupción del modelo dual, el denominado modelo de Impuesto a la Renta lineal -también conocido como impuesto plano o *flat tax*- fue configurado, a mediados de los años ochenta gracias al trabajo de Hall y Rabushka, como una alternativa a las dificultades que presentaba el Impuesto a la Renta norteamericano. En el impuesto lineal, todas las rentas que obtienen los individuos se integran en una sola base imponible que se encuentra sujeta a una sola alícuota. En tal sentido, este modelo implica el establecimiento de una definición extensiva de renta y la eliminación de todos los tratamientos especiales (esto es, exenciones) a fin de evitar distorsiones, simplificar el impuesto y mejorar la equidad horizontal.

En términos de política fiscal, se ha sostenido que un impuesto lineal puro podría cumplir con el principio de equidad horizontal en el supuesto que todo tipo de renta estuviera gravada con la misma alícuota. Por otro lado, en la medida que la misma alícuota recaería por igual sobre personas con ingresos altos y bajos, se ha puesto de relieve su aparente incompatibilidad con los requisitos del principio de equidad vertical. Sin embargo, la adopción de un tramo mínimo inafecto adecuado podría

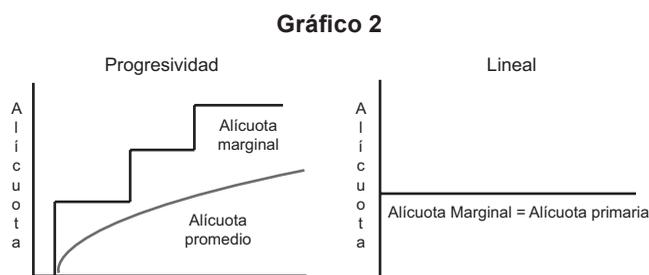
(32) BARREIX, Alberto y Jerónimo, ROCA. *Reforzando un pilar fiscal: el Impuesto a la Renta dual a la uruguayana*. En: Revista de la CEPAL Número 92, agosto 2007. pp. 123-142.

(33) SORENSEN, Peter Birch. *Dual Income Taxation: Why and How?* Cuaderno de Trabajo del CESIFO Número 1551, septiembre 2005. p. 2.

(34) PISTONE, Pasquale. *Op. Cit.*; pp. 67-68.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

mejorar el desempeño del modelo lineal en términos relativos a la equidad vertical, en tanto que esto conllevaría a que la tasa promedio aumente a medida que la renta se incrementa⁽³⁵⁾, como puede observarse en el siguiente gráfico:



Aunque el modelo lineal surgió como una respuesta para simplificar el complejo sistema de determinación del impuesto a la renta personal en los Estados Unidos, resulta hasta cierto punto anecdótico que la mayor receptividad de este modelo haya anclado en países de Europa del Este: Estonia fue el primero en introducirlo en 1994, seguido inmediatamente después por los países balcánicos de Lituania (1994) y Letonia (1995). Posteriormente le tocó el turno a Rusia (2001), Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Ucrania (2004), Georgia (2005) y Rumania (2005)⁽³⁶⁾.

Esta “revolución del impuesto lineal” ha sido recientemente resaltada por investigadores de la Georgia State University que luego de analizar los sistemas de imposición a la renta de 189 países, observaron que durante el periodo 1981-1985, solamente 1.6% de países habían implementado algún tipo de *flat tax*. En los siguientes diez años, el número se duplicó a 3.67%, para luego cuadruplicarse a 6.23% en el lapso entre 2001-2005. Para el año 2005, 14 países habían adoptado un modelo de imposición a la renta con tasa lineal⁽³⁷⁾. En 2008, el grupo se incrementó a 25 países, siendo la alícuota promedio de 17%⁽³⁸⁾.

3. El Impuesto a la Renta personal en el Perú desde una perspectiva histórico-legal

En esta tercera sección nos abocaremos a revisar de modo general los modelos de imposición usados por el legislador peruano en la configuración del impuesto a la renta personal, así como las estructuras de escalas y alícuotas que se han ido implementado desde 1927 hasta nuestros días, con la finalidad de acoger la idea de progresividad asociada tradicionalmente a este tipo de tributos. Cabe precisar que la división de las etapas ha sido realizada únicamente con fines metodológicos, en base a las subsecuentes reformas que ha ido sufriendo la legislación del Impuesto a la Renta a lo largo de la historia, por lo que sólo nos limitaremos a enunciar aquellos dispositivos legales que dieron inicio a cada etapa.

3.1. Primera etapa (1927 - 1933)

Con la Ley 5574, publicada en enero de 1927, se creó la denominada “contribución sobre la renta”, que gravaba con alícuotas proporcionales las rentas provenientes de: (i) predios rústicos y urbanos; (ii) utilidades provenientes de la industria y del comercio; (iii) ejercicio de las profesiones liberales, literarias o artísticas, y de cualquier otra actividad personal; (iv) los beneficios eclesiásticos; (v) utilidades de la industria agrícola y minera; y, (vi) rentas de capital movable.

(35) CAMINADA, Koen y Kees, GOUDSWAARD. *Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands*. En: Public Finance and Management, Número 4, 2001, pp. 471-499.

(36) PIPER, Sue y Carol MURPHY. *Flat personal income taxes: systems in practice in Eastern European economies*.

(37) SABIRIANOVA, Klara, BUTTRICK, Steve y DUNCAN, Denvil. *Global Reform of Personal Income Taxation, 1981-2005: Evidence from 189 countries*. Documento de Trabajo del Andrew Young School of Policy Studies Número 08-8, febrero 2008. pp. 23-24.

(38) EDWARDS, Chris y Daniel MITCHELL. *Global tax revolution: the rise of tax competition and the battle to defend it*. Cato Institute, 2008. p.57.

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:

¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

Para las rentas provenientes del ejercicio de profesiones liberales, literarias o artísticas, y de cualquier otra actividad personal (sueldos, salarios, emolumentos, asignaciones o remuneraciones de toda especie) se contemplaba un tramo inafecto de 1,000 libras peruanas al año, estando el exceso gravado con una alícuota proporcional ascendente al 5%. Asimismo, se exoneraba a los sueldos, salarios, emolumentos, asignaciones o remuneraciones de toda especie que se pagaban con los fondos de los presupuestos respectivos por servicios prestados directamente al Estado o instituciones oficiales. Luego, el Decreto Ley 6978, de febrero de 1931, dispuso que se encontrarían inafectos los sueldos, salarios, emolumentos, asignaciones o remuneraciones de toda especie afectos al impuesto a los empleados.

Adicionalmente, existía un “sobreimpuesto por el exceso” sujeto a una escala progresiva acumulativa de cinco escalones para las personas con una renta líquida⁽³⁹⁾ mayor a 2,000 libras peruanas al año, exceptuándose a las provenientes de la agricultura y minería, con alícuotas que iban de 2% a 6%.

La Ley 6656, publicada en febrero de 1930, rebajaría el tramo inafecto a 600 libras para el caso de los solteros y viudos sin hijos que no sostengan a sus padres y/o hermanos. Asimismo, introduciría dos escalones más a la escala progresiva acumulativa, la cual sería aplicable a aquellas personas cuya renta líquida fuese mayor a 1,000 libras peruanas al año. En este caso, las alícuotas, según el tramo correspondiente, iban de 1% a 7%.

En esta primera etapa, puede sostenerse que el Impuesto a la Renta se estructuró a través de una combinación de modelo cedular y global, ya que cada renta atendiendo a su fuente se encontraba gravada de manera independiente (modelo cedular) y, a su vez, la suma de las rentas de cada contribuyente podría sujetarse a un sobreimpuesto por el exceso de 2,000 libras peruanas hasta 1930 y de 1,000 libras peruanas a partir del año 1931, respectivamente (modelo global).

3.2. Segunda Etapa (1934 - 1967)

En el año 1934, la Ley 7904 estableció un nuevo Impuesto a la Renta que gravaba con alícuotas proporcionales las rentas provenientes de cuatro fuentes distintas: (i) el capital movable; (ii) las utilidades; (iii) los predios rústicos y urbanos; y (iv) los sueldos. Asimismo, se reconoce, por primera vez, a la sociedad conyugal como sujeto del Impuesto a la Renta, ordenándose la acumulación de las rentas producidas por los bienes propios de los cónyuges y por los bienes comunes, así como por los bienes de los hijos menores de edad bajo administración de los padres⁽⁴⁰⁾.

Las remuneraciones por prestación de servicios personales, así como las pensiones de jubilación, cesantía, montepío y rentas vitalicias gozaban de un tramo inafecto de 300 soles oro al mes y quedaba gravado el exceso con una alícuota proporcional de 5%, mediante una retención que debían efectuar las personas que pagaran tales rentas. Asimismo, contemplaba la deducción de los siguientes conceptos: (i) 200 soles oro al mes por la esposa; y, (ii) 50 soles oro al mes por cada hijo varón menor de 21 años, por cada hija soltera o viuda de cualquier edad y por cada miembro de familia a cargo del contribuyente⁽⁴¹⁾. Para que proceda la deducción, la esposa, hijos y miembros de familia a cargo del contribuyente, debían carecer de renta propia y vivir con éste, salvo que por razón de su empleo, el contribuyente estuviera obligado a vivir en lugar distinto. Se precisaba que cuando el marido y la esposa percibieran sueldos distintos, la deducción por razón de hijos u otras personas a su cargo se aplicaría únicamente al sueldo mayor.

(39) En dicha renta líquida se incluían todas las rentas obtenidas por el contribuyente durante el año, sin importar la procedencia de la misma.

(40) También es la primera vez que se introduce a la sucesión indivisa (testamentarias indivisas) como un sujeto del Impuesto a la Renta.

(41) Se consideraba como miembros de familia a cargo de contribuyente a sus ascendientes mayores de 60 años, a sus hermanos menores de 21 años y a sus hermanas solteras o viudas, cualquiera que sea su edad.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

Por otro lado, continuó aplicándose un sobreimpuesto, sujeto ahora a una escala progresiva acumulativa de 19 escalones, aplicable a las personas con una renta líquida, sin importar su procedencia, mayor a 10,000 soles oro al año. En esta ocasión la alícuota del impuesto se encontraba en el rango de 2% hasta 20%.

En tal sentido, el impuesto a la renta siguió estructurándose a través de una combinación del modelo cédular y global. Resalta, sin embargo, el aumento de tramos en la escala progresiva acumulativa que llegó a tener hasta diecinueve escalones, influenciado tal vez por la idea de progresividad del impuesto a la renta personal que empezaba a cimentarse por aquella época.

3.3. Tercera Etapa (1968 - 1981)

Con la promulgación del Decreto Supremo 287-68-HC en agosto de 1968, la estructura del Impuesto a la Renta fue objeto de una profunda reforma. Una de las innovaciones más importantes que trajo consigo el referido dispositivo fue la categorización de rentas, clasificándolas en cinco categorías: (i) primera: rentas provenientes de predios; (ii) segunda: rentas provenientes de otros capitales; (iii) tercera: rentas provenientes del comercio, la industria y similares; (iv) cuarta: rentas provenientes del trabajo independiente; y, (v) quinta: renta del trabajo en relación de dependencia.

Asimismo, se otorgó exenciones para: (i) los intereses por depósitos e imposiciones de ahorros e intereses de cédulas hipotecarias; (ii) indemnizaciones por causa de muerte o incapacidad producida por accidente o enfermedad; y, (iii) indemnizaciones y compensaciones por tiempo de servicios. Por su parte, en el caso de las rentas de cuarta categoría podía escogerse entre dos procedimientos para deducir diversos gastos⁽⁴²⁾, mientras que para las rentas de quinta categoría se admitía la deducción de: (i) contribuciones pagadas a entidades nacionales por seguro social y descuentos a los servidores públicos para el fondo de cesantía, jubilación y montepío; (ii) impuestos que graven la renta del trabajo y sean de cargo de quien la perciba; y, (iii) 10% de las comisiones de agentes vendedores y de seguros.

Sin perjuicio de ello, los perceptores de rentas de cuarta y quinta categoría también podían deducir un monto equivalente a dos sueldos mínimos vitales anuales hasta el límite de tales rentas. Adicionalmente, de la suma global de todas las rentas, estaba permitido deducir un importe equivalente a: (i) 1 y 3/4 del sueldo mínimo vital; (ii) un sueldo mínimo vital anual por el cónyuge; (iii) 3/4 del sueldo mínimo vital anual por cada hijo varón menor de 21 años, hijos incapaces, y por cada hija soltera, divorciada o viuda, siempre que no percibiera renta propia, e incluso, por cada hijo varón que cursara estudios superiores en el país, aún cuando fueran mayores de edad; y, (iv) 3/8 del sueldo mínimo vital anual por cada uno de los nietos y/o bisnietos menores de edad o incapacitados para el trabajo, padres, otros ascendientes en línea recta, padrastro, madrastra, hermanos menores de edad o incapacitados para el trabajo y el cónyuge divorciado a quien debía prestársele alimentos en virtud de resolución judicial.

Por otro lado, los intereses provenientes de bonos y otros valores al portador estaban gravados con una alícuota proporcional de 40%. La suma total del resto de rentas de personas naturales se sujetaban a la una escala progresiva acumulativa de doce escalones, con tasas que iban de 10 %, para los perceptores de menos de un sueldo mínimo vital, hasta 66 % para el tramo de ingresos superiores a 76 sueldos mínimos vitales⁽⁴³⁾. Consecuentemente, el Decreto Supremo 287-68-HC vino a consagrar la tendencia que proliferaba por aquella época hacia un Impuesto a la Renta global para el caso de las personas naturales, a excepción de las rentas provenientes de intereses de bonos y otros valores al portador que seguían siendo tratados de manera cédular.

(42) Uno de dichos procedimientos permitía un mayor número de deducciones, siempre que los gastos respectivos se probaran mediante los libros y registros correspondientes.

(43) Dicha escala fue modificada 4 veces en dicha etapa (de 1968 a 1981).

Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:

¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?

3.4. Cuarta Etapa (1982 - 1993)

El Decreto Legislativo 200, publicado en junio de 1981 introdujo ciertas modificaciones que no alteraron en esencia la estructura del Impuesto a la Renta vigente hasta entonces. Por ejemplo, se mantuvo la exoneración a las rentas de personas naturales que provengan de: (i) indemnizaciones y compensaciones por tiempo de servicios, por causa de muerte o incapacidad por accidentes o enfermedades; (ii) pensiones de gracia otorgadas por el gobierno y por invalidez en la parte que no exceda la pensión máxima mensual que abonara el Instituto Peruano de Seguridad Social, cuando el perceptor tuviera al menos 60 años de edad; o, (iii) intereses de los depósitos e imposiciones en ahorros. Se introdujo, sin embargo, un nuevo supuesto de exoneración para la renta ficta en caso de predios ocupados por sus propietarios como casa-habitación, siempre que no excediera las 2 Unidades Impositivas Tributarias (“UIT”).

Asimismo, se mantuvieron las deducciones a las rentas de cuarta y quinta categoría, introduciéndose solamente nuevos límites a los montos deducibles y prohibiéndose la deducción de gastos personales y de sustento del contribuyente y sus familiares que no estuvieran contemplados expresamente en la norma.

En cuanto a las alícuotas aplicables, se mantuvo la tasa proporcional del 40% para los intereses de bonos y otros valores al portador. Por su parte, la suma global del resto de rentas de las personas naturales estaban sujetaban a una escala progresiva acumulativa de catorce tramos que oscilaba de 0% (menos de 1 UIT) a 65% (más de 104 UIT)⁽⁴⁴⁾.

El Decreto Legislativo 200 también introdujo la figura del “Impuesto Mínimo a la Renta” para aquellos contribuyentes cuya renta bruta, sumada a sus rentas exoneradas o sobre las que se hubiera pagado el impuesto, superase 26 UIT. De presentarse esta situación, correspondía pagar como mínimo un impuesto del 10% aplicado sobre la suma de las rentas antes mencionadas y del 20 % cuando el monto de tales rentas superase las 51 UIT.

Adicionalmente, se contemplaba un sobreimpuesto de 40% aplicable a⁽⁴⁵⁾: (i) toda suma cargada como gasto que resultase como renta gravada o cargada a utilidades o reservas de libre disposición, siempre que el egreso hubiese significado una disposición indirecta de dicha renta, no susceptible de posterior control tributario; y (ii) toda suma que, al practicarse la fiscalización respectiva, se determine como ingreso no declarado.

3.5. Quinta Etapa (1993 - 2008)

En esta quinta etapa, que se inicia con la publicación del Decreto Ley 25751, vigente desde el año 1993, se introducen algunas modificaciones a la estructura del Impuesto a la Renta, especialmente en lo relativo a la imposición de las personas jurídicas y la reducción de la escala progresiva acumulativa para las personas naturales.

Así, la mencionada norma estableció, para el caso de las personas naturales, la inafectación de las indemnizaciones estipuladas por normas laborales y las recibidas por causa de muerte o incapacidad producidas por accidentes o enfermedades, y la exoneración de las siguientes rentas: (i) las compensaciones por tiempo de servicios; (ii) cualquier tipo de interés de tasa fija o variable, en moneda nacional o extranjera, que se pague con ocasión de un depósito en el sistema financiero nacional; y, (iii) la ganancia de capital derivada de las operaciones de compraventa de acciones y valores que se realicen en Rueda de Bolsa de Valores.

Respecto a las alícuotas aplicables a las rentas de las personas naturales, si bien se eliminó el impuesto mínimo a la renta, se mantuvo la alícuota proporcional para las

(44) Dicha escala progresiva acumulativa fue modificada a través de lo estipulado en el Decreto Legislativo 298, vigente desde el año 1985.

(45) Mediante modificación introducida por el Decreto Legislativo 298, vigente a partir del año 1985, se redujo la alícuota al 30%.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

rentas provenientes de los intereses de bonos y otros valores al portador, al igual que la escala progresiva acumulativa aplicable a la suma del resto de rentas de las personas naturales. En un inicio, dicha escala era de cinco escalones, con alícuotas que iban de 6% (para los ingresos menores a 5.5 UIT) hasta 37% (para el exceso a 35 UIT).

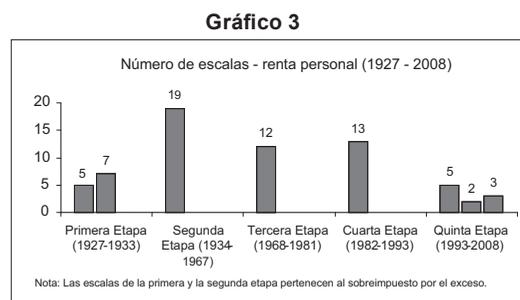
Con la vigencia a partir de 1994 del Decreto Legislativo 774, se inicia la última reforma importante del impuesto a la renta en el Perú. En el caso de las personas naturales, el cambio más sustancial fue la adopción de deducciones ciegas a las rentas de cuarta y quinta categoría⁽⁴⁶⁾, y se modificó la estructura de la alícuota aplicable a la suma total de las rentas de las personas naturales⁽⁴⁷⁾, ya que a partir del año 1994 se aplicó una alícuota proporcional del 15% y un sobre impuesto por el exceso de las 54 UIT equivalente al 30% sobre el exceso.

Como se aprecia, en esta etapa los principales cambios se dieron con respecto a las deducciones aplicables a las rentas de cuarta y quinta categoría, así como la estructura de las alícuotas aplicables. En efecto, tanto en el caso de las personas naturales como en el caso de las personas jurídicas se pasó de un modelo global con alícuotas progresivas (escala progresiva acumulativa), a excepción de las rentas provenientes de los intereses de bonos y otros valores al portador, a un modelo global con una alícuota proporcional⁽⁴⁸⁾.

3.6. Recapitulación

Del recuento histórico efectuado, resulta obvio que es imposible medir el grado de progresividad que ha mostrado el impuesto a la renta personal debido a la imposibilidad de tabular el número y peso que han tenido las diversas inafectaciones, exenciones, deducciones y tramos inafectos en cada una de las etapas antes mencionadas. Sin perjuicio de ello, si abordamos el tema únicamente desde la óptica de las escalas progresivas acumulativas, puede observarse que

el número de escalones del impuesto se ha reduciendo paulatinamente, como se observa en el siguiente gráfico:



En efecto, si bien en la segunda etapa (1934-1967) llegamos a tener el máximo de 19 escalones; en la tercera etapa (1968-1981) se redujo a 12, para luego aumentar ligeramente a 13 escalones durante la cuarta etapa (1982-1993). La reducción drástica empieza en 1993, año en el que se simplificó sustancialmente la estructura hasta 5 escalones. Finalmente, si bien a partir de 1994 se adoptaron solamente 2 tramos, la estructura que predomina hasta nuestros días es la de una escala progresiva acumulativa de 3 escalones. Finalmente, cabe señalar que la misma tendencia se presenta en cuanto a la tasa marginal máxima del Impuesto a la Renta personal: mientras que en la tercera y cuarta etapa la alícuota máxima llegó a 66% y 65%, respectivamente, en el año 1993 fue rebajada sensiblemente a 37%, para estabilizarse luego en 30% durante la última etapa, conforme se aprecia en el gráfico siguiente:

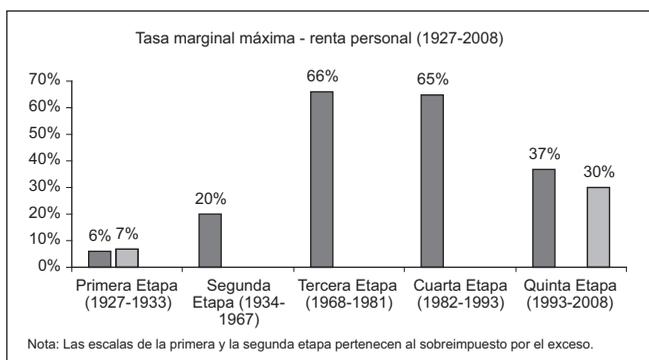
(46) El Decreto Legislativo 774 permitía deducir como gasto en el caso de rentas de cuarta categoría únicamente el 20% de la mencionada renta, hasta un límite del 24 UIT. Asimismo, de la suma de las rentas de quinta y cuarta categoría, luego de la deducción señalada anteriormente, establecía un tramo inafecto equivalente a 7 UIT.

(47) Incluyendo las rentas provenientes de los intereses de bonos y otros valores al portador.

(48) Mediante las modificaciones introducidas por la Ley 27804 del año 2002, se volvió al modelo global con alícuotas progresivas acumulativas.

**Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:
¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?**

Gráfico 4

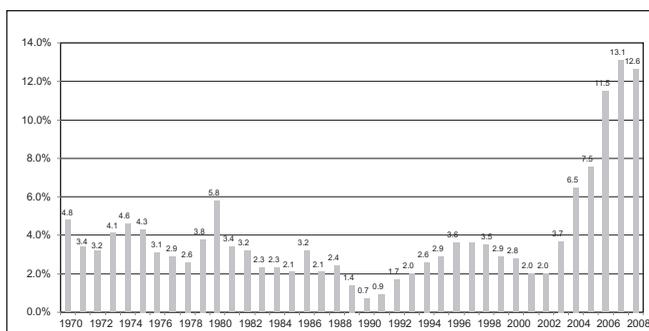


4. Análisis del impuesto a la renta personal peruano desde la perspectiva económica

4.1. El impuesto a la renta y su incidencia en la recaudación

En los últimos años, la recaudación general del impuesto a la renta ha mostrado importantes incrementos gracias al boom de precios y demanda de materias primas a nivel internacional que ha incrementado el dinamismo de la economía peruana, especialmente en las industrias extractivas. Este aumento se ha observado tanto en el monto recaudado por la SUNAT, como de forma relativa al Producto Bruto Interno (PBI). Mientras que recaudación en 2004 totalizó S/. 9,026 millones, durante 2008 se registró un impresionante nivel de S/. 24,146 millones.

Gráfico 5



Como porcentaje del PBI, el Impuesto a la Renta creció de 6.5% en 2004 a 13.1% en 2007, mostrando una reducción a 12.6% en el 2008, probablemente por el impacto de la crisis internacional sobre las utilidades de los últimos dos trimestres de las empresas extractivas. Sin perjuicio de ello, es un porcentaje que destaca considerando que, históricamente, la recaudación de este impuesto ha fluctuado alrededor de 3% del PBI, como se aprecia en el gráfico 5⁽⁴⁹⁾.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta la estructura de la recaudación total y cómo el incremento del Impuesto a la Renta ha ido modificándose. En efecto, si bien el sistema tributario peruano ha sido históricamente dependiente de los impuestos al consumo, como el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el impuesto a la renta ha tomado mayor importancia dentro del total de ingresos tributarios: en 2008 llegó a representar el 37% del total de ingresos tributarios, comparado con el 26% del 2004. No obstante, debe señalarse que las cifras de recaudación del Impuesto a la Renta que pagan las personas naturales mantiene un comportamiento bajo, como pasamos a revisar en el siguiente punto.

4.2. Participación del Impuesto a la Renta personal en la recaudación

La primera característica que salta a la vista del impuesto a la renta personal en el Perú es su bajo nivel de participación frente al total de ingresos fiscales recaudado por el gobierno central. En efecto, si se analizan las estadísticas de recaudación del periodo 1998-2008, se observa que la contribución promedio del impuesto a la renta personal en la recaudación general de impuestos representa aproximadamente el 12%, como puede verse en el siguiente cuadro:

(49) Salvo que se indique lo contrario, los cuadros que figuran a continuación han sido elaborados en base a la información suministrada por la edición de mayo de 2009 de la Nota Tributaria publicada por SUNAT.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

IR Personal Total vs Total Ingresos recaudados (1998-2008)

Año	IR Personal	Total recaudado	Relación IR Per total recaudado
1998	1837.7	16051.9	11%
1999	1951.1	16,137.6	12%
2000	2049.4	16818.1	12%
2001	2097.2	18019.1	12%
2002	2247.1	18698.3	12%
2003	2585.0	21340.1	12%
2004	2797.6	24008.6	12%
2005	3195.8	27990.4	11%
2006	3925.1	36924.7	11%
2007	4475.4	43597.5	10%
2008	5353.5	46931.9	11%

En ese sentido, si bien en los últimos años la recaudación del impuesto a la renta ha crecido, la participación de las rentas pagadas por los individuos se ha mantenido constante. Del mismo modo, si se revisa la relación entre el total recaudado por el Impuesto a la Renta personal frente al PBI obtenido durante el periodo 1998-2008, veremos que, si bien dicho porcentaje ha ido incrementándose con el tiempo, pasando de 1.58 % del PBI en 1998 a 2.80 % del PBI en el año 2008, el promedio general de esos años se sitúa en 2.24 % del PBI, como se aprecia a continuación:

Producto Bruto Interno vs Personal (1998-2008)

Año	IR Personal	PBI Anual	Relación IR Personal PBI
1998	1838.7	116522	1.58%
1999	1951.1	117587.0	1.68%
2000	2049.4	121057	1.69%
2001	2097.2	121317	1.73%
2002	2247.1	127407	1.76%
2003	2585.0	132545	1.95%
2004	2797.6	137141	2.01%
2005	3195.8	148640	2.15%
2006	3925.1	160145	2.45%
2007	4475.4	174329	2.57%
2008	5353.5	191479	2.80%

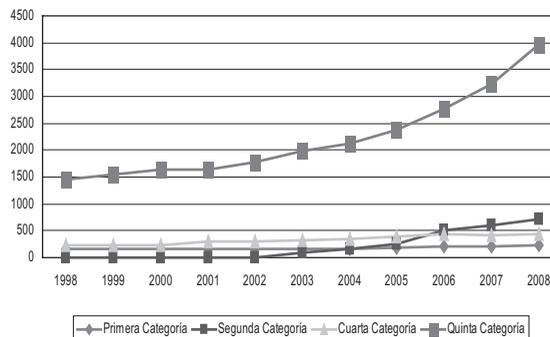
Cabe señalar, sin embargo, que el escaso aporte del impuesto a la renta en términos relativos al PBI no debería sorprendernos. Diversos estudios han corroborado el impacto marginal del Impuesto a la Renta personal en los países en desarrollo, tal como apunta el profesor Richard Bird en una reciente publicación del Banco Mundial: mientras en los países desarrollados la recaudación de este impuesto llega al 7% del PBI, en los países en desarrollo apenas bordea el 2% del PBI⁽⁵⁰⁾.

4.3. Composición de la recaudación del impuesto a la renta personal por categorías

El análisis discriminado de la recaudación por categoría de renta demuestra que si bien los ingresos han ido aumentando paulatinamente -lo cual se explica en el crecimiento sostenido de la economía peruana- llama la atención que el componente principal de lo recaudado se encuentre en las rentas de segunda categoría, compuestas básicamente por rendimientos y ganancias de capital, así como también, principalmente, en las rentas de quinta categoría que provienen del trabajo dependiente, conforme se aprecia en el gráfico y cuadro siguientes:

Gráfico 6

IR Recaudación por categorías (1998-2008)



(50) BIRD, Richard. *The Personal Income Tax*. En: PREMNotes Tax policy, The World Bank, Número 137, junio 2009.

**Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:
¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?**

IR Personal Recaudación por categorías (1998-2008)

Año	1a. categoría	2a. categoría	4a. categoría	5a. categoría	Total IR
1998	150.6	6.6	231.0	1450.6	1838.7
1999	165.5	7.0	234.2	1544.4	195.1
2000	167.1	7.1	233.8	1641.4	2049.4
2001	159.8	7.3	293.0	1637.1	2091.2
2002	157.6	8.4	304.4	1776.7	2247.1
2003	165.5	98.7	332.6	1968.2	2585.0
2004	172.8	151.0	348.2	2125.6	2797.6
2005	181.0	249.8	395.4	2369.5	3195.8
2006	199.8	506.8	445.3	2773.3	3925.1
2007	217.4	609.3	407.8	3240.9	4475.4
2008	241.3	709.4	437.1	3965.8	5353.5

En el caso de las rentas de primera categoría, las cuales provienen básicamente del arrendamiento de bienes inmuebles, los ingresos fiscales se han mantenido constantes durante el periodo 1998-2008. En efecto, mientras que en 1998 se recaudaba S/.150 millones, diez años más tarde no se ha podido doblar esa cifra debido a que para 2008 los ingresos por esta categoría apenas sumaron S/.241 millones. Algo similar ocurre con las rentas de cuarta categoría, aquellas que se derivan del trabajo independiente, incluyendo los servicios profesionales. En este caso, mientras que en 1998 se recaudaron S/.231 millones, para 2008 se había alcanzado S/.437 millones.

Por su parte, las rentas de segunda categoría constituyen un caso particular debido al incremento abrupto de su recaudación a partir del año 2003. En efecto, entre 1998 y 2002 el ingreso promedio por este tipo de rentas bordeó los S/.7 millones. En buena cuenta, esta situación puede explicarse en la política adoptada, a partir de 1994 en adelante, de declarar como renta inafecta a los dividendos y de exonerar a los intereses de depósitos bancarios y de bonos colocados mediante oferta pública, así como también, a las ganancias de capital obtenidas por personas naturales en la transferencia de valores mobiliarios (acciones, bonos, certificados de fondos mutuos, etcétera) dentro y fuera de bolsa.

El punto de inflexión llegaría, sin embargo, en el año 2003 cuando se decide gravar nuevamente a los dividendos distribuidos a favor de personas naturales con una tasa de 4.1%. En ese año, se observa como los ingresos fiscales

por rentas de segunda categoría crecieron más de 10 veces hasta alcanzar alrededor de S/.99 millones. El crecimiento de estas cifras se consolidó en 2004, cuando empezó a gravarse sistemáticamente la ganancia de capital originada en la transferencia de bienes inmuebles que no califiquen como casa habitación. De este modo, para el año 2008, las rentas de segunda categoría ya reportaban S/.709 millones, cien veces más de lo recaudado en 1998.

Pero, sin lugar a dudas, el desempeño que sobresale en todos estos años es, de lejos, el que se atribuye a las rentas de quinta categoría que han representado, en promedio, nada menos que casi el 80% de la recaudación total del Impuesto a la Renta personal entre 1998 y 2008. Aunque este dato resulte sorprendente, lo cierto es que diversos autores viene señalando que en los países en desarrollo, el Impuesto a la Renta personal configura en realidad un “impuesto a los sueldos”, debido a la facilidad que acarrea su recaudación, instrumentalizada generalmente a través de la retención que es aplicada para su liquidación y pago por parte de los empleadores. Dado el peso de las rentas del trabajo dependiente en la recaudación del Impuesto a la Renta personal, merecen ser analizadas con mayor detalle en el siguiente punto.

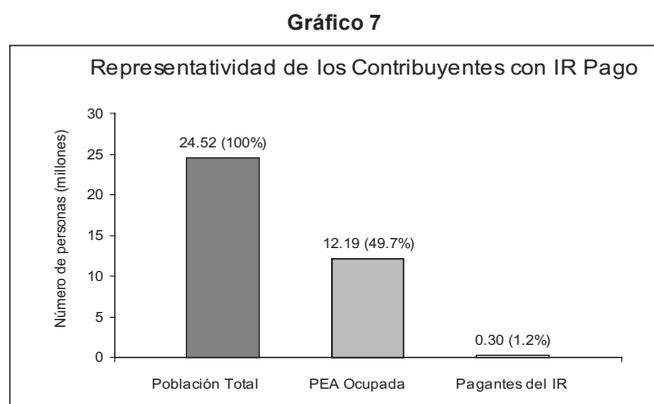
4.4. Análisis particular del impuesto a la renta de quinta categoría

Nadie ignora que uno de los problemas estructurales de los que adolece nuestro país es el alto grado de informalidad en la economía nacional, el cual según algunos estimados, bordea casi el 60% de la economía en su conjunto. Ahora bien, como no podía ser de otra manera, la informalidad en que se mueve el circuito económico implica también que muchos trabajadores se encuentren fuera del alcance real de las normas laborales y, por ende, fuera de la posibilidad de tributar por las rentas del trabajo dependiente que obtienen.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

En ese sentido, si se parte de la premisa que un conjunto importante de trabajadores no tributan por no encontrarse registrados legalmente en planilla, la pregunta inmediata que surge es cómo se configura el universo de contribuyentes de quinta categoría que, como hemos visto en el punto anterior, aportan aproximadamente el 80% de los ingresos totales del impuesto a la renta personal.

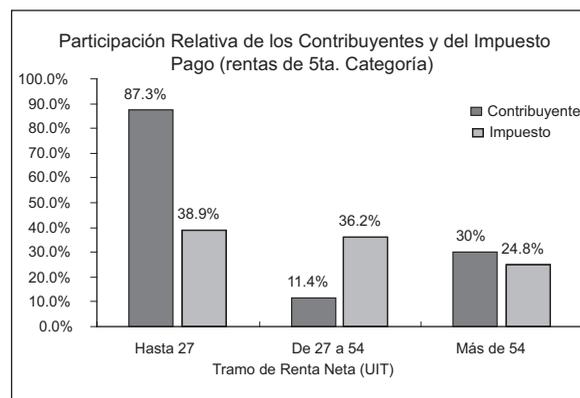
Al respecto, puede traerse a colación los resultados de un estudio encargado en el año 2003, bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre el régimen tributario del impuesto a la renta en nuestro país. En dicho estudio, efectuado por el consultor económico Jefferson J. Rodríguez, se determinó que la carga fiscal del Impuesto a la Renta personal era soportada por un porcentaje ínfimo de la sociedad peruana: apenas 300 mil contribuyentes que equivalían al 1.2% de la población total del Perú (24.5 millones de habitantes en ese entonces) y al 2.45% de la Población Económicamente Activa - PEA ocupada, aparecían en los registros de SUNAT como efectivos pagadores del Impuesto a la Renta, según aprecia en el siguiente gráfico⁽⁵¹⁾:



Otro punto relevante del estudio, fue la estimación de que el 1.3% de los contribuyentes afectados a la tasa marginal máxima

de 30%, esto es, aquellos cuyos ingresos excedían las 54 UIT, eran responsables de aportar casi el 25% del Impuesto a la Renta personal total. Por su parte, el 87.3 % de los contribuyentes cuyas rentas no sobrepasaban el primer tramo de la escala (27 UIT) aportaban el 38% de lo recaudado, mientras que, a su vez, el 11.4% de los contribuyentes con rentas comprendidas en el segundo tramo (de 27 UIT a 54 UIT) participaban con el 36.2 % de la recaudación, como se grafica a continuación⁽⁵²⁾:

Gráfico 8



Ahora bien, las observaciones antes anotadas pueden contrastarse con algunos datos correspondientes a junio de 2008, que se desprenden del cuadro que forma parte de la exposición de motivos de un Proyecto de Ley presentado en el Congreso en abril de 2009, el cual reproducimos a continuación⁽⁵³⁾:

(51) RODRIGUEZ, Jefferson. *Análisis del Impuesto a la Renta en Perú*. Lima, octubre 2003, p. 19. Este gráfico es una reproducción del gráfico 12 del documento.
 (52) *Ibid.* p. 24. Este gráfico es una reproducción del gráfico 13 del referido documento.
 (53) Proyecto de Ley 03153/2008-CR, presentado el 7 de abril de 2009, que modifica el tramo inafecto al Impuesto a la Renta de cuarta y quinta categoría durante el ejercicio 2010 y 2011.

**Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:
¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?**

Distribución de trabajadores afectados a 5ta categoría por tramos de afectación

	Cantidad Trabajadores	%	Recaudación (%)
Total	2 552 583	100,0	100,0
Tramo inafecto (UIT)	2 056 072	80,5	0,0
Tramo afecto	496 511	19,5	100,0
Tasa 15%	462 367	18,1	51,3
Tasa 15% y 21%	27 435	1,1	23,0
Tasa 15%, 21% y 30%	6 709	0,3	25,7

Nota: Considera tanto a trabajadores del sector público como privado.
Fuente: PDT 601 - Planilla electrónica correspondiente al mes de junio 2008.

Conforme a lo expuesto en dicho cuadro, el universo de trabajadores dependientes de la actividad pública y privada asciende a 2.5 millones de personas, de las cuales 2 millones (el 80%) no tributan por encontrarse dentro del tramo inafecto de 7 UIT. La primera conclusión que puede extraerse es que solamente 496 mil personas sufragan el íntegro de la recaudación de rentas de quinta categoría, la cual representa, a su vez, casi el 80% de los ingresos totales del impuesto a

la renta que pagan las personas naturales en el Perú.

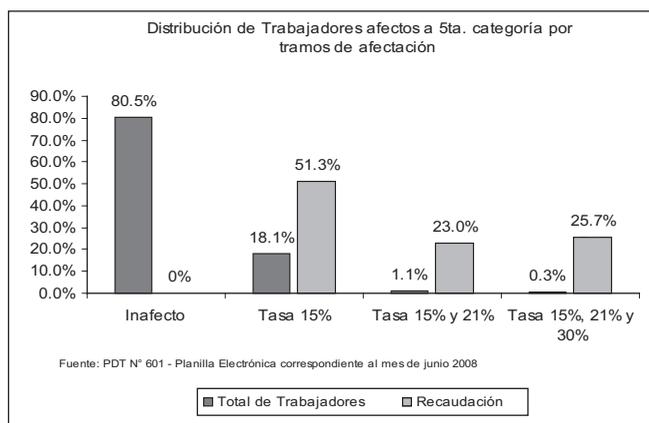
En segundo lugar, se observa que poco más de la mitad de la recaudación (51.3%) de las rentas de quinta categoría es solventado por 462 mil trabajadores que se encuentran dentro del primer tramo (27 UIT) afecto a la tasa de 15%, con lo cual más de la mitad de los ingresos tributarios por rentas del trabajo dependiente en el Perú son pagados por trabajadores cuyos sueldos anuales no exceden S/.95.850. La otra mitad, se distribuyen entre un subconjunto compuesto por poco más de 27 mil trabajadores afectados a la tasa de 21% por encontrarse dentro del segundo tramo (27 UIT a 54 UIT) y por 6 mil setecientos trabajadores gravados con la tasa marginal más alta de 30 % con rentas superiores a 54 UIT, como puede apreciarse en el gráfico 9.

4.5. La progresividad del Impuesto a la Renta personal en el Perú

Conforme lo revisado hasta este punto, la idea que el Impuesto a la Renta personal en el Perú es sustancialmente un impuesto a los sueldos, el siguiente nivel de análisis tiene que ver específicamente con el grado de progresividad de este impuesto. Lamentablemente, sólo hemos podido ubicar datos correspondientes a estudios elaborados en base a cifras del año 2000.

Conviene señalar, con carácter previo, que algunas investigaciones sobre el Impuesto a la Renta personal en los países miembros de la Comunidad Andina han destacado la presencia de dos rasgos esenciales: una alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo⁽⁵⁴⁾, lo cual puede

Gráfico 9



(54) CETRÁNGOLO, Oscar y J. GÓMEZ. *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. CEPAL United Nations Publications, 2007 p. 38.

Luz María Pedraza Mac Lean y Gilberto Ramos Fernández

entenderse que si bien existe una progresividad nominal alta, la medida real o efectiva es simplemente menor. Un primer ejemplo es el caso de Colombia, donde si bien la tasa marginal superior del Impuesto a la Renta personas es 35%, la tasa efectiva que grava al 10% de la población más rica apenas supera el 3%. Pues bien, algo similar ocurre en el caso de Perú, donde si bien por un lado la tasa marginal tope es 30%, la tasa efectiva que incide finalmente sobre el 10% de la población más rica del país bordea apenas el 1.7%⁽⁵⁵⁾.

Por su parte, un estudio realizado por Haughton que intentó medir la incidencia del Impuesto a la Renta por deciles de ingreso en el Perú, encontró que era progresivo pues el decil más pobre aportaba el 0.2% de su ingreso, mientras que el más rico aportaba el 2%. No obstante, dicho investigador resalta la característica importante de que su carga tributaria es “ligera”, debido a que el aporte máximo efectivo es de 2.2%, mientras que la tasa marginal máxima del impuesto es 30%, lo cual se justifica considerando la existencia de diferentes categorías y deducciones importantes, además de ser un impuesto difícil de recaudar⁽⁵⁶⁾.

Como quiera, consideramos que resulta válida al caso peruano, la apreciación realizada en un reciente documento de Eduardo Lora, del departamento de investigación del BID, quien ha subrayado que los sistemas fiscales de América Latina se caracterizan por tener impuestos personales muy progresivos en el papel, pero no en la práctica. Añade dicho autor que “a mediados de los ochenta las tasas marginales máximas de impuesto a la renta eran en promedio 50%. Aunque actualmente están por debajo de 30%, implicando una menor progresividad, el ingreso mínimo que puede ser gravado ha aumentado considerablemente (de 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 230% en la presente década) tratando de compensar esa menor progresividad. Sin embargo,

ni antes ni ahora, los impuestos a las personas representan una proporción importante del recaudo, debido a muchas otras exenciones, a prácticas deficientes de administración tributaria y a franca evasión⁽⁵⁷⁾.

4.6. Progresividad y redistribución en el impuesto a la renta personal

Finalmente, cabe referirnos al rol redistributivo que generalmente se le ha otorgado a los impuestos a la renta con estructuras de tasas progresivas, sobre todo considerando los altos índices de desigualdad en la distribución de riqueza que existe en países en desarrollo, como es el caso de Perú.

En primer lugar, cabe señalar que al finalizar el siglo XX, el coeficiente Gini⁽⁵⁸⁾ de América Latina era 52.2 comparado al 41.2 de Asia y al 34.2 de los países desarrollados (OCDE). En América Latina, la referida desigualdad se ha acentuado durante las tres últimas décadas, pasando de 48.4 en la década del sesenta a 50.8 en la década del ochenta, hasta trepar a 52.2 al culminar la década del noventa. En 1992, casi la mitad de los ingresos en América Latina fueron a manos del 10% más rico de los hogares, mientras que apenas el 1.6% recayó en el 10% más pobre, lo que significa que, en promedio, aquellos que están en el decil más alto de la distribución obtuvieron 30 veces más recursos que aquellos ubicados en el decil inferior⁽⁵⁹⁾ como se aprecia en el gráfico 10.

(55) BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz. *La equidad fiscal en los países andinos*. Trabajo editado por DFID, CAN y BID, agosto 2006.

(56) HAUGHTON, Jonathan. *Informe de equidad fiscal de Perú: Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en el Perú*. Instituto del Banco Mundial, Washington, 2004.

(57) LORA, Eduardo. *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación. Documento de Trabajo No. 650. Diciembre 2008 p. 6.

(58) El coeficiente Gini es un indicador de desigualdad en la distribución de ingresos antes de impuestos en una población, cuyos valores están comprendidos entre cero -que es el caso de igualdad total- y uno -que es el caso de absoluta desigualdad en el que todos los ingresos se atribuyen a un sólo individuo de la población. En este caso, el coeficiente ha sido estructurado de cero a cien: mientras más cercano a la centena, mayor desigualdad.

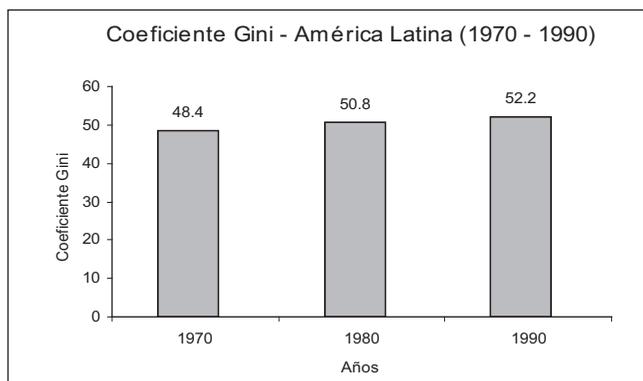
(59) BIRD, Richard y Eric ZOLT. *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*. International Studies Program, Georgia State University, Documento de Trabajo 05-07. Marzo 2005, p. 2.

**Apuntes sobre la progresividad del impuesto a la renta en el Perú:
¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?**

En los países desarrollados, el impuesto a la renta de las personas naturales ha sido concebido como una de las principales herramientas que los gobiernos pueden usar para llevar a cabo la tarea de redistribución de riqueza. Lamentablemente, lo mismo no ocurre en los países en desarrollo, debido a que este tipo de impuestos ha hecho casi nada por reducir la desigualdad entre los habitantes y porque tener un sistema progresivo es costoso, en la medida que implica costos de índole administrativo, de cumplimiento, de eficiencia económica e, incluso, costos políticos⁽⁶⁰⁾.

Sin perjuicio de ello, la idea misma de un impuesto a la renta progresivo como mecanismo adecuado para llevar a cabo la redistribución de la riqueza ha empezado a resquebrajarse⁽⁶¹⁾. Como apunta Pistone “(...) no logra el efecto de redistribución de riqueza, en tanto que dicho impuesto represente una función marginal en el marco del sistema tributario de un país (como ocurre en la realidad actual en la mayoría de los países) y no existan niveles elevados de eficiencia en la recaudación. La progresividad de la imposición representa un valor constitucional, cuyas herramientas devienen paulatinamente menos sólidas y cuya continuidad podría ser objeto de reforma en el futuro inmediato”. En tal sentido, dicho autor considera que “ni es necesario un sistema uniforme de imposición sobre la renta, ni tampoco lo es una imposición

Gráfico 10



con carácter de progresividad”⁽⁶²⁾.

Por tanto, ante la ineficacia del impuesto a la renta personal en la tarea redistributiva que se le atribuye tradicionalmente a esta clase de tributos, sugiere explorar y analizar otras alternativas a fin de reducir la pobreza en los países en desarrollo. Tal vez el candidato que mejor se perfila para ello es un impuesto lineal. De hecho, algunas investigaciones recientes han establecido que el argumento común que este tipo de impuestos conlleva un alto grado de desigualdad, no necesariamente es aplicable a todos los países, especialmente cuando se trata de países en desarrollo donde aún existe un alto nivel de evasión. En ese sentido, si bien se observa que la desigualdad de rentas aumenta con la implementación de un *flat tax*, la desigualdad real de ingresos no cambia y por el contrario puede mejorar en esta clase de países⁽⁶³⁾.

(60) *Ibíd.*

(61) SCHENONE, Oswaldo. *El impuesto personal al ingreso: ¿un instrumento redistributivo?* En: Revista de Análisis Institucional. Fundación Friedrich A. von Hajek, Número. 1. Marzo 2007. pp. 3-49.

(62) PISTONE, Pasquale. *Ponencia General Tema II: Los principios tributarios ante las nuevas formas de imposición a la renta.* En: Memorias de las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Isla de Margarita - Venezuela. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas: 2008. p. 68-69.

(63) SABIRIANOVA, Klara y Denvil DUNCAN. *Tax Progressivity and Income Inequality.* Department of Economics, Georgia State University, Documento de Trabajo Número 08-26, junio. 2008.