

# NUEVAS FORMAS DE IMPOSICIÓN A LA RENTA

Silvia León Pinedo \*

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se ha considerado que una de las notas definitorias del sistema de imposición a la renta consistía en su carácter sintético, esto es, gravar a las personas considerando la totalidad de sus rentas, con tasas escalonadas que hicieran tributar más a los que obtuvieran mayores rentas, permitiendo lograr que el sistema sea progresivo y redistributivo. No obstante, en los últimos años se observa que a esta estructura impositiva se le han introducido modificaciones, beneficios, exoneraciones, deducciones, para gravar en forma separada y a distintas tasas diferentes fuentes de ingresos, sobre todo a aquellos factores dotados de una mayor movilidad territorial. Se afirma que una de las principales causas de estos cambios es el fenómeno de la globalización el cual ha permitido una mayor comunicación y relación entre las economías a nivel social, económico, industrial, etc. y, por tanto, un incremento asimétrico de la movilidad de factores productivos, gozando el factor capital de un entorno internacional de mayor libertad de circulación que el factor trabajo, propiciando un mercado internacional fuertemente competitivo.

Es, en este contexto, que se comenzaron a gestar nuevas formas de imposición a la renta aplicable a las personas físicas; en algunos países del antiguo bloque soviético hizo su aparición un impuesto de tasa

---

\* Abogada por la Universidad Católica del Perú. Con Maestría en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Profesora en la Universidad de Lima y en la Maestría de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo de Chiclayo. Asociada del Instituto Peruano de Derecho Tributario y de la Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano.

uniforme y baja conocido como “flat tax” aplicable a todas las rentas percibidas sin hacer distinción entre ellas.

Unos años antes, en algunos países nórdicos como Dinamarca (1987) y posteriormente, Suecia, Noruega, Finlandia y Holanda había hecho su aparición el modelo dual que consistía en dividir los ingresos gravados obtenidos por una persona natural en dos grandes categorías de imposición: del trabajo y del capital haciendo tributar de manera definitiva y con una tasa proporcional baja los rendimientos del capital y gravando los rendimientos del trabajo en forma progresiva con una tasa mayor en el último tramo de la escala. En los últimos años España introdujo reformas en su sistema tributario en el mismo sentido, incorporando alguna de estas medidas.

En el Perú, con la dación del Decreto Legislativo N° 972, expedido en virtud a las facultades delegadas por el Poder Legislativo mediante Ley N° 28932, y vigente desde el 1° de enero de 2009, se modificó sustancialmente la estructura del impuesto a la renta aplicable a las personas naturales, pasando de un sistema de renta neta global anual a uno en el que se grava las rentas del trabajo con una tasa progresiva de hasta 30%, y las rentas del capital con una tasa de 6.25%.

En dicho contexto, el presente trabajo pretende explicar las características de los nuevos sistemas de imposición, esto es, del flat tax y del impuesto dual, evaluando sus ventajas y desventajas; exponer las modificaciones introducidas al régimen impositivo del impuesto a la renta aplicable a las personas naturales a fin de determinar si se puede sostener que en nuestro país dicho impuesto a la renta sigue siendo de tipo global o sintético o si se ha establecido un impuesto a la renta dual o del tipo flat tax o si sólo se trata de algunos cambios o ajustes al tratamiento dado a las rentas del capital que no implican el establecimiento de alguno de dichos modelos y en todo caso, analizar a la luz de los nuevos sistemas de imposición que se vienen dando en los demás países cuál sería la conveniencia o no de establecer alguno de ellos o tomar alguno de sus elementos. Por último, nos interesa analizar si la adopción de alguno de los elementos del sistema dual en nuestro país afecta el principio de igualdad consagrado en la Constitución.

## I. NUEVAS FORMAS DE IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

Si bien el impuesto de tipo global o sintético tuvo bastante acogida, ya que se estimaba que, al considerar todas las rentas (incluidas las de capital y trabajo), se respetaba la equidad horizontal (igual tratamiento para contribuyentes de igual capacidad contributiva) y, al conferir progresividad al impuesto mediante tasas progresivas, se promovía la equidad vertical (contribuyentes con mayor capacidad contributiva deben pagar más), en los últimos años se ha puesto en debate las ventajas de esta forma de imposición, por lo que en muchos sistemas tributarios se han desarrollado microsistemas de determinación y de imposición de las distintas categorías de rentas.

Algunos tratadistas consideran que la razón de estos cambios está en el fenómeno de la globalización que se está viviendo en los últimos años, sobre todo por la naturaleza móvil del factor capital, ya que si el ahorro se grava a tasas marginales muy altas, sus perceptores, que pertenecen a sectores con mayor capacidad contributiva, tienden a desplazarlo hacia jurisdicciones de baja o nula tributación (paraísos fiscales) rompiendo así, tanto la equidad horizontal como la vertical.

Adicionalmente se consideran otros factores, como que la administración de un impuesto de tipo global es muy compleja por el número de deducciones y situaciones particulares a verificar y el número de horas-hombre que toma efectuar la determinación y declaración del impuesto.

### I.1. Impuesto Uniforme o Flat Tax<sup>1</sup>

También reconocido como impuesto plano o impuesto lineal, de tasa uniforme.

---

<sup>1</sup> Como lo señala DURÁN CABRÉ, José María en "El Impuesto lineal y el Impuesto dual como modelos alternativos al IRPF. Estudio teórico y análisis empírico aplicado al caso español". Instituto de Estudios Fiscales. INV N° 5/02. Pág. 23. En la literatura hacendística se encuentran diversos conceptos de impuesto lineal, alguno de los cuales tienen un significado muy diverso, siendo la característica común de todos ellos la existencia de un único tipo impositivo junto con una redefinición de base imponible. Así, HALL y RABUSHKA proponen integrar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades en un único impuesto lineal. ATKINSON analiza la posibilidad de adoptar un impuesto lineal sobre la renta y una renta básica que sustituirían al impues-

Esta propuesta emerge en Europa Oriental en 1989, después de la caída del muro de Berlín dado que los países del antiguo bloque soviético tuvieron que introducir fórmulas creativas para activar su economía. Este tipo impositivo fue utilizado por primera vez en la historia en Estonia en 1994, con la tasa del 26%, pero adquirió más notoriedad cuando la Federación Rusa lo adoptó en el año 2001 con una tasa del 13%. Lituania y Letonia lo siguieron y luego en el año 2004 éste se extendió a Eslovaquia, Georgia, Rumania y Ucrania.

Este es un impuesto de tasa única y baja para toda clase de renta, con un mínimo no imponible alto que dota al impuesto de equidad vertical a la vez que excluye del gravamen a un alto porcentaje de la población. Asimismo, acepta un número reducido de deducciones.

Para autores como Montero y Fernández,<sup>2</sup> Domínguez Martínez<sup>3</sup> y Durán Cabré<sup>4</sup> el flat tax o impuesto lineal es una evolución del modelo comprensivo y consiste en aplicar una tasa única baja de impuesto sobre la renta a todos los contribuyentes, ya sean personas físicas (asalariados) o jurídicas sin importar el tipo de actividad o ubicación geográfica. La base imponible cubriría todos los ingresos percibidos, sin permitir

---

to sobre la renta y al sistema de la seguridad social actuales. KOTLIKOFF plantea reemplazar el impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto con un mínimo exento equivalente al consumo mínimo de subsistencia. FEIGE aboga por la introducción de un impuesto lineal sobre las transacciones reales y financieras que reemplazaría a la mayoría de figuras del sistema tributario y por último GONZÁLEZ-PÁRAMO y FUENTES plantean una reforma limitada al impuesto sobre la renta de las personas físicas, puesto que sugieren la sustitución del IRPF por un impuesto extensivo sobre la renta con un mínimo exento y un tipo impositivo proporcional. Para fines de este trabajo analizaremos el flat tax en la versión de HALL y RABUSHKA.

- <sup>2</sup> MONTERO, Alex y FERNÁNDEZ, José Joaquín. "La revolución del flat tax: una propuesta para América Latina". Junio de 2006. Pág. 43. Estos autores incluso denominan a este impuesto low flat tax para hacer hincapié en lo importante que es que la tasa debe ser reducida. En la misma línea, nos dicen, se encuentra RABUSHKA, quien utiliza la expresión competitive flat tax.
- <sup>3</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M. "El IRPF ante una encrucijada: opciones de reforma". Serie documentos de Trabajo 01/2009 Instituto Universitario de Análisis Económico y social. Universidad de Alcalá. Pág. 14.
- <sup>4</sup> DURAN CABRÉ, José María: "Impuesto lineal sobre la renta e impuesto dual: un ejercicio de microsimulación". Pág. 1.

ninguna exención, exclusión o privilegio. Las únicas deducciones aceptables serían los gastos ordinarios y necesarios para producir la renta. La progresividad se alcanza por medio de una deducción general a partir de cierto nivel de ingreso (igual para personas físicas o jurídicas).

Asimismo, consideran que el flat tax se caracteriza porque sigue los principios de un impuesto sobre el consumo, pues se permite la deducción de toda inversión en el año en que se realiza (el costo total del activo se deduce en el primer año).

La existencia de un tipo único permite ajustar mejor las retenciones en la fuente a la cuota final y prácticamente elude los problemas que la progresividad de los tipos ocasiona al gravar las rentas irregulares o elegir la unidad contribuyente.

Para Hall y Rabushka,<sup>5</sup> citados por Durán Cabré, respecto de la renta obtenida por salarios, el impuesto sólo debería considerar las rentas reales, procedentes de sueldos, salarios y pensiones privadas, a las que se aplican una reducción personal y familiar que depende del estado civil del contribuyente y del número de dependientes a su cargo; sobre el exceso, en su caso, se aplica el tipo impositivo único. Las personas cuya base imponible no supera el mínimo exento no deberían pagar el impuesto. No se deberían gravar los rendimientos en especie que recibe el trabajador. Las deducciones por intereses hipotecarios derivados de la adquisición de la vivienda, por donaciones, el impuesto sobre las ganancias del capital y sobre los rendimientos del capital mobiliario desaparecerían.

Respecto de los ingresos por las actividades económicas, el impuesto debería gravar cualquier tipo de ingreso que proceda del desarrollo de una actividad económica, sea ésta realizada por personas físicas o personas jurídicas, y debería incluir los rendimientos procedentes de arrendamientos y derechos de autor, puesto que se consideran fruto del desarrollo de una actividad económica.

Este impuesto se configura como un impuesto en la fuente. No se per-

---

<sup>5</sup> DURAN CABRÉ, José María. "El Impuesto lineal y el Impuesto Dual como modelos alternativos al IRPF. Estudio Teórico y análisis empírico aplicado al caso español". Pág. 23.

mite la deducción de gastos financieros ni de dividendos distribuidos o de cualquier otro pago efectuado a favor de los accionistas. Las pérdidas de un ejercicio se pueden compensar con futuras utilidades, sin límite de años. No obstante, no se permite compensar las pérdidas de este impuesto con las utilidades del impuesto sobre los salarios.

Las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador, dejan de ser un gasto deducible, puesto que se consideran como retribución en especie a favor de los trabajadores, y las contribuciones a cargo del trabajador tampoco son gasto deducible en el impuesto sobre salarios.

Las ganancias de capital, derivadas de bienes alquilados, instalaciones y terrenos, se gravan en el impuesto sobre las actividades económicas. No se grava el incremento patrimonial obtenido por la venta de la casa-habitación ni cualquier otra ganancia patrimonial obtenida a nivel individual.

Se debería eliminar el impuesto sobre sucesiones y donaciones ya que no tendría sentido volver a gravar esa misma renta cuando se transfieren los bienes.

En definitiva, el sistema se fundamenta en un principio administrativo básico consistente en gravar la renta solamente una vez y lo más cerca posible de la fuente. A continuación consideremos las ventajas y desventajas de este modelo.

### ***1.1.1. Ventajas***

1. Este sistema resulta atractivo, por su bajo nivel de imposición más que por la linealidad de la tasa.
2. La existencia de un tipo único permite que el impuesto se pueda recaudar en la fuente con la rebaja en los costos que ello acarrea tanto para el contribuyente como para la administración. Estas retenciones en la fuente se adecúan mejor a la cuota final.
3. Costos reducidos para el contribuyente ya que su contabilidad sería más simple.

4. Simplicidad en la determinación del impuesto y menos horas-hombre utilizadas en la confección de la declaración jurada a presentar a la Administración Tributaria.
5. Menores costos de la Administración al momento de tener que fiscalizar este tributo ya que su determinación es bastante sencilla.
6. Se amplía la base imponible al permitirse la deducción de muy pocos gastos.
7. Limitación del arbitraje (planeamiento) por motivos fiscales ya que todos los ingresos tributan con la misma tasa. Mayor neutralidad respecto de las decisiones relativas a la financiación y la elección de las formas jurídicas empresariales (desaparece el aliciente para que las personas físicas constituyan empresas para reducir la carga impositiva sobre sus actividades económicas).
8. Mejora la equidad horizontal porque se gravan todo tipo de rentas, sin excepción, eliminando cualquier tratamiento especial.
9. Las empresas pueden amortizar el 100% del valor de las inversiones permitiendo con ello realizar de manera inmediata el gasto con las ventajas financieras que ello conlleva.

### **1.1.2. Desventajas**

1. Dificultad en encontrar la tasa adecuada porque si la tasa es baja se podría perder recaudación pero si la tasa resulta demasiado alta para las rentas de capital podría originar fuga de capitales.
2. Dependiendo del mínimo no imponible podría existir un retroceso en términos redistributivos, sobretodo en la equidad vertical.

### **1.2. Impuesto Dual (ID)**

Frente al surgimiento de sistemas fiscales internacionales altamente competitivos y con el fin de hacerles frente, disminuir el fraude fiscal y la fuga de capitales surgió, en 1987, en Dinamarca, el modelo dual de imposición a la renta de personas físicas el que posteriormente se fue difundiendo en los demás países nórdicos.

Dicho modelo de imposición buscó gravar moderadamente la renta del capital a fin que fuese neutral en un sentido muy amplio manteniéndose al mismo tiempo el papel distributivo de un impuesto sobre la renta del trabajo.<sup>6</sup>

### **1.2.1. Características**

Los impuestos duales, según Picós Sánchez y Gago Rodríguez,<sup>7</sup> se caracterizan por separar explícitamente las rentas de las personas físicas en dos bases imponibles con tratamientos diferenciados sometiendo las rentas salariales a una tarifa progresiva y las rentas de capital a un tipo proporcional.

Recogiendo las ideas de los citados autores, quienes citan a Sorensen, de Ortiz Calle<sup>8</sup> y Domínguez Barrero y López Laborda<sup>9</sup> la estructura de un ID estándar presenta las siguientes características:

1. Los rendimientos sujetos a gravamen se dividen en 2 grandes grupos o categorías: del capital (inbour income) y del trabajo (capital income).

---

<sup>6</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Op. Cit. Pág. 13. Indica que el debate debe comenzar por dilucidar cuál de las dos bases, renta o consumo, debe tomarse como eje de la imposición personal, en esa línea el impuesto dual, a diferencia del flat tax que se basa en un criterio de realización, parece concebirse como una solución ecléctica entre esas dos opciones. Asimismo, considera que no se debe olvidar el elevado grado de movilidad internacional del capital financiero como una poderosa razón pragmática que está detrás de la fijación de tipos de gravamen moderados para las rentas derivadas del mismo.

<sup>7</sup> PICOS SÁNCHEZ, Fidel, GAGO RODRÍGUEZ, Alberto. "El Impuesto Dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal". Hacienda Pública Española/revista de Economía Pública 2004, Instituto de Estudios Fiscales Pág. 104.

<sup>8</sup> ORTIZ CALLE, Enrique: "La dualización del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Impuesto Dual Versus concepción sintética del gravamen". En: Memorias de las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Isla de Margarita-Venezuela. Octubre de 2008. Tema II Los principios tributarios ante las nuevas formas de imposición a la renta. ILADT. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas-2008. Págs. 790-793.

<sup>9</sup> DOMÍNGUEZ BARRERO, Félix y LÓPEZ LABORDA, Julio. "Planificación Fiscal con el Impuesto Dual sobre la Renta" Instituto de Estudios Fiscales P.T. N° 26/05 Pág. 9.

2. Dentro de los rendimientos del capital se incluyen los dividendos, los intereses, las ganancias patrimoniales, los procedentes de contratos de arrendamiento y, en general, cualquier otro ingreso procedente de la utilización del capital; y dentro de los rendimientos del trabajo están comprendidos los sueldos y salarios, las prestaciones en especie derivadas de una relación laboral y las prestaciones derivadas del sistema público de pensiones.<sup>10</sup>
3. Los rendimientos del capital tributan de manera absoluta y sin excepciones con una tasa fija (y relativamente baja)<sup>11</sup> y las rentas laborales con una tasa variable de tipo progresivo.
4. Dicha tasa fija (proporcional) aplicable a las Rentas de Capital se corresponde con el tipo marginal mínimo (de entrada) de la tasa progresiva aplicable a las rentas del trabajo. De otro lado, el tipo de gravamen aplicable a los rendimientos del capital es idéntico al tipo proporcional del impuesto sobre sociedades. De manera que se hace coincidir el tipo marginal mínimo del impuesto progresivo con el tipo fijo del impuesto proporcional, que es el mismo del Impuesto sobre Sociedades, esto es, hay una triple coincidencia de tasas.

---

<sup>10</sup> Téngase presente que en los sistemas tributarios escandinavos la financiación de la seguridad social se realiza de forma casi total por efecto de los tributos. En tal sentido, los impuestos pagados por cada trabajador incluyen también una porción de las contribuciones sociales. En otros países, como el nuestro, la seguridad social es objeto de un cobro separado.

<sup>11</sup> PICOS SÁNCHEZ y GAGO RODRÍGUEZ agregan que en una economía globalizada el ID es más eficiente que un impuesto sintético, dado que el factor capital resulta más móvil internacionalmente al presentar una mayor elasticidad-precio que el factor trabajo. No obstante, reconocen que el hecho que sea eficiente un menor nivel de gravamen de las rentas de capital no implica que dicho gravamen deba ser único y proporcional.

En efecto, consideran que el tipo único del ID no sería una solución óptima; sin embargo, reconocen que dadas las dificultades prácticas para aplicar un gravamen diferenciado para todos los tipos de renta (porque no se puede llegar a conocer las elasticidades de todos los activos) es más razonable la opción de la uniformidad. En cualquier caso admiten que pareciera factible la utilización de una solución intermedia con 2 o 3 tipos de tratamientos diferenciados que respondan, aproximadamente, a elasticidades comprobadas para activos que sean poco sustitutivos; solución que consideran, incrementaría la eficiencia tanto respecto al Modelo Dual como a un impuesto sintético progresivo.

El esquema sería el siguiente:

IRPF con dos Bases Imponibles	<b>Renta Laboral</b>  Renta de capital	– Salarios – Pensiones	<b>Tarifa Progresiva</b>  Impuesto proporcional	– Mínimo exento – 1er Tramo: 30% – 2do Tramo: 40% – 3er Tramo: 50%
		– Beneficios – Intereses – Ganancias patrimoniales		Tipo fijo: 30%
Impuesto de Sociedades con una Base Imponible	Renta de capital	– Beneficios – Intereses – Ganancias patrimoniales	Impuesto proporcional	Tipo fijo: 30%

5. Las rentas del trabajo disfrutan de un mínimo personal excluido de tributación a fin de mantener la equidad vertical.
6. Los rendimientos negativos del trabajo no se pueden compensar con rendimientos positivos del capital; por el contrario, los rendimientos negativos del capital se pueden compensar con rendimientos positivos del trabajo hasta el límite resultante de aplicar el tipo de gravamen al que se sujetan los rendimientos del capital.
7. La doble imposición económica respecto de los dividendos se corrige totalmente, bien mediante un sistema de imputación o crédito fiscal según el cual se reconoce a la persona natural perceptora de dividendos el derecho a deducir de su correspondiente impuesto por pagar el impuesto ya pagado por la persona jurídica o bien de exención en el que no se gravarían los dividendos percibidos por las personas naturales. Asimismo, en la tributación de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de acciones o cualquier tipo de participación en el capital de sociedades, se tiene en cuenta el impuesto de sociedades soportado por las reservas (beneficios no distribuidos) transmitidas.
8. En el caso de rentas mixtas, es decir aquellas en las que se mezcla capital y trabajo como la obtenida por empresarios individuales y sociedades personalistas, en las que los beneficios se atribuyen directamente a los socios quienes tributarán por ellos en su impuesto personal como rendimientos de actividad económica, incluyendo

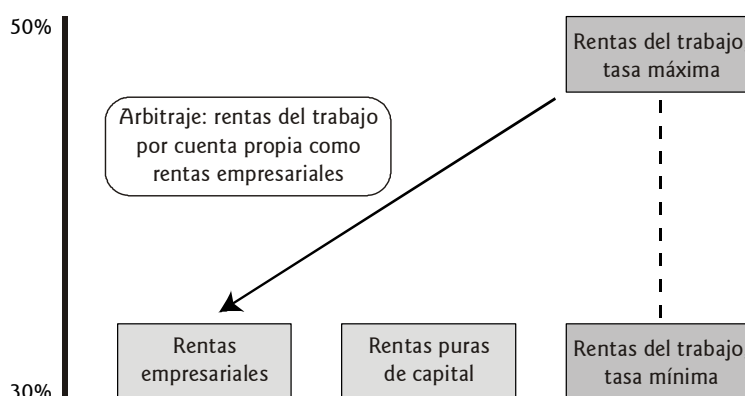
las cantidades percibidas por su trabajo para la sociedad o por la cesión de capitales a la entidad, la dicotomía entre factor trabajo y factor capital se lleva hasta las últimas consecuencias esto es, se presume que una parte de los ingresos corresponde a rendimiento del capital y la otra parte, que suele constituir una magnitud residual, de manera progresiva, como rendimiento del trabajo por concepto de salario percibido por el o los partícipes en aquéllas. Esta división pretende, naturalmente, evitar la transformación con fines elusivos de rendimientos del trabajo en rendimientos del capital.

9. El impuesto a las rentas del capital se recauda por la Hacienda Pública mediante un sistema de retenciones definitivas (liberatorias) en la fuente, lo que simplifica la gestión administrativa.

El ID que nació en Dinamarca y que fue puesto en práctica por los demás países nórdicos “ancla” la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capitales en torno al 30%, que, a su vez, es menor que la del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%.

El esquema del ID, en términos de Barreix y Roca,<sup>12</sup> es el siguiente:

#### Impuesto a la Renta Dual Nórdico



<sup>12</sup> BARREIX Alberto y ROCA Jerónimo. “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la Renta dual a la uruguayaya”. En: Revista de la CEPAL.92. Agosto 2007. Pág. 131.

Con este diseño, señalan, no hay oportunidades de arbitraje, ni disfrazando las rentas del capital como rentas empresariales (ambas gravadas a la misma tasa) ni disfrazando éstas como rentas del trabajo (asignándose un salario en lugar de cobrar dividendos). No obstante, las personas físicas que obtienen ingresos mixtos -trabajan por cuenta propia- tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo de rentas empresariales por lo que muchos expertos consideran que este es el talón de Aquiles del sistema dual nórdico.

Según se ha explicado la característica más saltante del ID es que las rentas de las personas físicas no se agrupan ni se gravan de la misma forma como en un impuesto sintético sino que las rentas del trabajo se gravan de manera progresiva a una tasa mayor que las rentas de capital que se gravan de manera proporcional. Asimismo, en el ID todas las rentas del capital, obtenidas o no a través de personas jurídicas, quedan sometidas a una misma tasa, estableciéndose un sistema de imputación o de exención a fin de evitar la doble imposición de dividendos. Esta tasa debe coincidir a su vez con la tasa marginal inferior de las rentas del trabajo, con la finalidad de evitar prácticas elusivas. Veamos a continuación las ventajas y desventajas de implementar un Impuesto a la Renta de estas características.

### **1.2.2. Ventajas**

1. El ID es transparente y claro ya que plantea explícitamente sus objetivos: tratar de manera uniforme a todos los rendimientos del capital eliminando exoneraciones y tratamientos preferenciales a fin de evitar distorsiones en las decisiones de los individuos.
2. Eficiencia en la imposición, esto es los costos de gestión soportados por la Administración y de cumplimiento que afrontan los contribuyentes no son demasiado elevados.
3. Neutralidad en las decisiones económicas en la medida que hay un tratamiento uniforme de todos los rendimientos de capital con independencia de su procedencia o de la manera en que el contribuyente va a efectuar determinada inversión (cesión de capital a terceros o participación en el capital de entidades).

4. Se suprimen los problemas de calificación entre los distintos rendimientos de capital y entre éstos y los rendimientos de actividades económicas pues ambas tributan de manera proporcional y con la misma tasa.
5. El establecimiento de retenciones para las rentas del capital implica una reducción en los costos de cumplimiento tanto del contribuyente como de la Administración ya que se recaudan inmediatamente y no se deben practicar ajustes posteriores.
6. Permite eliminar la doble imposición de dividendos, bien declarándolos exentos en el impuesto a la renta de personas físicas, o bien permitiendo su deducción total en el impuesto a las rentas empresariales.
7. Ayuda a mejorar la capacidad competitiva internacional del sistema tributario, disminuyendo el fraude fiscal y la fuga de capitales.

### **1.2.3. Desventajas**

1. El diferencial de tasa crea posibilidades de elusión al pretender calificar la mayor parte de los rendimientos posibles como del capital, sobretudo en el caso de personas naturales que trabajan por cuenta propia.
2. En el ID dos personas con igual nivel de renta y distinta composición (trabajo vs capital) tendrían distintas cuotas impositivas, lo que iría en contra del principio de equidad horizontal. Asimismo, podría verse socavada la equidad vertical, dado el menor nivel de tributación aplicado a las rentas del capital, las que sin embargo tienden a concentrarse en las personas con mayores niveles de ingreso.<sup>13</sup>
3. Eventualmente lesiona el principio de igualdad, uno de los principios constitucionales que informa los regímenes tributarios.

Como vemos, tanto el ID como el Flat Tax buscan mejorar la eficiencia

---

<sup>13</sup> No obstante, para algunos autores, la utilización de tipos de gravamen más bajos sobre las rentas del capital puede interpretarse como una forma práctica de contrarrestar el problema del gravamen de los rendimientos nominales del capital en una época inflacionaria.

y sencillez del impuesto a la renta aplicable a las personas naturales tratando que el mismo siga siendo progresivo.

No obstante, el flat tax ha sido implementado en pocos países debido quizá al temor de que podría haber una disminución en la recaudación.

A continuación analizaremos lo que ha sucedido en nuestro país en los últimos años en relación a este tema.

## **II. SISTEMA DE IMPOSICIÓN A LA RENTA APLICABLE EN EL PERÚ A PERSONAS NATURALES HASTA DICIEMBRE DE 2008**

Hasta el ejercicio 2008 las personas naturales<sup>14</sup> que obtenían rentas afectas de fuente peruana tributaban bajo un sistema global<sup>15</sup> según el cual tenían que considerar todas las rentas (no empresariales) obtenidas en el ejercicio, esto es:

- las de primera categoría, rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes,

---

<sup>14</sup> El mismo tratamiento seguían las sucesiones indivisas y las sociedades conyugales que optaron por tributar como tales.

<sup>15</sup> GARCÍA MULLIN, Juan Roque. “Manual de Impuesto a la Renta” CIET-DOC N° 872. Buenos Aires. Argentina, un impuesto de tipo global, a diferencia de uno de tipo cédular, abarca la totalidad de rentas (positivas y negativas) a nivel de sujeto pasivo. El origen de la renta sólo interesaría si se la quiere dividir por categorías pero sin implicar discriminación entre las diferentes rentas, las que se suman algebraicamente en su totalidad. Asimismo, este tipo de impuesto considera la situación personal del perceptor, sus cargas familiares, etc.

En tal sentido, el impuesto atiende a la totalidad de la capacidad contributiva del sujeto, por cuanto abarca la globalidad de sus ingresos, permitiendo una fluida aplicación de la progresividad.

Sin embargo, como él mismo lo reconoce, la estructuración de un impuesto de este tipo tropieza con algunas dificultades; la principal de las cuales radica en la existencia de Sociedades de Capital; ya que éstas entidades presentan características especiales que justifican se las considere como contribuyentes del impuesto; pero, esa misma circunstancia dificulta el poder asignar la totalidad de la renta que ellas obtienen a las personas físicas que, en definitiva, constituyen su soporte. En la medida en que la totalidad de las utilidades no es atribuida a las personas físicas puede entenderse que el postulado de absoluta globalidad recibe cumplimiento sólo parcial.

- las de segunda categoría, rentas producidas por otro tipo de capitales como intereses, regalías, dividendos, ganancias de capital y la mayoría de rendimientos de carácter financiero, etc.,
- las de cuarta categoría, rentas producidas por el trabajo realizado por cuenta propia o independiente; y,
- las de quinta categoría, rentas del trabajo realizado por cuenta ajena o en relación de dependencia y otras rentas del trabajo independiente, expresamente señaladas en la ley.

A efecto de determinar la renta neta, la Ley del Impuesto a la Renta permitía deducir del total de la renta bruta de cada categoría ciertos porcentajes fijos (20% en el caso de rentas de primera y cuarta categoría y 10% en el caso de las rentas de segunda categoría). A este importe se agregaba la renta de fuente extranjera que la persona natural podía haber obtenido durante el ejercicio.

Las personas naturales domiciliadas en el país podían sumar y compensar los resultados que arrojaran sus distintas fuentes productoras de renta peruana, con excepción de las rentas de tercera categoría y de los dividendos.

A este monto, renta neta global anual, se le aplicaba una escala progresiva acumulativa de 3 tramos cuyas tasas eran de 15%, 21% y 30%.

De las rentas del trabajo, por cuenta ajena y por cuenta propia, podía deducirse anualmente un monto fijo equivalente a 7 UIT.<sup>16</sup> Los contribuyentes que obtuvieran rentas de ambas categorías sólo podían deducir dicho monto fijo por una sola vez.

Como se observa, en el caso de personas naturales las llamadas Rentas del Capital<sup>17</sup> estaban incluidas dentro de las rentas de primera y segun-

---

<sup>16</sup> Para el ejercicio 2008 el valor de la UIT se fijó en S/. 3,500.

<sup>17</sup> Esta clase de rentas son consideradas como rentas pasivas por cuanto se producen por la simple afectación del capital a actividades productivas, constatándose que la fuente perdura después de obtenida la renta.

Estas rentas pueden dividirse en rentas de inmuebles y en rentas de capitales mobiliarios.

da categoría.<sup>18</sup> Sin embargo, es preciso señalar que hasta el 31 de diciembre de 2008, la mayoría de las rentas de segunda categoría se encontraban exoneradas.<sup>19</sup>

---

En las Rentas de Inmuebles se incluyen las rentas derivadas de la explotación pasiva de inmuebles mediante la cesión de su utilización a terceros como arrendamiento, renta imputada por utilización de la vivienda propia, etc.

En las Rentas de Capitales Mobiliarios se encuentran:

1. Los intereses producidos por capitales invertidos mediante contratos de préstamo en general.
2. Las regalías producidas por capitales intangibles, consistentes en propiedad intelectual o industrial.
3. Las producidas por capitales invertidos mediante contratos de sociedad civil o comercial (dividendos).
4. Las producidas por la colocación aleatoria de un capital como rentas vitalicias.
5. Las producidas por bienes corporales muebles, arrendados.

De otro lado, la Ganancia de Capital, según GARCÍA MULLIN, es la valorización que pueden experimentar los bienes de capital; comprendiéndose, en un sentido amplio, todos los aumentos, independientemente que se hubieran realizado mediante enajenación; y en un sentido restrictivo, sólo estarían comprendidas las efectivamente realizadas, es decir, aquéllas que se producen luego de una enajenación.

Asimismo, nos señala que el concepto de ganancias de capital es un concepto residual por cuanto su inclusión o no en el ámbito de un gravamen sobre la renta depende fundamentalmente del propio concepto de renta que adopte cada legislación; esto es, en un criterio de renta como equivalente a consumo más incremento de patrimonio, las ganancias de capital, entendidas en sentido amplio o restringido, quedan inequívocamente comprendidas dentro del concepto de ingreso gravado; en un criterio de renta como flujo de riqueza, las simples valorizaciones no resultarían alcanzadas pero sí lo estarían todas las ganancias de capital realizadas.

Por último, en el criterio de “renta producto” ninguna ganancia de capital resultaría alcanzada en tanto esos ingresos no son periódicos ni permiten la subsistencia de la fuente, dado que ésta se extingue al realizar la operación.

<sup>18</sup> Ver artículos 23 y 24 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

<sup>19</sup> Así lo recogía expresamente el artículo 19 del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta, encontrándose exoneradas:

- La diferencia entre el valor actualizado de las primas o cuotas pagadas por los asegurados y las sumas que los aseguradores entreguen a aquéllos al cumplirse el plazo estipulado en los contratos dotales del seguro de vida y

Las Personas Naturales No Domiciliadas que fuesen habituales en la enajenación de acciones y ésta se produjera fuera de Bolsa tributaban con una tasa de 30% sujeta a retención.

La distribución de dividendos<sup>20</sup> estaba sujeto a un sistema cedular. En este tipo de sistema se tienen tantos gravámenes como fuentes resultan abarcadas por las cédulas tratando de ser real, vinculado al fenómeno objetivo de producción de riquezas, guardando cada impuesto cédular una íntima relación con una determinada fuente de renta (trabajo, capital, o la combinación de ambos). Generalmente los impuestos cedulares se estructuran con tasas proporcionales distintas por cada cédula. Otra característica importante es que los resultados de cada cédula son independientes entre sí, por cuanto en ningún momento se pro-

---

los beneficios o participaciones en seguros sobre la vida que obtengan los asegurados.

- Los intereses y demás ganancias provenientes de créditos concedidos al Sector Público Nacional, salvo los originados por los depósitos de encaje que realicen las instituciones de crédito.
- Cualquier tipo de interés de tasa fija o variable, en moneda nacional o extranjera, que se pague con ocasión de un depósito conforme a la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley N° 26702, así como los incrementos de capital de los depósitos e imposiciones en moneda nacional o extranjera.
- Cualquier tipo de interés de tasa fija o variable, en moneda nacional o extranjera, así como los incrementos o reajustes de capital provenientes de valores mobiliarios, emitidos por personas jurídicas, constituidas o establecidas en el país, siempre que su colocación se efectúe mediante oferta pública, al amparo de la Ley del Mercado de Valores.
- Cualquier tipo de interés de tasa fija o variable, en moneda nacional o extranjera, e incrementos de capital, provenientes de cédulas Hipotecarias y Títulos de Crédito Hipotecario Negociable.
- Los valores mobiliarios, nominativos o a la orden, emitidos mediante oferta privada podían gozar de la exoneración, en tanto reunieran los requisitos establecidos en los incisos a) y b) del Artículo 5 de Ley de Mercado de Valores.
- Todo rendimiento generado por los aportes voluntarios con fines no previsionales a que se hace mención en el artículo 30 del Decreto Ley N° 25897.

<sup>20</sup> Téngase presente que la propia Ley del Impuesto a la Renta define lo que se entiende por dividendo en términos bastante amplios y se aleja del concepto netamente societario. Véase el artículo 24-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

duce la compensación entre resultados positivos de una cédula y los negativos de otras.

En efecto, la distribución de dividendos efectuada por una persona jurídica domiciliada en el Perú, a favor de personas jurídicas no domiciliadas en el país o a favor de personas naturales domiciliadas o no en el país se encontraba gravada con la tasa de 4.1%. El pago de esta renta se hacía efectivo mediante retención con carácter definitivo, no estando obligado el receptor a computarlos para determinar su renta neta global anual.<sup>21</sup>

Las rentas de las personas naturales obtenidas mediante actividad empresarial,<sup>22</sup> eran consideradas como rentas de tercera categoría y tenían un tratamiento específico, cedular, en el que se aceptaba la deducción de los gastos vinculados a la obtención de dichos ingresos así como al mantenimiento de su fuente generadora. A dicha renta neta imponible se le aplicaba una tasa fija de 30%.

### **III. RÉGIMEN IMPOSITIVO DEL IMPUESTO A LA RENTA APLICABLE A LAS PERSONAS NATURALES A PARTIR DEL EJERCICIO 2010**

En el año 2006 los ingresos Tributarios del Gobierno Central (ITGC),<sup>23</sup> mostraban señales de franca recuperación ya que la presión tributaria se situaba en 15.1% del PBI, nivel comparable únicamente con los me-

---

<sup>21</sup> Para evitar el efecto de la doble imposición, esto es, que las utilidades tributaran primero en cabeza de la sociedad y luego esas mismas rentas fueran gravadas al momento de ser distribuidas a los accionistas, se dispuso que los dividendos percibidos por las personas jurídicas no fueran considerados para la determinación de su renta imponible de tercera categoría. Asimismo, se estableció que las personas jurídicas no retendrían este impuesto cuando la distribución se realizara a favor de personas jurídicas domiciliadas; más aún, se señaló que las redistribuciones sucesivas que se efectuaran, tampoco estarían sujetas a retención, salvo cuando se realizaran a favor de personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país.

<sup>22</sup> Incluidos los intereses y ganancias de capital.

<sup>23</sup> Ver PECHO, Miguel y BARREIX Alberto. "El Impuesto a la Renta Dual Peruano: un avance a Consolidar". En: Cuadernos Tributarios, 25 años Edición de Aniversario. Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano. Setiembre, 2009. N° 29.

jores resultados obtenidos en la década de los noventa.<sup>24</sup> No obstante, Pecho y Barreix, nos indican que la presión fiscal del Perú continuaba siendo una de las más bajas de la región, la participación de los impuestos directos en los ITGC continuaba siendo reducida, impidiendo una adecuada composición de los ingresos fiscales, en términos de los pilares tributarios.<sup>25</sup>

El Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) sólo significaba el 22.1% del Impuesto a la Renta, de los cuales el 68.1% provenía de trabajadores dependientes, reflejando los altos niveles de evasión del impuesto en las rentas de alquileres y trabajo independiente y la extensa aplicación de exoneraciones a los intereses y ganancias de capital.<sup>26</sup>

El diagnóstico general era que las exoneraciones a los intereses y ganancias de capital sólo incentivaban la obtención de rentas pasivas vía especulación financiera por lo que se vio necesario cambiar la composi-

---

<sup>24</sup> Esta situación, iniciada en el 2002, era consecuencia, según señalan, principalmente, de 3 factores:

1. Fuerte crecimiento de la economía mundial que había impactado positivamente los términos de intercambio a través de una mayor demanda de los minerales que exporta el país.
2. Recuperación de la demanda interna a raíz de la mejora en la actividad económica.
3. Impacto positivo de las medidas de política y administración tributaria introducidas durante el gobierno del Presidente Toledo como la implementación de los sistemas de retenciones, detracciones y percepciones del IGV, la creación del Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta y luego del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) para proteger la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas; la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y el incremento en un punto porcentual de la alícuota del IGV.

<sup>25</sup> Como pilar se define a aquel impuesto: a) capaz de generar ingresos significativos y estables, y b) definido sobre una base amplia, que refuerce su neutralidad y elasticidad. Los 3 pilares son: El Sistema de Imposición a la Renta, los Impuestos Generales al Consumo y las Contribuciones a la Seguridad Social.

<sup>26</sup> La explicación la encuentran en que las reformas macroeconómicas que tuvo el Perú en la década de los noventa habían optado por exonerar los intereses y ganancias de capital como una forma de fortalecer los mercados de intermediación financiera y de capitales. Sin embargo, fueron otros los factores determinantes para impulsar su desarrollo.

ción de los ITGC a través de reformas en el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, donde había mayor espacio para movilizar nuevos recursos teniendo como eje central la eliminación de las exoneraciones a los intereses y ganancias de capital, sin que esto generara una fuga del ahorro, asegurando un crecimiento menos volátil de la recaudación. Adicionalmente se podía acompañar mejor las políticas macroeconómicas que el nuevo Gobierno buscaba implementar para promover la inversión y el crecimiento.

Es, en este contexto, que el Congreso, mediante la Ley N° 28932, delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria estableciendo en su numeral 3) del artículo 2 que se podía *“modificar la Ley del Impuesto a la Renta y las normas vinculadas con el fin de perfeccionar su regulación, estructura y administración, con relación a los siguientes temas: a) ajustes relativos a su alcance, la determinación de la renta bruta y neta, las pérdidas y la aplicación de exoneraciones; b) reordenación de la categorización de las rentas de fuente peruana; c) los instrumentos financieros derivados; d) establecimiento del régimen de imposición de los rendimientos y las ganancias de capital a partir del 2009, con el fin de permitir la consolidación del mercado de capitales; e) las alícuotas aplicables y los mecanismos de retención y pagos a cuenta; y, f) la tributación de los no domiciliados”*.

El 10 de marzo de 2007 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo N° 972 que entraría en vigencia a partir del 1° de enero de 2009, introduciendo una serie de modificaciones a la Ley del Impuesto a la Renta.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Según la exposición de Motivos de dicha norma, *“no existe evidencia que las exoneraciones hayan impulsado el ahorro y la inversión. Los depósitos en la banca múltiple han demostrado ser poco sensibles a las tasas del mercado, tanto en soles como en dólares. Otras formas de ahorro, diferentes a las obligatorias provenientes de fondos de pensiones, tienen una participación reducida en el total del ahorro financiero de la economía. Es decir, el ahorro voluntario sigue siendo reducido.*

*La exoneración parece no haber sido determinante para el desarrollo del mercado de capitales. (...) El tamaño del mercado continúa siendo pequeño luego de catorce años de vigencia de las exoneraciones. Si bien en el mercado primario se puede apreciar una mayor colocación de papeles corporativos en los últimos años, el mercado secundario es poco activo.*

*Así, parece que mantener la vigencia de las exoneraciones a las rentas del capital no tendría mucho de beneficioso para impulsar el ahorro voluntario o desarrollar*

Entre los cambios más saltantes introducidos por el Decreto Legislativo N° 972 se encuentran:

- Las personas naturales domiciliadas en el país agruparán sus distintas rentas obtenidas en función de su origen (capital, trabajo o actividad empresarial) dándoles un tratamiento diferenciado. El primer grupo se denomina renta neta del capital e incorpora a las rentas netas de primera y segunda categoría<sup>28</sup> las cuales se gravarían a una tasa reducida del 6.25%, y una deducción del 20% el segundo se denomina renta neta empresarial y se refiere únicamente a la renta neta de tercera categoría (empresarial); y el tercero se denomina renta neta del trabajo e incluye las sumas de las rentas netas de cuarta y quinta categoría, las que conjuntamente con la renta de fuente extranjera, se le aplica la escala progresiva acumulativa de 3 tramos: 15, 21 y 30%.

En el caso de personas naturales no domiciliadas la tasa también se estableció en 6.25% si la ganancia de capital provenía de la enajenación de valores mobiliarios realizada dentro del país y 30% si era realizada fuera del país.

- Eliminar la mayoría de las exoneraciones vinculadas con las ganancias de capital (de segunda categoría) y otros ingresos originados en bienes de capital (se mantiene la exoneración a los intereses de depósitos de personas naturales; asimismo, se mantienen exentos los rendimientos provenientes de los aportes obligatorios y voluntarios realizados a las AFPs que tuvieran un fin previsional).
- Establecer algunas inafectaciones a ganancias de capital e intereses.<sup>29</sup>

---

*los mercados de intermediación financiera y de capitales. Eliminarlas tampoco tendría el efecto contrario. La explicación está en la poca sensibilidad del ahorro a las tasas de rendimiento.*

*Eliminar las exoneraciones supondría, además, lograr un mayor grado de equidad en el sistema tributario y la posibilidad de aumentar las políticas redistributivas del Estado ya que la eliminación de la exoneración supondría una mayor recaudación.*

*El MEF (...) puede generar un cambio estructural en el Impuesto a la Renta con el fin de promover el crecimiento de largo plazo y contribuir a lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas”.*

<sup>28</sup> Alquileres (primera categoría) y ganancias de capital por enajenación de inmuebles, regalías y la mayoría de rendimientos de carácter financiero (segunda categoría).

<sup>29</sup> De las ganancias de capital e intereses provenientes de Bonos Soberanos emitidos

Algunas de las modificaciones previstas para que entraran a regir a partir del ejercicio 2009 fueron pospuestas por la Ley N° 29308 dado que la Bolsa de Valores de Lima, al igual que otras bolsas en el mundo, se vio seriamente afectada por la crisis financiera mundial originada por los problemas en el mercado hipotecario americano, lo que hacía poco aconsejable la introducción de un impuesto a las ganancias de capital bursátiles.

En tal sentido, en el 2009 sólo entró en vigencia el nuevo esquema de imposición sobre las rentas personales.

El 31 de diciembre de 2009 se publicó la Ley N° 29492 y el 21 de enero de 2010 el Decreto Supremo N° 011-2010-EF complementando las reformas introducidas por el Decreto Legislativo N° 972, algunas de las cuales, como hemos señalado, no se llegaron a aplicar en dicho ejercicio.

En tal sentido, el régimen aplicable a las personas naturales a partir del ejercicio 2010, es el siguiente:<sup>30</sup>

I. Existen 3 tipos de rentas:

---

por el Perú i) en el marco del DS N° 007-2002-EF, ii) bajo el Programa de Creadores de Mercado o el mecanismo que lo sustituya o iii) en el mercado internacional a partir del año 2002, así como los intereses y ganancias de capital provenientes de Certificados de Depósito del Banco Central de Reserva del Perú, utilizados con fines de regulación monetaria.

De los rendimientos y ganancias que generen los activos que respaldan las reservas técnicas constituidas de acuerdo a ley y de las compañías de seguros de vida para pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia de las rentas vitalicias provenientes del sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, constituidas de acuerdo a ley.

De los rendimientos y ganancias que generen los activos, que respaldan las reservas técnicas de las rentas vitalicias distintas a las antes señaladas y las reservas técnicas de otros productos que comercialicen las compañías de seguros de vida constituidas o establecidas en el país, aunque tengan un componente de ahorro y/o inversión. Dicha inafectación sólo se mantendrá mientras los rendimientos continúen respaldando las obligaciones previsionales antes indicadas.

<sup>30</sup> Es importante recalcar que en nuestro país, a diferencia de lo que sucede en los países nórdicos, el régimen de contribuciones de seguridad social tiene un tratamiento diferente.

### **a) Renta Neta del Capital**

Incluye los arrendamientos, considerados como rentas de primera categoría y las ganancias de capital por enajenación de inmuebles y acciones<sup>31</sup> y participaciones representativas del capital, regalías y la mayoría de rendimientos de carácter financiero, considerados como rentas de segunda categoría, gravadas con el 6.25% aceptándose una deducción de 20%, obteniéndose una tasa efectiva de 5%.

Se mantiene en una cédula independiente los dividendos gravados con una tasa de 4.1% con un régimen de retención en la fuente.

### **b) Rentas Empresariales**

Las obtenidas por personas jurídicas y por personas naturales en actividades lucrativas gravadas con el 30%, aceptándose la deducción de todos los gastos vinculados con la generación de la renta y el mantenimiento de la fuente.

### **c) Rentas del trabajo**

Rentas obtenidas por personas naturales por trabajos por cuenta ajena (dependiente) y por cuenta propia (independiente) gravadas con una escala progresiva acumulativa de 3 tramos: 15%, 21% y 30%. Estas rentas siguen gozando de una deducción de hasta 7 UIT (S/. 25,200).

2. En el caso de enajenación de inmuebles por personas naturales se ha establecido que existirá habitualidad en el ejercicio en que se efectúen tres o más enajenaciones de inmuebles, excluidas, entre otras, la enajenación de la casa-habitación.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Se ha eliminado la habitualidad en la enajenación de acciones por personas naturales, estableciéndose una exoneración hasta por las primeras 5 UIT (S/. 18,000) en cada ejercicio gravable, sean realizadas o no dentro de bolsa y realizadas por personas naturales domiciliadas o no en el país. Las ganancias de capital obtenidas por dichas enajenaciones serán consideradas como rentas de segunda categoría.

Nótese que esta exoneración de 5 UIT no estuvo dentro de los cambios introducidos por el Decreto Legislativo N° 972 sino que fueron recién incorporados con la Ley N° 29492.

<sup>32</sup> Si se determina que la persona natural es habitual, los ingresos que obtenga serán

- Se permite la compensación, en el ejercicio, de pérdidas de capital originadas en la enajenación de valores mobiliarios como acciones y participaciones representativas del capital contra la renta neta anual originada por la enajenación de los referidos bienes. Si como producto de dicha compensación resultara pérdida, ésta no podrá arrastrarse a los ejercicios siguientes.

Téngase también presente que esta posibilidad de compensación no estaba en las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 972.

- Se ha prorrogado hasta el 31.12.2011 la exoneración a los intereses que se paguen a personas naturales por depósitos conforme a la Ley General del Sistema Financiero.

Con los cambios introducidos por el Decreto Legislativo N° 972 y por la Ley N° 29492 no cabe duda que ya no podemos hablar de un sistema global aplicable al régimen de las personas naturales pero tampoco podemos decir que estemos en un sistema tipo flat tax en el que se gravan todas las rentas a un mismo tipo proporcional ya que en el sistema peruano actual<sup>33</sup> no se gravan los flujos reales de las empresas, las rentas del trabajo no están sujetas a una tasa única con un mínimo no imponible, se gravan los intereses, dividendos y ganancias de capital

considerados dentro de la tercera categoría, esto es, como rentas empresariales.

33

IRPN con tres Bases Imponibles	Renta Laboral	Salarios	Tarifa Progresiva, acumulativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimo exento (7 UIT)</li> <li>- 1er Tramo 15%</li> <li>- 2do Tramo 21%</li> <li>- 3er Tramo 30%</li> </ul>
	Dividendos	Dividendos, sentido amplio	Impuesto Proporcional	Tipo fijo: 4.1%
	Renta de capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficios</li> <li>- Intereses</li> <li>- Ganancias patrimoniales</li> </ul>	Impuesto Proporcional	Tipo fijo: 6.25%
Impuesto de Sociedades con una Base imponible	Renta de capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficios</li> <li>- Intereses</li> <li>- Ganancias patrimoniales</li> </ul>	Impuesto proporcional	Tipo fijo: 30%

y se deducen los intereses pagados por las empresas.

De otro lado, si bien, según lo hemos expuesto, el legislador tuvo a la vista como modelo alternativo a considerar el del Impuesto Dual consideramos que la reforma introducida por el Decreto Legislativo N° 972 y la Ley N° 29492 no implicó el establecimiento, en nuestro país, de dicho sistema impositivo por las siguientes consideraciones:

1. En un Impuesto Dual se habla sólo de dos bases imponibles aplicables a las personas físicas: rentas del trabajo y rentas del capital, encontrándose incluidas dentro de éstas los intereses, alquileres, ganancias de capital y dividendos. En este último caso para evitar la doble imposición económica se utiliza un sistema de imputación o de exención.

En cambio en nuestro país, después de las modificaciones introducidas, tenemos las siguientes bases imponibles: las rentas netas del capital que gravan los arrendamientos, intereses y las ganancias de capital dentro de las cuales se encuentran: a) la enajenación, redención o rescate, según sea el caso, de acciones y participaciones representativas del capital, acciones de inversión, certificados, títulos, bonos y papeles comerciales, valores representativos de cédulas hipotecarias, obligaciones al portador u otros valores al portador y otros valores mobiliarios b) la enajenación de inmuebles, menos los ocupados como casa-habitación y aquellos en los que exista habitualidad, que pasan a estar gravados como rentas de tercera categoría y c) la enajenación de bienes producto de operaciones habituales, bienes muebles depreciables, intangibles y activos de empresas que generan rentas de tercera categoría, entre otros, expresamente señalados en el inciso b) del artículo 2 de la Ley del Impuesto a la Renta.

De otro lado, las rentas del trabajo que gravan las obtenidas por prestaciones en relación de dependencia y en forma independiente.

Asimismo los dividendos que se encuentran regulados como cédulas independientes.

Estrictamente, entonces, no podemos considerar que en el caso de las personas naturales existan sólo dos bases imponibles de con-

formidad con lo que postula el sistema dual.

2. Los dividendos en un sistema dual se encuentran incorporados dentro de las rentas del capital y quedan libres de imposición, evitándose así la doble imposición económica sea mediante un sistema de imputación o de exención; sin embargo en nuestro país se encuentran gravados bajo un régimen especial de retención en la fuente con la tasa de 4.1%, sin ninguna corrección.
3. En relación a las tasas, las rentas netas del capital están gravadas con una tasa proporcional de 6.25% y las del trabajo con una tasa progresiva acumulativa de 3 tramos (15%, 21% y 30%) lo cual cumpliría parcialmente con las características que señalamos que debía tener un ID, esto es, tasa proporcional para las rentas del capital y progresiva para las rentas del trabajo. Sin embargo, el tipo marginal mínimo de las rentas del trabajo, en nuestro caso 15%, no coincide con el tipo fijo del impuesto proporcional de las rentas de capital.

Asimismo en un sistema dual se busca que la tasa de las rentas empresariales y del capital sean iguales y coincidan con la tasa menor de las rentas del trabajo, situación que no se produce en nuestro país ya que como sabemos y hemos analizado la tasa de las rentas empresariales está en 30%, la de las rentas del capital en 6.25% y la tasa mínima de las rentas del trabajo está en 15%. Así consideráramos dentro de las tasas de las rentas del capital la tasa de 4.1% aplicable a los dividendos no llegaríamos a la propuesta del modelo dual.

4. En el régimen del Impuesto a la Renta aplicable a las personas naturales las normas reconocen un mínimo exento a las rentas del trabajo (7 UIT), lo cual también está acorde con la propuesta de un ID. Sin embargo, nuestro sistema reconoce adicionalmente una exoneración de 5 UIT para las ganancias de capital que provengan de la enajenación, redención y rescate, entre otros, de las acciones y participaciones representativas del capital, lo cual no encaja dentro del régimen del ID, en la medida que en un sistema dual las rentas de capital no gozan de mínimos exentos.
5. En un sistema dual se permite la compensación de los rendimientos negativos del capital con los rendimientos positivos del trabajo; en

cambio, en nuestro sistema no está permitida la compensación de los resultados que arrojen las distintas rentas netas, determinándose el impuesto correspondiente en forma independiente lo que se acerca más a un impuesto de tipo cedular.

6. El régimen impositivo peruano no soluciona, en los términos que se hace en un sistema dual, el tema de los empresarios individuales. Más aun en el caso de la enajenación de 3 o más inmuebles por persona natural se considera a ésta habitual y por tanto comienza a tributar como renta empresarial, situación distinta a lo que se resuelve en un sistema impositivo dual.

Por lo expuesto, sostenemos que las reformas introducidas si bien han tomado del modelo Dual nórdico la idea central de gravar separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital, con una tasa proporcional, no han llegado a consolidar, estrictamente hablando, un Modelo Dual de impuesto a la renta aplicable a las personas naturales aunque, como hemos señalado, se han tomado de éste algunas de sus características más saltantes.

De acuerdo a las consideraciones antes esbozadas, creemos que nuestro sistema, luego de las modificaciones introducidas, es uno de tipo cedular con algunas características del llamado ID.

#### **IV. “IMPUESTO DUAL” Y PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Según hemos visto, en un ID dos personas con igual nivel de renta para distinta composición, trabajo vs. capital, tendrían distintos niveles de imposición lo que iría en contra del principio de equidad horizontal. Asimismo, el menor nivel de tributación aplicado a las rentas del capital, podría estar mermando la equidad vertical, ya que dichas rentas tienden a concentrarse en las personas con mayores niveles de ingreso.

Ello nos obliga, aunque sea brevemente, a analizar si el diferente tratamiento implica que exista una afectación al principio de igualdad reconocido expresamente en el artículo 74<sup>34</sup> de nuestra Constitución como

---

<sup>34</sup> Artículo 74 de la Constitución Política del Perú, “El Estado, al ejercer la potes-

uno de los principios rectores de la tributación.

Si bien nuestra Constitución alude a otros principios además del Principio de Igualdad, para efectos de este trabajo hemos creído conveniente analizar el Impuesto a la Renta aplicable a las Personas Naturales a partir del ejercicio 2010 sólo a la luz del Principio de Igualdad.

Según lo señala César Landa<sup>35</sup> citando a María Hernández Martínez y Francisco Rubio Llorente, constitucionalmente, el derecho a la igualdad se concretiza tanto en la igualdad ante la ley, en la ley y en la aplicación de la ley. El primero de ellos quiere decir que la norma, como disposición abstracta, general e intemporal, debe tratar a todos por igual; la igualdad en la ley implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos jurídicamente iguales, y que cuando ese órgano considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer, para ello, una fundamentación suficiente y razonable; la igualdad en la aplicación de la ley supone que ésta sea interpretada de modo igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que el aplicador de la norma pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma.

Asimismo, Danós Ordoñez<sup>36</sup> nos recuerda que el principio de igualdad obliga al legislador a abstenerse de utilizar criterios discriminatorios, pero no supone tratamiento legal igual en todos los casos, con abstracción de cualquier elemento diferenciador con relevancia jurídica, puesto que en verdad no prohíbe toda diferencia de trato, sino que esa diferencia esté desprovista de una justificación objetiva y razonable, criterio que también ha sido recogido por el Tribunal Constitucional, entre otros, en la STC 0048-2004-PI/TC, al señalar “*que no toda desigualdad*

---

tad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”.

<sup>35</sup> LANDA ARROYO, César. “Los Principios Tributarios en la Constitución de 1993”. Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público. Libro Homenaje a Armando Zolezzi Moller. Palestra Editores-2006. Pág. 43.

<sup>36</sup> DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. “El régimen Tributario en la Constitución: Estudio Preliminar”. Themis N° 31. Pág. 139.

*constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable”.*

Joan Pagès i Galtés de acuerdo con Ferreiro<sup>37</sup> aclara que el principio de igualdad tiene una conexión con el de generalidad y ambos principios deben ponderarse a la luz del principio de capacidad contributiva.

Ello también ha sido reconocido claramente por el propio Tribunal Constitucional peruano a pesar de que no existe en nuestra Constitución un reconocimiento expreso del principio de capacidad contributiva.<sup>38</sup>

Así, en palabras del propio Tribunal: en virtud del principio de igualdad se exige al legislador que, al momento de regular los tributos con el propósito de alcanzar la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo equilibrado de la nación, como elementos primordiales del Estado social de derecho, no pretenda alcanzar dichos objetivos (...) desconociendo -en signo claro de incongruencia y arbitrariedad- el desequilibrio económico existente entre los sujetos

---

<sup>37</sup> “El principio de generalidad y los Beneficios Fiscales en la Imposición sobre la Renta” Comunicación Técnica presentada para las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario Isla de Margarita- Venezuela Octubre-2008. Tema II Los Principios Tributarios ante las Nuevas Formas de Imposición a la Renta. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas -2008.

<sup>38</sup> STC expediente N° 2727-2002-AA/TC de 19 de diciembre de 2003, contra el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos, STC expediente N° 033-2004-AI/TC, de 28 de setiembre de 2004 contra el pago a cuenta adicional del Impuesto a la Renta, STC expediente N° 04014-2005-AA/TC de 12 de agosto de 2005 según la cual el principio de igualdad tributaria, sea en el plano horizontal o vertical, va de la mano con la capacidad contributiva, determinando, por un lado, que a igual manifestación de riqueza se generalice la obligación de pago; y, por el otro, que dicha obligación sea proporcional a la capacidad contributiva del obligado. No obstante una crítica a las últimas sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en el que estaría supeditando el principio de capacidad contributiva al de solidaridad puede verse en GARCÍA NOVOA, César. “La Doctrina del Principio de Solidaridad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano”. En: Revista Peruana de Derecho Tributario. Centro de Estudios Tributarios Universidad San Martín de Porres. Tax Law Review. Revista Electrónica Año 3, Número 11/2009.

que se verán afectados por el tributo. El principio de igualdad en materia tributaria tiene estrecha relación con el principio de capacidad contributiva, a efectos de que la carga tributaria sea directamente proporcional a la capacidad económica de los concretos particulares que se ven afectados por el tributo. De ahí la necesidad, por ejemplo, de que la alícuota sobre la base imponible sea establecida en un valor numérico porcentual.

La igualdad tributaria se vincula, entonces, con la capacidad contributiva de los contribuyentes representada por los ingresos, el patrimonio y el consumo.

Asimismo, este principio de igualdad se despliega en dos planos, uno horizontal y otro vertical.

En el plano horizontal implica que a igualdad de capacidad contributiva el impuesto debe ser igual, esto es, a igualdad de riqueza (ingreso, patrimonio, consumo) debe gravarse a todos por igual, sin excepciones ni privilegios.

En el plano vertical, el principio de igualdad se identifica con la proporcionalidad y la capacidad contributiva, esto es, todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Estado en la cantidad más aproximada posible a la proporción de sus respectivas riquezas.

Según lo reconoce Arístides Horacio<sup>39</sup> la proporcionalidad tributaria que en Adam Smith venía instrumentada mediante impuestos proporcionales con alícuotas constantes aplicadas a la base imponible, se perfecciona con la progresividad construida con alícuotas crecientes aplicadas sobre dicha base, con la finalidad de obtener la igualdad de sacrificio en el pago de las cargas impositivas. A continuación agrega que proporcionalidad y progresividad no constituyen conceptos antagónicos, sino que el segundo informa y perfecciona al primero, en cuanto mejor satisface la sustancia de la proporcionalidad, entendida como

---

<sup>39</sup> CORTI, Arístides Horacio M. "De los principios de justicia que gobiernan la tributación (igualdad y equidad)". Estudios de Derecho Constitucional Tributario. En Homenaje al Prof. Dr. Juan Carlos Luqui. Ediciones Depalma Buenos Aires. Pág. 279.

igualación de sacrificios en el universo de contribuyentes con capacidad contributiva.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, hace algunos años atrás resultó fácil aceptar que un impuesto a la renta de tipo global o sintético y con una escala progresiva acumulativa respetaba en mayor medida la progresividad y en ese sentido el principio de igualdad. Sin embargo, ya en la actualidad muchos respetados tributaristas<sup>40</sup> han reconocido que dicha formulación tradicional vive un momento de crisis que impide lograr efectos de redistribución, debido, entre otras razones, a su complejidad, su ineficacia recaudatoria y un nuevo contexto de globalización económica con alta movilidad del capital y de la inversión empresarial con especial incidencia en áreas económicas integradas.

En tal sentido, al haber surgido nuevos sistemas de imposición a la renta y teniendo en consideración los cambios introducidos en la determinación del impuesto a la renta de las personas naturales aplicable en el Perú a partir del ejercicio 2010, nos interesa evaluar dichos cambios a la luz del Principio de Igualdad. Esto es, ¿gravar las rentas del capital obtenidas por dichas personas con una tasa proporcional mucho más baja (6.25%) que las rentas del trabajo, las cuales están gravadas con una escala progresiva acumulativa que va del 15% al 30% respeta el principio de igualdad?

De acuerdo a lo antes señalado y siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional, ello no iría en contra del Principio de Igualdad en tanto encontremos una justificación razonable a ese diferente tratamiento. En otras palabras, ¿hay alguna razón que justifique que dos personas naturales con igual nivel de ingresos tengan un impuesto diferente, dependiendo si dichos ingresos provienen del trabajo o del capital?

Si bien en los países nórdicos esta situación también se da, no nos olvidemos que en su caso la tasa que afecta las rentas del trabajo incorpora también lo relativo a la seguridad social, lo que no sucede en nuestro sistema en el que, como sabemos, es el empleador quien debe

---

<sup>40</sup> En Conclusiones al Tema 2 de las XXIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Isla Margarita, Venezuela-2008. Principios Tributarios ante las nuevas formas de imposición a la renta.

pagar un 9% por concepto de seguridad social, de manera totalmente independiente al Impuesto a la Renta.

De acuerdo a lo previamente analizado, las únicas razones que se han esbozado para justificar las diferencias de tasas es lograr el desarrollo de nuestro mercado de valores eliminando la especulación financiera. Ello no nos parece una razón suficiente para permitir que se socave la equidad horizontal. En todo caso, se podría modificar la escala aplicable a las rentas del trabajo, las que podrían ser gravadas con una escala progresiva acumulativa que contemple mayores tramos, por ejemplo de 7%, 14%, 21%, 28% y 35%, a fin que no exista mucha distancia entre el primer tramo de esta escala y la tasa que grava las rentas del capital.

Asimismo el argumento que el capital financiero por su movilidad y elasticidad debe ser gravado con una menor tasa impositiva para ser más competitivo socava la equidad vertical ya que permite que personas con mayores ingresos tributen de la misma manera que otras de menores ingresos no siendo dicho argumento razón suficiente que justifique ello.

## **CONCLUSIONES**

1. El nuevo panorama internacional producto de la globalización, la integración de los mercados financieros, el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación e información implican mayor movilidad de algunos factores productivos como por ejemplo el capital lo que ocasiona que las estructuras tributarias sufran algunos cambios buscando ser más competitivas, esto es, buscan gravar con tasas más reducidas aquellos factores productivos dotados de una mayor movilidad geográfica.
2. Actualmente en el Perú no se puede hablar de un impuesto a la renta aplicable a las personas naturales de tipo global o sintético. En efecto, se ha dejado de lado alguno de los elementos que lo caracterizan para dar paso a otro tipo de imposición.
3. Tampoco se puede afirmar, sin embargo, que estemos siguiendo un modelo del tipo flat tax, ya que en el sistema peruano actual no se gravan los flujos reales de las empresas, tampoco las rentas del trabajo con una tasa única y con un mínimo no imponible aplicable a

estas últimas rentas, se gravan los intereses, dividendos y ganancias de capital y se deducen los intereses pagados por las empresas.

4. Sostenemos que el régimen impositivo aplicable a las personas naturales, a partir del ejercicio 2010, no es un Impuesto Dual por las siguientes consideraciones:
  - El Impuesto a la Renta peruano aplicable a las personas naturales a partir del ejercicio 2010 reconoce hasta 4 bases imponibles: Rentas del trabajo, rentas del capital, dividendos y rentas empresariales; cada una con sus propias reglas de determinación y liquidación sin que puedan compensarse entre ellas, lo que no concuerda con las características propias de un ID.
  - Las rentas netas del capital están gravadas con una tasa proporcional de 6.25% y las del trabajo con una tasa progresiva acumulativa de 3 tramos (15%, 21% y 30%) lo cual cumple parcialmente con las características de un ID, esto es, tasa proporcional para las rentas del capital y progresiva para las rentas del trabajo. Sin embargo, el tipo marginal mínimo de las rentas del trabajo de 15%, no coincide con el tipo fijo del impuesto proporcional de las rentas del capital fijada en 6.25%.
  - Asimismo la tasa de las rentas empresariales y del capital no son iguales y no coinciden con la tasa menor de las rentas del trabajo. En efecto, la tasa de las rentas empresariales está en 30%, y la de las rentas del capital en 6.25%. Aún considerando dentro de las tasas de las rentas del capital la tasa de 4.1% aplicable a los dividendos, no se llega a la propuesta del modelo dual.
  - Las normas reconocen un mínimo exento a las rentas del trabajo (7 UIT) lo cual también está acorde con la propuesta de un ID. Sin embargo nuestro sistema reconoce adicionalmente una exoneración de 5 UIT para las ganancias de capital que provienen de la enajenación, redención y rescate, entre otros, de las acciones y participaciones representativas del capital, lo cual no encaja dentro del régimen del ID en la medida que en un sistema dual las rentas de capital no gozan de mínimos exentos.
5. En nuestro sistema tributario actual, aplicable a las personas naturales, se observa un acercamiento a la naturaleza de impuesto de

tipo analítico o cedular esto es, las distintas rentas son objeto de un tratamiento fiscal diferente con una tímida dualización de las rentas, por un lado, las del trabajo y, por el otro, las rentas del capital.

6. Las últimas modificaciones introducidas han tenido como norte evitar la especulación financiera para que la recaudación no dependiera de situaciones volátiles sin perjudicar al contribuyente medio, que dirige una parte de sus ahorros a invertir en la bolsa o mantenerlos como depósitos en el sistema bancario. Si bien también se ha sostenido que se buscó una mayor recaudación y el desarrollo, en el largo plazo, del mercado de capitales peruano, creemos que el primero de estos objetivos fue mediatizado con la introducción de la exoneración de 5 UIT a las ganancias de capital por enajenación de acciones y la posibilidad de compensar pérdidas contra las rentas originadas por la enajenación de los referidos bienes en la medida que actualmente resultarán gravadas un número reducido de personas; igualmente, en la enajenación de inmuebles las personas naturales no habituales han pasado de tributar con una tasa progresiva de 15%, 21% y 30% a una tasa efectiva de 5%, tratando quizá, de incentivar que éstas personas se incorporen efectivamente dentro del campo de aplicación de la norma.
7. Se ha dejado de lado la equidad horizontal a que alude el Principio de Igualdad y se aplica una imposición diferencial (cedular) de la renta del trabajo, del capital y empresarial, sin que se vislumbre una razón suficiente que justifique el diferencial existente entre la carga impositiva de las rentas del capital y del trabajo. Habría que evaluar la posibilidad de modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de sustituir la escala aplicable a las rentas del trabajo de personas naturales incorporando más escalas.

Se deja de lado también la equidad vertical, sin una justificación suficiente dado que el menor nivel de tributación aplicado a las rentas del capital, tiende a concentrarse en las personas con mayores niveles de ingresos.

Los efectos de estas medidas en el desarrollo de la bolsa todavía no se vislumbran, sólo hemos podido advertir que en los primeros meses del año ésta no ha tenido mayor movimiento por lo que habrá que ir evaluando dichos efectos a lo largo del tiempo.

Asimismo, el desarrollo de nuestro mercado de valores no se va a lograr sólo con el establecimiento de medidas tributarias, lo cual lo hemos podido verificar con las exoneraciones que se mantuvieron por más de una década; ello dependerá además de otro tipo de medidas como estabilidad económica, reconocimiento de nuestro país como lugar propicio para invertir, que los ciudadanos puedan tener mayores posibilidades de ahorro, mayor conocimiento y divulgación de información relativa a dónde y cómo invertir, etc.

Por último, y no por ello menos importante, se debe propiciar la discusión de los efectos que estos cambios producen respecto del principio de igualdad en aras de verificar su efectivo cumplimiento a tenor de lo señalado expresamente por nuestra Constitución.

Lima, junio de 2010.