

PONENCIA INDIVIDUAL
SUB - TEMA I

**EL IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO PERSONAL
Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
DE IMPOSICION FISCAL**

ENRIQUE VIDAL HENDERSON *

INTRODUCCION

El presente trabajo constituye la Ponencia que Sometemos a consideración de las Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Tributario, organizadas por el Instituto Peruano de Derecho Tributario.

Debiendo dar cumplimiento a la reglamentación de las citadas Jornadas, en cuanto a la extensión de la ponencia, debe entenderse que el presente trabajo no constituye un estudio completo que agota el tema, esperando que su contenido resulte lo suficientemente largo y conciso para que cumpla su finalidad, el sustentar las conclusiones a las que arribamos.

El título demuestra la necesidad de analizar el contenido y finalidad de los

principios tributarios que recoge nuestra Carta Magna, para determinar si el Decreto Legislativo N° 451 que creó el Impuesto al Patrimonio Neto Personal, ha sido respetuoso de los principios constitucionales.

Lo anterior nos llevará a estudiar los principios de legalidad, igualdad y no confiscación que nuestra Constitución reconoce; previamente, en forma general, nos ocuparemos de la finalidad que cumplen los principios tributario-constitucionales, tanto respecto de la facultad de imposición fiscal del Estado como lo que significan respecto de los derechos individuales de las personas físicas.

Será necesario nos ocupemos de las diversas formas que puede adoptar la imposición al patrimonio y de la finali-

* Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT), Miembro de la Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano, Vice-Presidente del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario.

dad que la imposición al patrimonio neto cumple en un sistema tributario.

Pretendemos arribar a conclusiones concretas sobre cada uno de los aspectos tratados en el trabajo, tanto desde el punto de vista doctrinario como del legislativo. Son precisamente las conclusiones del trabajo, las que constituyen nuestra propuesta a las Jornadas, esperando que luego de analizadas y debatidas merezcan la correspondiente aprobación.

1. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IMPOSICION FISCAL: SUS EFECTOS

Todo Estado, entendido como el cuerpo político de una nación, organizado bajo el imperio de un sistema jurídico y con el objeto de cumplir fines determinados, requiere de medios, dentro de los que resalta el económico.

De la necesidad del Estado de obtener recursos para su subsistencia fluye la facultad jurídica que tiene de exigir contribuciones, casi siempre dinerarias, a las personas que se encuentran dentro de sus fronteras o posean bienes dentro de sus límites territoriales o a otras personas, utilizando otros criterios de vinculación aceptados por la doctrina.

Para nosotros resulta evidente que la facultad del Estado para crear tributos, poder que implica el derecho del Estado de invadir la libertad individual de las personas, su propiedad privada, disponiendo de parte de ella, no puede ser ilimitada.

Justamente son los principios jurídico-políticos de imposición fiscal los que determinan los límites al poder de imposición del Estado, constituyendo un freno indispensable a la común voracidad fiscal de los estados, especialmente latinoamericanos.

Consecuentemente, dichos principios,

como son los de legalidad, igualdad y no confiscación, constituyen para el Estado un límite a su poder, estableciendo el marco dentro del cual puede ejercer su facultad de imposición fiscal, mientras que para los individuos constituyen el fundamento que les permite exigir se respete su libertad individual, la que queda garantizada cuando la Constitución recoge los mencionados principios tributarios.

2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: CONTENIDO

El principio de legalidad en el derecho tributario tiene dos alcances, uno primero amplio, aplicable a todo el derecho en general, incluido el tributario, cuyo enunciado general nos señala que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que la ley no prohíbe”, principio que busca garantizar la libertad y seguridad de las personas, sometiendo el poder estatal al sistema jurídico, lo que incluye el respeto a la jerarquía de las normas; el segundo alcance es aplicable específicamente al derecho tributario, aunque también al derecho penal, denominado por la doctrina como principio de “reserva de la ley”, por el que determinados actos están limitados a la ley, actos que están encabezados según doctrina por la facultad de crear, modificar y derogar tributos, conceder exoneraciones y otros actos fundamentales a los que haremos referencia más adelante.

No es propósito de este estudio analizar las diversas tendencias que existen en la doctrina respecto de si la “delegación de facultades” al Poder Ejecutivo, para que realice actos reservados a la ley de acuerdo con el principio de legalidad citado, vulnera o no el principio de “reserva de la ley” debido al alcance de la ponencia y a la circunstancia que nuestra Constitución ya establece una

regla sobre el particular en su artículo 188°, que de una u otra forma elimina el problema en nuestro país, al autorizar al Parlamento para que delegue sus facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, sin exclusión de la materia tributaria.

Entrando al análisis del contenido del principio de legalidad, de acuerdo al “alcance amplio” antes expuesto, nuestra Constitución en el artículo 2° al establecer los derechos individuales de las personas, en el inciso a) del numeral 20, relativo a la libertad y seguridad personales, establece que “nadie está obligado de hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que la ley no prohíbe”, recogiendo el contenido fundamental del principio de legalidad, cual es el sujetar a la ley tanto al Estado como a la personas individuales que lo integran, evitando el abuso del primero y estableciendo lo permitido y prohibido para el segundo, característica propia de un gobierno constitucional, con poderes limitados por la ley.

En forma complementaria a lo anterior, pero también importante, la Constitución en su artículo 87° reconoce el principio de jerarquía de las normas, según el cual la Constitución prevalece sobre toda otra norma legal, la ley sobre toda otra norma de inferior categoría, y así sucesivamente de acuerdo a su categoría jurídica, y en su artículo 236° determina que en caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el Juez prefiere la primera; igualmente prefiere la norma legal sobre toda otra norma subalterna.

Vemos, pues, que toda norma tributaria debe respetar el sistema jurídico, lo que incluye el respeto a la jerarquía de las normas, que es regla constitucional.

Adicionalmente, el principio de “reserva de la ley”, que como hemos señalado constituye la aplicación del principio de legalidad en el campo fiscal, al

sustentarse en la circunstancia que los tributos, por Constituir una invasión del poder fiscal, en el patrimonio o renta de los particulares, exige que la facultad de imposición del Estado sea limitada, pudiendo por tal razón ejercerse **única y exclusivamente por medio de la ley**, garantizando de esa forma la libertad individual de las personas, que en este caso es de índole patrimonial.

Resulta evidente que el principio de “reserva de la ley” no puede circunscribirse solamente a exigir que sea una ley la que crea, modifica o deroga tributos, sino que la respectiva ley debe también contener todos los elementos constitutivos de la relación jurídico-tributaria, estando por ello también reservados a la ley otros actos, como son el otorgar exoneraciones, establecer infracciones y sus respectivas sanciones, señalar los procedimientos, las formas de extinción de la obligación tributaria, etc.

Nuestra Constitución vigente es específica al recoger al principio de legalidad en materia tributaria, pues en el primer párrafo de su artículo 139° recoge el contenido del principio de “reserva de la ley”, al establecer que sólo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos, y se conceden exoneraciones y otros “beneficios tributarios”, reiterando en su segundo párrafo que la tributación se rige por el principio de legalidad.

Adicionalmente el numeral IV del Título Preliminar del Código Tributario, en su inciso a), establece los alcances del principio de “reserva de la ley” recogido por nuestra Constitución.

De lo anterior resulta fácil colegir que en el Perú, sustentado no sólo en la doctrina fiscal, sino en normas constitucionales y legales expresas, la facultad del Estado en materia fiscal debe respetar el principio de legalidad, incluido el

de “reserva de la ley”, limitando el ejercicio del poder de imposición, como garantía de los contribuyentes contra el abuso y protección de su libertad individual. De no ser así, estamos frente a un acto del Estado que vulnera la Constitución, es decir, inconstitucional.

3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO PERSONAL (IPNP)

El IPNP fue creado por el Decreto Legislativo N° 451, dictado por el Poder Ejecutivo al amparo de las facultades delegadas que le otorgó la Ley 24750 en el inciso e) de su artículo 29°, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 188° de nuestra Constitución.

Ha sido entonces el Poder Ejecutivo, quien, por facultad delegada del Parlamento, creó dicho tributo, resultando el aspecto fundamental a analizar si el Decreto Legislativo N° 451 cumplió con las condiciones de la delegación, para lo cual es necesario revisar el texto de la ley que otorgó la facultad delegada.

Fluye claramente del texto del inciso e) del artículo 29° de la Ley 24750, que el Parlamento facultó al Ejecutivo, previo informe favorable de una Comisión Bicameral integrada por las comisiones de Economía de ambas Cámaras, para que por Decreto Legislativo creara un impuesto que afecte “**el patrimonio neto de las personas naturales**”.

En tal virtud, lo que el Ejecutivo no podía hacer era bajo la denominación de “Impuesto al Patrimonio Neto Personal”, crear un tributo que se apartase de las características fundamentales de ese tipo de impuesto, desnaturalizándolo, aún cuando tuviese alguna de sus características.

Veamos en forma breve, las diversas

formas de imposición al patrimonio, sus características, en especial las propias del IPNP, para determinar si el tributo creado reúne las características para ser considerado el impuesto para cuya creación fue facultado el Poder Ejecutivo. Dicho de otra forma, si el Decreto Legislativo N° 451 ha cumplido el mandato de la Ley 24750 en cuanto al tema materia de la delegación, pues de no ser así, se estaría vulnerado el principio de legalidad en materia fiscal que recoge nuestra Constitución, deviniendo consecuentemente en **inconstitucional**.

Las doctrinas tributarias y la económica reconocen dos formas de imposición al patrimonio, una primera que grava la “**tenencia patrimonial**” y una segunda que afecta “**el flujo patrimonial**”, debiendo entenderse por “imposición al patrimonio” aquella que considera a la “**riqueza**” como el hecho económico indicador de la capacidad contributiva, para efecto de gravarla con tributación.

Desarrollando dicha división, podemos incluir dentro de los impuestos a la tenencia, el que afecta al “**patrimonio neto**”, que puede gravar a las personas naturales o a las personas jurídicas; una segunda variedad es gravar los “**bienes de capital**”, como los inmuebles, vehículos, naves y aeronaves de recreo y otros bienes de capital.

Dentro de la segunda forma de imposición patrimonial, aquella que afecta el **flujo de la riqueza**, tenemos en primer lugar la que grava la transferencia de “**patrimonios netos**”, como son las herencias, donaciones y legados, las transferencias de empresas, incluidas las transformaciones sociales, fusiones y divisiones de empresas y en segundo término, la transferencia de “**bienes de capital**”, tales como inmuebles, vehículos, naves y aeronaves, acciones y participaciones sociales y otros bienes muebles.

La adopción por un país de alguna de las diversas formas de la imposición al patrimonio antes reseñadas, obedece a causas de política económica o fiscal, con efectos distintos, no siendo pertinente profundizar sobre el particular, por el tema de la ponencia.

Establecer cuál es el esquema del impuesto al patrimonio neto que afecta a las personas naturales resulta necesario, para sobre esa base determinar si el tributo creado por el Decreto Legislativo N° 451 reúne las características propias de ese tipo de impuesto, y, en definitiva, establecer si el Poder Ejecutivo cumplió o no con la facultad que le otorgó el Parlamento.

El Impuesto al Patrimonio Neto de las Personas Naturales puede adoptar una de dos formas; la de un tributo excepcional que la doctrina anglo-sajona denomina “**capital levy**”, que significa “leva de capital”, tributo que se aplica una sola vez sobre el patrimonio neto a una fecha dada, pudiendo distribuirse el pago inclusive en varios años -Carl Shoup, considera posible un plazo de pago de una a dos décadas- pues la obligación que origina es tan alta, que el total de los ingresos del contribuyente normalmente no le permiten darle cumplimiento, circunstancia que origina muchas veces que tengan que desprenderse de parte de sus bienes, para posibilitar tal cumplimiento.

Se trata en ese caso de un tributo extraordinario que se aplica por una sola vez, cuya finalidad es proveer de recursos extraordinarios al Estado para cubrir una deuda pública, normalmente consecuencia de una catástrofe, con tasas muy elevadas dada su finalidad, habiéndose implantado varias veces, al término de una guerra.

La facultad concedida al Ejecutivo por la Ley N° 24750 lo posibilitaba a crear

cualquier forma de impuesto a la riqueza, siempre que afectase el patrimonio neto personal, lo que posibilitaba que hubiese optado por un tributo del tipo del “capital levy”, mencionado. Como quiera que no fue esa la opción del Ejecutivo, no vamos a incidir en las características de ese tipo de impuesto patrimonial.

La segunda forma que puede adoptar un tributo que afecta el patrimonio neto de las personas naturales, es el de un tributo periódico, normalmente anual, que afecta dicho patrimonio al cierre del período tributario, esto es, al 31 de diciembre de cada año, y, consecuentemente, integra el sistema tributario permanente del país que lo adopta, proporcionando recursos periódicos al Estado.

Siguiendo en lo fundamental lo expuesto por el destacado tratadista en materia económica y fiscal, profesor Carl Shoup en su obra Hacienda Pública, podemos señalar que las características técnicas de un impuesto al patrimonio neto personal de tipo periódico son las siguientes:

- a) Es un tributo que se aplica en forma **general** o **global** a todos los bienes del contribuyente, en contraposición a un tributo que se limita a unos pocos tipos de bienes;
- b) Es un tributo **personal** porque tiene en cuenta la condición del propietario, en contraposición a un impuesto impersonal que puede operar sin que resulte relevante quien es el propietario.
- c) Se aplica sobre una base imponible **neto**, es decir, después de deducir las obligaciones vinculadas con los bienes integrantes del patrimonio afecto, en contraposición a un impuesto que se aplica sobre una base bruta sin deducción, es decir, un tributo a los bienes de capital y no al patrimonio neto.

- d) Las **tasas** pueden ser proporcionales o progresivas, con un mínimo no afecto alto y con tasas marginales no superiores al 2%.

Las características del IPNP antes señaladas, son las que delinear un tributo de ese tipo, y son las que en armonía con las facultades delegadas en cuanto al tema de tal delegación (inciso e) artículo 29° Ley 24750) debe cumplir el impuesto creado por el Decreto Legislativo N° 451.

Cabe efectuar dos precisiones, una primera relativa a que no resulta necesario a nuestro criterio que las características sean todas de cumplimiento obligatorio en un cien por ciento, como lo vamos a señalar al analizar las del Impuesto creado, y una segunda relativa a la circunstancia que la Comisión Especial integrada por las Comisiones de Economía de ambas Cámaras debían expedir “informe favorable” previo para posibilitar la promulgación y publicación del respectivo Decreto Legislativo, para indicar que en nuestra opinión tal circunstancia no resulta en lo absoluto relevante para determinar si el Poder Ejecutivo cumplió o no con las condiciones de la delegación que le otorgó el Parlamento.

Analicemos las características técnicas del impuesto creado por el Decreto Legislativo N° 451, para por comparación establecer si se trata o no de un tributo al patrimonio neto personal.

La primera característica del tributo bajo análisis, es el tratarse de un tributo general o global, lo que quiere decir que el sujeto pasivo del IPNP, para los efectos de la determinación de la base imponible, debe incluir la totalidad de los bienes y derechos de su propiedad. No obstante lo señalado, por razones de política fiscal se pueden excluir algunos bienes, como por ejemplo acciones que representan el capital de sociedades que

desarrollan un determinado tipo de actividad que se desea incentivar, o por estar ubicada en determinada zona del país, o bienes que constituyen patrimonio cultural de la nación, etc. Cuando la exclusión envuelve gran número de bienes, la consecuencia es que el tributo creado pierda una de sus principales características, operando ya no como un tributo al patrimonio neto personal, sino como un impuesto sui géneris, híbrido, con características singulares que pueden convertirlo en un tributo a la tenencia de bienes y no al patrimonio neto.

Debemos revisar nuestro Impuesto para establecer si cumple con dicha característica; en caso de no ser así, se trataría de un tributo distinto al que facultó el Parlamento crear, y, consecuentemente inconstitucional.

De acuerdo con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 1° del Decreto Legislativo N° 451, el “**patrimonio neto afecto**” está constituido por la diferencia entre los “**bienes ubicados territorialmente en el país**” y las “**deudas en el país**”, existentes al 31 de diciembre de cada ejercicio gravable.

Los **bienes ubicados territorialmente en el país**, a que se refiere expresamente el artículo 5° del citado dispositivo legal, constituyen el **activo** de las personas naturales computables para la determinación del patrimonio neto afecto, y los no incluidos son los bienes no computables para tal fin. Terminológicamente podemos indicar que todos los bienes de propiedad de los contribuyentes del Impuesto conforman su “activo bruto”, y los computables para los efectos del IPNP constituyen su “activo neto”, cuyo contenido analizamos a continuación.

El referido artículo 5° incluye exclusivamente como bienes computables a los bienes ubicados en el Perú siguientes: 1)

inmuebles, con exclusión de los que integran el patrimonio cultural de la Nación (Ley 24047) y de los predios rurales adjudicados por la reforma agraria a cooperativas y otras entidades asociativas, 2) **vehículos automotores**, 3) **aeronaves y embarcaciones de recreo y deportivas**, 4) **valores**, sean títulos públicos o no, 5) **acciones de sociedades anónimas, participaciones** en otros tipos de sociedades y en empresas no constituidas como persona jurídica, con exclusión de los aportes de beneficiarios de reforma agraria a cooperativas y otras entidades asociativas, 6) **depósitos y créditos en moneda extranjera y en moneda nacional**, 7) **objetos de colección, obras de arte y joyas de gran valor**, siempre que estén asegurados, con exclusión de los bienes muebles que integran el patrimonio cultural de la Nación (Ley 24047), y 8) **caballos de polo y de carrera**.

Pese a que del listado de bienes parecería desprenderse que están incluidos casi todos los que pueden integrar el activo de un contribuyente del IPNP, estimamos que ello no es así, por haberse excluido la “tenencia en el Perú de moneda nacional o extranjera, en efectivo o en cuenta corriente”, lo que tiene por efecto a nuestro criterio el apartarse de la característica de “globalidad” que debe tener todo impuesto al patrimonio neto personal.

El expresado criterio se refuerza si además tomamos en cuenta que se excluyen los objetos de colección, obras de arte y joyas de gran valor, por el sólo hecho de no estar “asegurados”, aspecto que resulta irrelevante frente al valor de tales bienes, el que no varía por tal circunstancia.

Por otro lado, se han excluido sin fundamento a los caballos de salto que tienen valor y utilización similar que los de polo que si están incluidos, pues en ambos casos se trata de “caballos de

carrera” que son utilizados en el juego de polo o en salto de equitación; no computándose los caballos de paso, entendiéndose que la última exclusión se justifica como incentivo a sus criadores, por tratarse de un animal originario del Perú.

Finalmente se excluyen también los bienes intangibles, los que pueden tener gran valor y mucha importancia dentro del patrimonio de una persona natural.

Después de lo expuesto, un solo ejemplo basta para graficar en forma clara y contundente la falta de globalidad del nuevo tributo; si una persona natural tiene un “activo bruto” conformado por moneda nacional y extranjera, por joyas, objetos de colección y obras de arte no aseguradas, por bienes intangibles de importante valor y finalmente por inmuebles cuyo valor de autoavalúo está por debajo del “mínimo no imponible” de 200 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) que fija el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 451, no es considerado sujeto del IPNP, por haberse excluido como computables a bienes del “activo neto” como la tenencia de moneda y de bienes intangibles y tangibles no asegurados, que deberían ser computables e incluidos consecuentemente, pese a que la persona natural del ejemplo tiene un patrimonio que por su monto debería estar gravado, y no lo está.

Adicionalmente a lo señalado, la no inclusión de la tenencia de moneda como bien computable, incentiva la conversión de bienes identificables en moneda al cierre del período fiscal, complicando evidentemente la administración del tributo, cuyas propias características ya originan exigencias especiales al Fisco para lograr un adecuado y eficiente control.

Como primera conclusión, consideramos en base a lo expuesto, que el impuesto creado por el Decreto Legislativo N° 451 no es un tributo global, por la na-

turalidad e importancia de los bienes no incluidos como computables, los que quedan por ello indebidamente fuera de su campo de aplicación.

En cuanto a la segunda característica del IPNP, que debe ser un tributo **personal**, conceptuamos que el nuevo tributo sí cumple esta característica, al incluir dentro del gravamen sólo a las personas naturales o físicas, sociedades conyugales y sucesiones indivisas con patrimonio neto superior a 200 UIT al cierre del periodo fiscal; es decir, toma en cuenta las condiciones individuales de la persona sujeta al Impuesto.

La tercera característica del IPNP, es que debe ser **neto**, es decir, afectar con tributación sólo al valor neto de los bienes de propiedad de la persona natural; es decir, al valor que excede el monto de las deudas vinculadas a la adquisición o mantenimiento de dichos activos. Debemos destacar que es común apreciar en la legislación de los países que tienen vigente un IPNP y adoptan el criterio de vinculación de la “territorialidad” gravando sólo los bienes ubicados en el país, el permitir sólo la deducción de las deudas del país y no las del extranjero, aunque tales deudas estén vinculadas a activos afectos.

El Decreto Legislativo N° 451 en su artículo 1°, crea el impuesto que grava el patrimonio neto de las personas naturales y sucesiones indivisas, determinando que el “patrimonio neto afecto” está constituido por la “diferencia entre los bienes ubicados territorialmente en el país y las deudas en el país”.

El artículo 6° del mismo dispositivo señala que se consideran “**deudas en el país, las garantizadas por derechos reales sobre bienes situados en el país, vinculadas a la adquisición o construcción de bienes inmuebles y de vehículos automotores**”.

Fluye de tal regla, que la definición de “deuda en el país” como sinónimo de pasivos deducibles del valor de los activos netos gravados para determinar el “patrimonio afecto” es tan restrictiva, que desnaturaliza la condición de neto del tributo analizado. En efecto, el contenido explicitado en la norma citada, de hecho excluye deudas en el país vinculadas con el patrimonio afecto, deudas cuya existencia puede ser perfectamente demostrable con documentación fehaciente, como sería el caso de la adquisición de un paquete accionario con un préstamo garantizado con hipoteca sobre un bien inmueble de propiedad del contribuyente, que conforme a las reglas del Decreto Legislativo N° 451 no puede ser deducida como pasivo para reducir el monto del patrimonio afecto y convertirlo en neto.

Abundando más, del texto del penúltimo párrafo del artículo 6° bajo análisis resultaría que, en la práctica, los únicos pasivos deducibles serían los vinculados con la adquisición o construcción de bienes inmuebles, léase hipotecas, sin incluir las vinculadas con la reparación y reacondicionamiento de los mismos, estando al propio texto del citado artículo 6°.

Debido a que resulta infrecuente e improbable el hipotecar bienes inmuebles, preñar bienes muebles u otorgar garantías anticréticas para adquirir vehículos automotores o bienes muebles, es que la regla citada tiene por efecto el negar la posibilidad de deducir deudas, salvo el caso antes anotado.

Conviene recordar que la característica de **neto** del impuesto deriva inclusive de la propia terminología con que comúnmente se le llama **impuesto al patrimonio neto**, debido a que jurídicamente el concepto “patrimonio” como universalidad jurídica o entidad distinta de los bienes y obligaciones (activo y pasivo),

como señala el tributarista chileno Profesor Jaime Ross en su obra “Manual del Impuesto al Patrimonio”, involucra dentro de su contenido el de las obligaciones o pasivos que disminuyen el valor de los bienes o activos de su titular; consecuentemente, cuando aludimos al concepto “patrimonio” desde el punto de vista jurídico, nos referimos al valor neto del mismo, sin necesidad de mencionar el término “neto”.

No obstante lo anterior, cuando la tributación se refiere al tributo bajo análisis, desde su denominación lo trata como “imposición al patrimonio neto”, redundando en el concepto neto, entendemos para que quede absolutamente claro que **la condición de “neto” es consustancial a su existencia**, de forma tal, que si no se permite la deducción de las deudas vinculadas con los bienes computables para la determinación del patrimonio afecto, no estamos frente a un tributo que afecta al “patrimonio neto”, sino frente a otro tipo de tributo a la riqueza, sui géneris, probablemente frente a un tributo que afecta la tenencia de la riqueza bruta, que afecta la tenencia de bienes.

Lo anterior resulta fundamental para determinar si la facultad para la creación del impuesto otorgada por el Parlamento al Ejecutivo ha sido respetada, para de allí, establecer su constitucionalidad o su inconstitucionalidad por incumplimiento del principio de legalidad que tiene rango constitucional. De ser esto último, el tributo habría nacido con defecto congénito, que hace que su vigencia real sea precaria.

Si bien conforme a nuestra primera conclusión el tributo creado no es global, pese a ello podría mantener la condición de “impuesto al patrimonio neto”, en la medida que sus disposiciones permitiesen las deducciones de todas las deudas vinculadas con los bienes integrantes del “activo neto” del contribuyente. En ese

supuesto se trataría de un tributo que gravaría parcialmente el patrimonio neto de la persona natural.

Un tributo como el creado por el Decreto Legislativo N° 451, por lo limitado del concepto “deuda en el país”, no puede ser considerado un impuesto al patrimonio neto, sino más bien a la “tenencia de bienes”, atenuado con la deducción de pasivos sobre la adquisición o construcción de bienes inmuebles, tratándose de contribuyentes domiciliados.

Para los contribuyentes no domiciliados, el denominado “patrimonio neto” no es tal, pues conforme a las normas de los artículos 11° y 12° del Decreto Legislativo N° 451 y las del artículo 41° de la reglamentación, aprobada por el Decreto Supremo N° 176-88-EF de setiembre pasado, sólo son computables bienes, no permitiendo la deducción de deudas.

Por la terminología utilizada en el Decreto Legislativo N° 451, es fácil apreciar que el legislador peruano ha tomado como modelo, textual en algunas partes, la Ley argentina 21.282 con las modificaciones de las Leyes 21.911 de 19.12.78 y 22.438 de 20.3.81. Lamentablemente, nuestro legislador malinterpretó y, además, olvidó considerar el texto completo del artículo 9° de la mencionada Ley 21.282, que en su inciso a) permite la deducción de “las deudas garantizadas, por derechos reales sobre los bienes situados en el país”, y en su inciso b), aplicable sólo a los domiciliados en Argentina, la deducción de “las demás deudas”.

El contenido del concepto “deuda en el país”, otorgado por la legislación argentina, responde a la característica de “neto” del tributo que regula, pues permite la deducción de deudas vinculadas a los bienes gravados, aplicando el principio de “casualidad” en la deducción de los pasivos, restringiendo la deducción

de las deudas garantizadas por derechos reales a los contribuyentes no domiciliados.

Nuestra tercera conclusión es que la característica del tributo analizado, cual es su condición de impuesto neto, no ha sido respetada por el Decreto Legislativo N° 451, por lo que el impuesto creado no es un impuesto al patrimonio neto personal.

En tal virtud, el tributo es inconstitucional, al haberse vulnerado el principio de legalidad en materia tributaria que reconoce expresamente el artículo 139° de nuestra Constitución, pues ha sido creado por el Ejecutivo sin facultad para ello, al ser un impuesto de naturaleza distinta a la materia de la facultad delegada, contenida en el inciso e) del artículo 29° de la Ley 24750.

Con respecto a la última característica técnica, cual es la aplicación de tasas proporcionales o tasas progresivas con tope no mayor al 2%, cabe por el momento sólo señalar que el IPNP aplicable a los contribuyentes domiciliados opera en base a una escala progresiva, con “**mínimo no imponible**” de 200 UIT, de tres tramos con tasas de 1%, 2% y 3%, respectivamente, y sobre el exceso una **tasa marginal** de 4 %.

A los contribuyentes no domiciliados se les fija una tasa proporcional de 4%, pese a que el **Capítulo I del Decreto Legislativo N° 451**, denominado **Disposiciones Generales**, y, consecuentemente aplicable a todos los sujetos del tributo, expresamente establece en su artículo 2° que los patrimonios netos afectos son aquellos **cuyo valor supere las 200 UIT**, sin excluir de tal supuesto a los contribuyentes no domiciliados.

El Decreto Legislativo N° 451 no establece en ninguna de sus normas en forma expresa, si el recurso que va a generar el IPNP que crea constituye o no

ingreso del Tesoro Público; no obstante, parecería colegirse del texto del artículo 13° que otorga la administración del tributo a la Dirección General de Contribuciones, perteneciente al Gobierno Central, que constituye ingreso del Tesoro, por lo que resulta necesario establecer si tal hecho vulnera o no la regla constitucional contenida en el numeral 1 del artículo 257° de nuestra Carta Magna.

El referido numeral establece que constituyen rentas de las municipalidades, “los tributos que gravan el valor de los predios urbanos y rústicos de su circunscripción”.

Resulta, en nuestro concepto, que la norma citada fue pensada por el constituyente para aplicarla a los impuestos a la riqueza que gravan la “tenencia de bienes”, en que es fácil establecer el rendimiento de cada inmueble para su respectiva circunscripción; no fue pensado para los tributos que afectan el patrimonio neto de las personas jurídicas, caso del Impuesto al Patrimonio Empresarial, o a las personas naturales, como pretende ser aunque no lo logra, el Impuesto materia de esta ponencia.

En efecto, la imposibilidad de reparto del recurso entre las municipalidades donde están ubicados los predios que integran el patrimonio neto afecto, cuyo monto puede estar conformado por el valor de uno o más predios ubicados en Varias circunscripciones dentro de todo el territorio nacional, nos lleva a sostener que los impuestos que afectan patrimonios netos son ingresos del Tesoro, criterio que resultaría confirmado por la falta de norma constitucional o legal que señale presuntivamente la forma de llevar a cabo tal distribución.

Consecuentemente opinamos que el referido texto constitucional debe ser interpretado restrictivamente, en el senti-

do que se refiere sólo a los impuestos patrimoniales que gravan la tenencia de predios urbanos y rústicos.

Así las cosas, efectuando una abstracción de nuestra conclusión anterior relativa a que el tributo creado no grava al patrimonio neto, podemos concluir señalando que el tributo analizado no se contraponen con la regla del numeral 1 del artículo 25° de nuestra Constitución.

Finalmente, el texto del Decreto Legislativo N° 451, en su parte considerativa, omite hacer referencia al haber sido dictado **“con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”**, como lo exige la Ley del Poder Ejecutivo, aprobada por Decreto Legislativo N° 217, que en el numeral 1 de su artículo 3° establece que el Presidente de la República está facultado a expedir decretos legislativos, siempre que estos cuenten con el “voto aprobatorio del Consejo de Ministros”.

En tal virtud, al no contar aparentemente con tal requisito el Decreto Legislativo N° 451, por no señalarlo expresamente, estaría viciado de nulidad conforme a la regla citada del Decreto Legislativo N° 217, salvo que se trate sólo de una omisión formal consistente en haber omitido consignar en el texto del dispositivo el voto aprobatorio del Consejo de Ministros con el que si cuenta, supuesto en el que consideramos no habría transgresión, en este aspecto, de la Ley del Poder Ejecutivo.

4. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD: CONTENIDO

Para comprender en su verdadero sentido el principio de igualdad en el derecho tributario, es necesario nos remontemos al concepto aristotélico de la igualdad en el derecho en general, entendida como igualdad ante la ley; sostuvo Aristóteles que la igualdad ante la ley significa que todos tendrían iguales dere-

chos e iguales posibilidades, evidentemente tomando en cuenta las desigualdades naturales, pues la aplicación de este principio no pretende borrar las diferencias que la propia naturaleza impone a los hombres, la desigualdad debe ser respetada, precisamente, para no someter a un trato igual a los desiguales, sin tomar en cuenta sus diferencias.

El principio de igualdad debe entenderse como tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, lo que nos lleva a sostener que la igualdad jurídica, entendida como el producto de la igualdad y la justicia, debe **“equiparar”** a los hombres, es decir, reconocer la igualdad de derecho y no de hecho, igualdad en la partida no en la llegada. El equiparar significa la equidad de la norma legal.

En el campo del derecho tributario debe tomarse en cuenta, en forma especial, el aspecto económico que informa todo el campo fiscal; es en base a ese aspecto que vamos a poder determinar si existe o no igualdad fiscal, si existe **“equidad”** en la norma tributaria.

Como el aspecto destacado es el económico, la medida para establecer la existencia o inexistencia de la equidad de la norma tributaria, es verificar si hay una adecuada medición de la capacidad contributiva, lo que significa que a mayor capacidad mayor impuesto y a menor capacidad menor impuesto.

El principio de igualdad en el campo fiscal tiene dos elementos que lo integran, los que constituyen los medios a través de los cuales se logra la equidad de la norma tributaria: la **“generalidad”** y la **“uniformidad”**.

La **generalidad**, llamada también universalidad, significa que la norma tributaria resulta aplicable a todos los contribuyentes que caen dentro del supuesto fáctico que contiene, sin excepción de

raza, Clase o religión. Consecuentemente, la generalidad impide el privilegio en materia fiscal.

Por otro lado, la **uniformidad** significa que todos los contribuyentes con la misma capacidad contributiva en idénticas circunstancias, deben tributar el mismo impuesto. Dicho de otra forma, la uniformidad lo que busca es la **igualdad en el sacrificio**.

Tratándose de tributación directa, en que la medición de la capacidad económica es inmediata, como es el caso del impuesto que nos ocupa, resulta de singular importancia lo expuesto, pues para lograr la igualdad en el sacrificio en la tributación directa, puede no ser suficiente aplicar tasas proporcionales, sino tasas progresivas; las tasas proporcionales son frecuentes en la tributación indirecta, en razón a que la medición de la capacidad contributiva se efectúa en forma mediata, no obstante existen países en los que el impuesto al patrimonio neto personal opera con tasas proporcionales.

Nuestra Constitución en el numeral 2 de su artículo 2° recoge el principio de igualdad ante la ley considerándolo garantía individual de la persona. En el artículo 139° reconoce expresamente a la uniformidad como principio rector en el campo fiscal, determinando además que no hay privilegio personal en materia tributaria; adicionalmente establece en el primer párrafo del artículo 187° que pueden expedirse leyes especiales porque lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de personas, como complemento de la inexistencia de privilegios en materia fiscal ya reconocido en el artículo 139°. Finalmente, el artículo 77° señala que tienen el deber de pagar los tributos que les corresponde y soportar “**equitativamente**” las cargas establecidas por ley para el sostenimiento de los servicios públicos, reconociendo de tal

forma la igualdad en el sacrificio en materia fiscal.

Resulta claro que nuestra Constitución contiene normas precisas destinadas a garantizar el principio de igualdad en la tributación, por lo que el respeto a este principio resulta indispensable para que la ley tributaria no sea inconstitucional, lo que sucede si es que ésta vulnera el principio de igualdad.

Para determinar la equidad de la norma tributaria es necesario analizarla a efecto de verificar si se tiene en cuenta, en lo que respecta a la medición de la capacidad contributiva, el principio aritotético “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”, debiendo para ello evitar que los contribuyentes de un mismo impuesto en igualdad de capacidad contributiva resulten gravados con montos distintos; por el mismo fundamento debe evitarse que los que tienen capacidad distinta, tributen el mismo impuesto. De no lograrlo se estaría vulnerando la igualdad en el sacrificio, que es el cimiento de la equidad de la norma fiscal.

5. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y EL IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO PERSONAL

Interesa determinar si el Decreto Legislativo N° 451 contiene irregularidades que impiden una adecuada aplicación del principio de igualdad en el sacrificio, que reconoce la doctrina tributaria y recoge nuestra Constitución.

Al estudiar las características propias de un impuesto al patrimonio neto que afecta a las personas naturales, para conocer si el tributo creado cumple o no con el principio de legalidad, nos referimos a la globalidad del impuesto como una de sus características propias, precisando que la exclusión de la tenencia de dinero en efectivo o en cuentas corrien-

tes, de objetos de colección, obras de arte y joyas no aseguradas y de bienes intangibles, tenía como efecto que el impuesto no fuese global.

El mismo hecho respecto de la igualdad en el sacrificio y la capacidad contributiva, deriva en un impuesto que no es equitativo, pues ante capacidad económica igual, medida en función de todos los bienes que integran el patrimonio de la persona natural, resulta que para el IPNP aprobado tienen capacidad contributiva distinta y los afecta con impuestos distintos, debido a que hay bienes que no son computables para el IPNP.

Otro factor de inequidad derivado no del texto del Decreto Legislativo N° 451, sino de otros impuestos a las riquezas vigentes en nuestra legislación, impide que una persona natural que posee a través de una sociedad inmuebles o vehículos automotores sujetos a los respectivos impuestos a la tenencia que los afectan, utilice el monto de tales tributos como crédito contra el Impuesto al Patrimonio Empresarial que afecta a la sociedad, el que sí es pago a cuenta del IPNP conforme lo dispone el Artículo 8° del Decreto Legislativo N° 451, mientras que un contribuyente que posee directamente tales bienes, puede aplicar como pago a cuenta del IPNP los tributos patrimoniales a la tenencia de los referidos bienes, sin limitación.

Se aprecia que la legislación del IPNP de nuestro país contiene graves defectos, como la exclusión de determinados tipos de bienes, que origina no sólo falta de globalidad, sino que produce, además, seria distorsión en la medición de la capacidad contributiva, y, consecuentemente, imposibilidad de aplicar equitativamente el gravamen, alejándose de la igualdad en el sacrificio. Por ello resulta indispensable se adecue su texto para corregir las inconstitucionalidades que con-

tiene, en lo que respecta al principio de igualdad en materia tributaria.

Finalmente, otra inequidad se presenta en el tratamiento que corresponde a los domiciliados frente al de los no domiciliados. A los primeros se les permite aplicar el “mínimo no imponible” al momento de calcular el impuesto mediante la escala, mientras que a los “no domiciliados”, pese a que el texto del artículo 2°, reconoce para todos los contribuyentes del IPNP el mínimo no imponible de 200 UIT, les es aplicable la tasa del 4%, sin la deducción del indicado mínimo no imponible.

Estimamos necesario, se les otorgue el mismo tratamiento a los contribuyentes domiciliados y no domiciliados, permitiéndoles a ambos la deducción del mínimo no imponible a que tienen derecho, conforme al texto del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 451, para evitar la inequidad que origina el tratamiento actualmente aplicable.

6. EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACION: CONTENIDO

El principio de no confiscación, aplicable en el derecho en general, constituye una garantía de inviolabilidad del derecho individual a la propiedad privada.

En el campo del derecho tributario, dicho principio también significa garantía al derecho de propiedad privada, de singular importancia si es que tomamos en cuenta que el ejercicio del poder de imposición fiscal por parte del Estado constituye una intromisión del poder público en el patrimonio o renta privada. Dicha garantía radica en limitar la facultad estatal en cuanto a la fijación del monto del tributo, impidiendo el acceso irrestricto del Estado al patrimonio privado.

Si bien para tratar de lograr la igualdad en el sacrificio, se permite en la tri-

butación directa que el Estado establezca tasas progresivas, para que a mayor capacidad contributiva exista mayor impuesto, resulta evidente que el monto de tal tributación no puede ser ni ilimitada ni excesiva, por lo que se requiere que tenga un tope. Dicho tope lo determina el principio de no confiscación, al poner un límite máximo a la tributación, de forma tal que si se supera el límite, el tributo es confiscatorio.

El límite no es fijo, ni puede serlo, resultando confiscatorio el tributo, cuando toma una parte “sustancial” de la renta o patrimonio del contribuyente.

Nuestra Constitución en el numeral 14 del artículo 2° reconoce la propiedad Como garantía de la persona y en el artículo 125° declara que la propiedad es inviolable y que el Estado la garantiza, no pudiendo privarse de la suya sino por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social, declarada conforme a ley, y previo pago en dinero de indemnización justipreciada, reglas aplicables a todo el campo del derecho.

En el campo tributario, el artículo 142° de la Constitución pone un límite a la tributación en su conjunto, estableciendo que la tributación guarda proporción con el producto interno (PBI) de acuerdo a ley; consecuentemente, la ley al fijar porcentualmente una presión tributaria máxima en relación con el PBI, está reconociendo tal tope global. Además, el artículo 139° de la Constitución establece que “**no hay tributo confiscatorio**”.

7. EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACION Y EL IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO PERSONAL

Resulta conveniente señalar que tan grande es la importancia del principio de no confiscación como garantía sustancial de defensa de la propiedad privada en relación con el campo fiscal, como difícil

señalar el monto del límite exacto que determina cuál es el tope del tributo, y, consecuentemente, cuando excede dicho tope, se convierte en confiscatorio.

Establecer un porcentaje como tope de un tributo, como en diversos casos lo ha señalado la Corte Suprema de la República Argentina -33% para el Impuesto a las Herencias y Transmisión Gratuita de Bienes y 33% de la renta del predio como tope al Impuesto Inmobiliario- resulta por lo menos discutible, por lo arbitrario en la fijación del tope.

La dificultad expuesta, reconocida unánimemente por la doctrina tributaria y constitucional, nos releva de tener que establecer el tope que debe de tener el IPNP en esta ponencia. No obstante lo señalado, consideramos que una forma de aproximarnos al tema, es a través del estudio y comparación de las tasas de los impuestos vigentes en otros países con el nuestro, para así tener una idea al respecto, no resultando complejo tal análisis, porque los países del mundo no comunista que han adoptado un impuesto que afecta el patrimonio neto son muy pocos.

Nuestro impuesto tiene una escala progresiva-acumulativa aplicable a los **contribuyentes domiciliados** con un primer tramo inafecto, luego cuatro tramos que llevan el gravamen de 1% al 4%; la última tasa de 4% es la aplicable a los **contribuyentes no domiciliados**, sin deducción del mínimo no afecto.

De acuerdo con la bibliografía revisada, sólo catorce países, excluido el Perú, adoptan un impuesto al patrimonio neto que afecta a las personas naturales, correspondiendo 3 a América Latina, 2 a Asia y 8 a Europa; en Japón existió el Impuesto pero duró muy poco, pues se implantó en 1950 y se derogó en 1953.

Un factor importante a considerar en

el análisis, es que varios de los países mencionados no tienen otros gravámenes al patrimonio neto que se superponen con el IPNP, porque los bienes sujetos al IPN de las personas jurídicas no son computables para establecer la base imponible del IPNP.

Destaca el caso singular del Uruguay en que no existe el Impuesto a la Renta Neta Personal (IRNP), por lo que en este caso el IPNP no es complementario, sino sustitutorio del IRNP.

Adicionalmente hay casos en los que el IPNP es deducible para efectos de la determinación de renta imponible sujeta al IRNP, como es en Alemania, reduciéndose así el efecto real de la tasa, en el monto de la tasa efectiva del IRNP.

Todos los países **latinoamericanos** que tienen un IPNP vigente adoptan tasas progresivas, así en Uruguay no llega al 2%, en Argentina del 0.5% al 1.5% y en Colombia de 0.1% al 2%.

De los países **europeos** que tienen el Impuesto, algunos aplican tasas progresivas como Noruega del 0.6% al 1.7%, Finlandia del 0.4% al 2%, España del 0.20% al 2% y Dinamarca del 1.2% al 2.3%; este último país tiene un sistema de reducción del IPNP cuando supera un determinado porcentaje de la renta imponible sujeta al IRNP, y cuando la renta no es positiva la reducción del IPNP es del 80%. Otros países europeos aplican tasas proporcionales como Alemania el 1%, con efecto reducido por ser deducible como gasto para el IRNP, Holanda con 0.5%, Suiza con 0.15% y Luxemburgo con tasa de 0.5%.

Todos los países **asiáticos** que han adoptado el Impuesto aplican tasas progresivas, así la India del 1% al 2%. Ceilán del 0.5% al 2% y Pakistán del 1% al 2%. El único país que aplicó una tasa

progresiva con tasa máxima del 3%, en el reducido período en que rigió, fue el Japón.

De lo anterior se deduce fácilmente que el Perú, entre los pocos países que han adoptado el IPNP, tiene la tasa máxima más elevada (4%), resultando preocupante que nuestra tasa máxima sea el doble o más del doble de la mayoría de las tasas máximas de los otros países.

La función que cumple el IPNP en todo sistema de tributación directa, es complementar el Impuesto a la Renta Personal para darle mayor progresividad, considerando esa mayor capacidad contributiva que otorga la tenencia de un patrimonio, pretendiendo afectar los patrimonios de los contribuyentes de los tramos más elevados de la escala del IRNP, con el fin no sólo que la tributación capte esa mayor capacidad, sino que desaliente la tenencia de capitales ociosos, buscando que la inversión se dirija a capitales productivos.

La comparación de las tasas máximas efectuada y la finalidad expuesta del IPNP nos lleva a sostener que **la estructura de sus tasas tiene niveles confiscatorios**.

Estimo que las tasas adoptadas obedecen a un error conceptual del legislador, que indebidamente ha considerado que el IPNP es un tributo con finalidad recaudatoria; nada más falso. En países cuyo IRNP es de por lo menos el 20% de la recaudación tributaria, el IPNP rinde entre el 0.5% y el 2%, países que cuentan con administración tributaria sofisticada y muy eficiente y con contribuyentes cuyo cumplimiento voluntario supera el 85%.

En el Perú el IRNP en el mejor de los momentos rindió algo menos del 2% de la recaudación tributaria anual; en otros períodos fiscales tal rendimiento fluctúa entre el 1% y 1.5%, siendo probable que

en la actualidad se encuentre por debajo del 1%. En cuanto a nuestro país, lamentablemente nuestra administración tributaria no es eficiente ni organizada, esperándose por tal razón y por la creciente informalidad de la economía que la aplicación del IPNP resulte totalmente distorsionada e inequitativa.

En base a lo anterior podemos llegar a una primera conclusión, que nuestro IPNP tiene tasas muy elevadas, lo que queda fehacientemente demostrado con los datos mencionados de las legislaciones de otros países que han adoptado el IPNP. Consecuentemente resulta muy probable que la aplicación del impuesto sea no sólo inequitativa sino confiscatoria.

Para agotar el tema relativo al principio de no confiscación y el IPNP, resulta necesario establecer la vinculación de dicho tributo con los otros impuestos que afectan la tenencia patrimonial y con el Impuesto a la Renta, a efecto de determinar si el análisis nos indica en forma clara que el IPNP vulnera el principio constitucional de no confiscación.

Cuando co-existen varios impuestos a la tenencia patrimonial en un sistema tributario, como es el caso del Perú, resulta necesario evitar que un mismo hecho económico, es decir, una sola capacidad contributiva, resulte afectada varias veces.

Para que ello suceda, el sistema de imposición debe adoptar un régimen legal en el que cada tributo a la tenencia patrimonial excluya de su campo de aplicación el bien afectado por otro tributo del mismo tipo; otra posibilidad es que exista integración de los impuestos patrimoniales por el sistema de pagos a cuenta, para evitar la múltiple imposición de un mismo patrimonio, para lograr una suerte de “transparencia fiscal”.

De lograrse lo expuesto, resultará neutral frente al IPNP que los bienes que conforman el patrimonio gravado sean de propiedad directa del contribuyente del IPNP o los posea a través de una o más sociedades sujetas a otros impuestos que gravan la “tenencia patrimonial”; además se habrá logrado evitar la múltiple imposición de un mismo patrimonio, el que resultará afecto sólo al IPNP.

En el Perú se adoptan ambos tipos de soluciones; así el Decreto Legislativo N° 213 excluye para los efectos de la determinación del patrimonio neto afecto al Impuesto al Patrimonio Empresarial (IPE), el valor de las acciones de propiedad de otra sociedad sujeta a dicho tributo, siempre que la sociedad emisora de dichas acciones se encuentre también dentro del campo de aplicación del IPE, gravada o exonerada.

Hasta el año 1987, el Impuesto al Valor de la Propiedad Predial (IVPP) que grava la tenencia de bienes inmuebles y el Impuesto al Patrimonio Automotriz (IPA) que afecta la tenencia de vehículos automotores, embarcaciones y naves de recreo, eran considerados pagos a cuenta del IPE, cuando tales bienes integraban el activo de sociedades sujetas al IPE, norma que lamentablemente fue derogada por la Ley 24750 el pasado diciembre de 1987, con vigencia desde el presente año 1988.

El propio Decreto Legislativo N° 451 establece que constituyen créditos contra el IPNP, tanto el IVPP como el IPA, lográndose sólo en el caso de tenencia directa de tales bienes por el sujeto del IPNP, una integración total de los impuestos al patrimonio, evitándose la múltiple imposición sobre un mismo patrimonio.

Por el contrario, si la tenencia de inmuebles o vehículos es a través de sociedades sujetas al IVPP, al IPA y al IPE,

se produce una doble imposición al resultar gravados tales bienes con el IVPP y el IPA y además con el IPNP, ya que como lo hemos señalado, los tributos que afectan su tenencia patrimonial no son considerados pagos a cuenta del IPE; no se origina triple imposición debido a que el IPE si es pago a cuenta del IPNP.

Puede apreciarse de lo expuesto que en nuestro país, si bien se adoptan algunas medidas para evitar la múltiple imposición de un mismo patrimonio, ésta se puede producir como consecuencia de la coexistencia de varios tributos que afectan la tenencia de la riqueza y de la imposibilidad de considerar pagos a cuenta del IPE al IVPP y al IPA, lo que impide que la integración de los otros impuestos patrimoniales antes mencionados con el IPNP sea total.

Lo expuesto origina que la tributación patrimonial en su conjunto, aún sin tomar en cuenta el alto nivel de las tasas del IPNP, al superponerse y afectar un mismo patrimonio varias veces, puede llegar a niveles confiscatorios.

La vinculación que existe entre el IPNP y el Impuesto a la Renta (IR) está dada por la coexistencia entre el primero de los mencionados tributos y el capítulo que le incorporó el Decreto Legislativo N° 399 al IR, relativo a la Renta Mínima Presunta.

Debemos analizar cuáles son las finalidades que cumplen el IPNP y la Renta Mínima Presunta en el IR, para establecer si ambos regímenes se superponen por cumplir idéntica finalidad o, por el contrario, pueden convivir sin problema, por cumplir función distinta en el sistema tributario.

La imposición al patrimonio neto personal complementa la imposición a la renta neta personal, partiendo del supuesto que el IRNP, considerando sólo las

rentas, no es capaz de medir la total capacidad contributiva de las personas naturales; consecuentemente, recurre en forma complementaria a la medición de la capacidad contributiva a través del patrimonio neto, para poder establecer, de tal forma, la verdadera capacidad contributiva de la persona física.

Con un ejemplo podemos graficar lo expuesto: si dos personas tienen la misma renta en un período y las mismas cargas, pero una carece de patrimonio y la otra no, el IRNP afecta a ambos de la misma forma, pese a que la tenencia de patrimonio por uno de ellos, deriva en una mayor capacidad que el otro; justamente para que ese desnivel de capacidad contributiva resulte afectado con tributación directa es que existe el IPNP.

Adicionalmente el IPNP pretende, como medida de política fiscal, desincentivar la inversión en capital no productivo u ocioso, buscando dirigir la inversión privada a capitales productivos, que redunden en el desarrollo del país.

Resulta claro que el IPNP no puede tener finalidad recaudatoria, pues pretende afectar sólo a un grupo muy reducido de contribuyentes, a los de alto nivel de ingresos sujetos al IRNP que, además, son propietarios de importante patrimonio.

La Renta Mínima Presunta (RMP) busca afectar el capital improductivo, imputando a grandes patrimonios una renta mínima fijada en un porcentaje del patrimonio, para gravarla con IRNP, basando la equidad de dicho tratamiento en el principio de renta potencial, es decir, afectando con el IR, el rendimiento que el patrimonio deberla producir, en circunstancias normales.

En el caso concreto del Perú, la RMP adicionalmente cumple la finalidad de afectar rentas que otras normas han exo-

nerado, pretendiendo por esa vía neutralizar numerosas disposiciones exoneratorias que erosionan la base tributaria del IR.

La RMP afecta a los contribuyentes del IR, personas naturales, con patrimonio neto mayor a 1,200 UIT, equivalente a I/. 50'040,000 en 1988, con renta neta global menor al 3% del valor de su patrimonio.

Existe en doctrina la discusión respecto a si un impuesto a la renta que contiene reglas presuntivas absolutas, basándose en la renta potencial, es realmente impuesto a la renta o es un tributo que afecta al capital o patrimonio. No compete a este trabajo analizar el tema, pero consideramos necesario expresar nuestra opinión en el sentido que si las presunciones son tan numerosas que desnaturalizan el IR, estaremos en ese caso frente a un tributo al patrimonio y no a la renta.

Debido a que las reglas adoptadas por nuestra legislación, impiden computar para efectos de la RMP rentas efectivamente generadas, como son las rentas exoneradas del IR, tal circunstancia distorsiona a nuestro criterio la aplicación del principio de renta potencial, por lo

que sostenemos que en la legislación peruana la RMP es impuesto al patrimonio y no impuesto a la renta.

Existe evidente identidad de finalidades entre el IPNP y la RMP, por lo que estimamos que la segunda debería haberse derogado al crearse el IPNP.

Al no ser así, en adición a las tasas excesivamente elevadas y a la superposición de tributos a la tenencia patrimonial que posibilitan que un mismo patrimonio sea gravado varias veces, circunstancias que llevan a niveles confiscatorios al IPNP, se agrega una tercera conclusión, aplicable a las personas naturales domiciliadas que resulten alcanzadas por el IPNP y por la RMP, supuesto en el que la combinación de ambos impuestos originan que el IPNP tenga niveles definitivamente confiscatorios.

En tal virtud sostenemos que a la RMP debió derogarla el Decreto Legislativo N° 451, norma que, además, no debió aprobar tasas tan elevadas, resultando indispensable sean rebajadas sustantivamente, para que el IPNP deje de ser confiscatorio.

CONCLUSIONES

1. El IPNP creado por el Decreto Legislativo N° 451, por la naturaleza e improcedencia de los bienes no computables, no es un tributo global, careciendo de una característica propia de los impuestos al patrimonio neto, de acuerdo con la doctrina.

2. El IPNP vigente en nuestro país no es un tributo neto, debido a lo restringido del concepto "deuda en el país", contenido en el Decreto Legislativo N° 451.

3. El Decreto Legislativo N° 451 no hace referencia al hecho de haber sido aprobado por el Consejo de Ministros, conforme lo exige la Ley del Poder Ejecutivo. De haberse omitido tal requisito, el citado decreto adolece de nulidad.

4. Para lograr un tratamiento equitativo para los contribuyentes domiciliados y para los no domiciliados frente al IPNP, es necesario que a los no domiciliados se les permita deducir, además de las deu-

das, el mínimo no afecto de doscientas unidades impositivas tributarias.

5. Las tasas adoptadas por el Impuesto, que superan por lo menos en el doble las del resto de países que han adoptado un Impuesto al Patrimonio Neto Personal, el impedir la integración de los tribu-

tos a la tenencia patrimonial para evitar la múltiple imposición de un mismo patrimonio, y el mantener vigente la renta mínima presunta para el Impuesto a la Renta, origina que el IPNP sea confiscatorio.

San Isidro, Octubre de 1988

BIBLIOGRAFIA

1. **Bidart Campos, G.J.** "Manual de Derecho Constitucional", Argentina
2. **Bernales E. y Rubio M.** "Constitución: Fuentes e Interpretación", Perú.
3. **De Marco, Hugo.** "El Principio de Territorialidad en los Impuestos Patrimoniales", CIET-OEA.
4. **García Belsunse, Horacio.** "Garantías Constitucionales", Argentina.
5. **García Mullin, Roque.** "Imposición al Patrimonio de las Personas Físicas", CIET-OEA.
6. **Hernández Berenguel, Luis.** "Algunos comentarios sobre el Impuesto al Patrimonio Neto Personal y la Renta Mínima Presunta", Revista "Análisis Tributario", Volumen I-Nº 3, Lima, Marzo 1988, Perú.
7. **Jarach, Dino.** "Clases de Derecho Tributario", CIET-OEA.
8. **Jarach, Dino.** "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", Argentina.
9. **Lascano R., Marcelo.** "Impuesto al Patrimonio", Argentina.
10. **Linares Quintana, Segundo V.** "El Poder Impositivo y la Libertad Individual", Argentina.
11. **Pareja Paz Soldán, José.** "Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979", Perú.
12. **Ross, Jaime.** "Manual de Impuesto al Patrimonio", CIET-OEA.
13. **Shoup S., Carl.** "Hacienda Pública", Estados Unidos de Norteamérica.
14. **Tanabe, Noboru.** "La Tributación sobre el Patrimonio Neto", Japón.
15. **Vidal Henderson, Enrique.** "Los Principios Tributarios y la Constitución", Perú.
16. **Instituto de Estudios Fiscales.** "Estructura y Reforma de la Imposición Directa", España.
17. **Instituto de Estudios Fiscales.** "Impuesto sobre el Patrimonio Neto", España.
18. **Constitución Política del Perú.** Edición Oficial.
19. **Código Tributario.** Edición Oficial, Perú.