

**XVII CONCURSO DE MONOGRAFÍAS
CIAT/AEAT/IEF**

TEMA:

“Impuesto Personal a la renta comparado, situación actual y perspectiva futura: la experiencia peruana”

AUTOR: Alvaro Alejandro Alarco Vizcarra

CARGO: Supervisor Profesional de la División de Reclamos de la Gerencia de Reclamos - Intendencia Nacional de Principales Contribuyentes Nacionales, SUNAT

SEGUNDO PREMIO

ÍNDICE

Pag.

INTRODUCCIÓN

I. ASPECTOS TEÓRICOS: LA TRIBUTACIÓN DIRECTA Y EL IMPUESTO A LA RENTA

I.1 Rol del Sector Público.....	1
I.2 Principios Básicos de la Tributación.....	1
I.3 Sistemas de Imposición.....	2
I.4 Tipos de Sistemas Fiscales.....	2
I.5 Impuestos Directos e Indirectos.....	3
I.6 Teorías sobre el concepto de Renta.....	3
I.7 El Impuesto a la Renta o Impuesto a los Ingresos.....	3
I.8 Métodos de Imposición sobre la Renta.....	4
I.9 Principios de imposición jurisdiccionales.....	5
I.10 Métodos de Recaudación del Impuesto a la Renta.....	5
I.11 El principio de Capacidad Contributiva y el Impuesto a la Renta.....	5
I.12 El Mínimo No Imponible.....	6
I.13 El Concepto de Unidad Imponible.....	6

II. ANÁLISIS INTERNACIONAL DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS

II.1. LATINOAMÉRICA	7
II.1.1 Antecedentes: Panorama Regional.....	7
II.1.2 Evolución del Impuesto a la Renta de Personas Físicas	13
II.2. PAISES INDUSTRIALIZADOS.....	27
II.2.1 Antecedentes: Panorama Regional.....	27
II.2.2 Evolución del Impuesto a la Renta de Personas Físicas.....	28

III. EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN EL PERU

III.1 ANTECEDENTES: EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO.....	34
III.2 EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN EL PERU.....	36
III.3 ANALISIS COMPARADO DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS: PERU VS. PAISES VECINOS.....	41
III.4 PROBLEMAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN PERU.....	45
III.5 PROPUESTAS PARA MEJORAR EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN EL PERU.....	53
IV. CONCLUSIONES.....	58
V. RECOMENDACIONES: AGENDA PENDIENTE.....	60

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos principales de todo Sistema Tributario es el proporcionar los recursos necesarios para contribuir al financiamiento del gasto público. Sin embargo, lo deseable es que este objetivo se alcance respetando siempre los principios básicos de equidad, neutralidad y simplicidad; de tal forma que no se afecte el bienestar de la sociedad. En este sentido, la doctrina tributaria señala que todo acreedor tributario debe exigir al sujeto pasivo una aportación que vaya acorde con su real capacidad contributiva.

Si bien la doctrina tributaria señala a los impuestos directos como aquellos que, gracias a su progresividad, permiten guardar equidad en la aplicación de la carga tributaria entre los individuos; sin embargo en la práctica se observa que esto no se aplica en todas partes. Es así que, la mayoría de los países de la región Latinoamericana ha privilegiado la aplicación de tributos indirectos, caracterizados por su regresividad, dejando que prime principalmente el criterio de facilidad en la recaudación antes que el de justicia y equidad social.

Dentro de los tributos directos, el impuesto sobre la Renta se presenta como el símbolo de justicia fiscal ya que teóricamente grava con mayor precisión la capacidad contributiva de los particulares, de tal forma que a mayor ingreso mayor impuesto. También se ha considerado como el instrumento indispensable para llevar a cabo una justa distribución de la riqueza, ya que el monto del impuesto se determina conforme a una tarifa progresiva. Cabe mencionar que el Impuesto a la Renta es el principal representante de la tributación directa a nivel internacional, y también resulta ser el impuesto con una de las bases imponibles más complejas.

En las últimas décadas la experiencia de los países de América Latina da cuenta de la implementación de sendas reformas tributarias, las mismas que, mayormente, tuvieron su origen en la necesidad de lograr la suficiencia recaudatoria que permita principalmente afrontar las presiones de gasto, a la vez que simplificar el Sistema Tributario y avanzar en mejorar la equidad del mismo. En estas reformas destacó la búsqueda de simplificación, la implementación de medidas de política sobre los tributos existentes y la potenciación de la eficiencia en la labor de las Administraciones Tributarias.

Si bien se consiguieron resultados relativamente exitosos, sin embargo mayormente las reformas dejaron de lado las mejoras del impuesto a la Renta, en especial de Personas Físicas, y es por ello que el análisis de la realidad latinoamericana actual muestra la persistencia de problemas comunes como son los altos niveles de pobreza, desigualdad de ingresos e informalidad en la sociedad. Esta situación no hace sino reflejar los resultados limitados de los Sistemas Tributarios en la dirección de lograr la mayor equidad y mejora en la distribución de la riqueza en el país; a la vez que demandar un mayor interés y avances respecto a este importante tema.

A la luz del análisis de la experiencia internacional comparada entre los países Latinoamericanos e industrializados (principalmente de la OECD), y abordando con mayor detalle el caso peruano, *el objetivo del presente trabajo* es hacer un repaso de la evolución y características principales que ha registrado el Impuesto a la Renta de Personas Físicas en las últimas décadas, poniendo especial énfasis en evaluar su rol como herramienta para la redistribución de la riqueza y consecución de la equidad tributaria. Del análisis y diagnóstico de la experiencia Peruana se presentan algunas propuestas de reforma para dicho impuesto. Finalmente, se presentan algunas conclusiones generales del trabajo, así como algunas recomendaciones y temas que conforman la agenda pendiente de este tributo en el cambiante entorno internacional que se vive hoy producto de la globalización económica.

I.- ASPECTOS TEÓRICOS: LA TRIBUTACIÓN DIRECTA Y EL IMPUESTO A LA RENTA

A fin de facilitar la comprensión del documento de trabajo, el presente capítulo recoge los principales conceptos vinculados al Impuesto a la Renta Personal (también llamado de Personas Físicas).

I.1. ROL DEL SECTOR PÚBLICO

De manera general, la existencia de fallas o imperfecciones en el mercado justifica en muchas ocasiones la intervención del Sector Público en la economía. Por otra parte el Estado puede entenderse como un agente económico mas, el cual a través de políticas públicas busca incrementar el bienestar social.

Los economistas de finanzas públicas consideran que el sector público tiene tres funciones principales: *la función de estabilización y crecimiento*, que se interesa de mantener la estabilidad macroeconómica; *la función de distribución*, que se refiere a la adecuada distribución de la renta entre los diversos grupos de la economía, lo cual se hace a través del Sistema Tributario; *la función de asignación*, que se relaciona con la eficiente asignación de recursos en toda la economía, lo cual se puede lograr a través de una adecuada política tributaria. Cada una de estas funciones representa un objetivo legítimo de política gubernamental y también un importante aspecto de desarrollo económico.

Dentro de las funciones del Estado, un aspecto fundamental hace referencia al equilibrio entre eficiencia y equidad. Encontrar criterios redistributivos que sean aceptados por todos los ciudadanos es difícil y pueden perjudicar la eficiencia y crecimiento de la economía.

Uno de los aspectos básicos dentro de la economía pública es el trade off entre eficiencia y equidad en la actuación pública. En ese sentido, los dilemas para los responsables de la política económica consisten en establecer un equilibrio entre los objetivos a largo plazo de equidad y asignación eficiente, y el objetivo a más corto plazo de obtener mayores recursos.

I.2. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA TRIBUTACION¹

El éxito de cualquier Sistema Tributario o Reforma Tributaria radica en su consideración a los *principios básicos de la tributación*. Estos principios son los siguientes:

- ***Equidad***: La equidad en la distribución de la carga tributaria significa observar la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de los impuestos. En este tema se definen dos conceptos: la *equidad vertical*, que consiste en que los individuos reciban un tratamiento diferencial en la medida que presenten un nivel desigual de capacidad contributiva; y la *equidad horizontal* que se configura cuando existe igual carga tributaria sobre los individuos con idéntica capacidad contributiva. La equidad vertical, significa otorgar una función redistributiva a la tributación y presenta el problema de determinar cuándo un individuo está en distinta situación que otro. Para sortear este problema se deben considerar el *principio del beneficio* y el *Principio de capacidad contributiva*. El primero estima que se debe pagar tributos en proporción a los beneficios que se reciben del Estado. El segundo considera que paguen más los que posean mayor bienestar económico o mejor nivel de vida.
- ***Neutralidad***: Promover la neutralidad de la tributación, significa atenuar el efecto de los tributos en la asignación de recursos a través de la introducción de tasas impositivas uniformes. Se trata de no introducir limitaciones a la competencia y por el contrario restar peso a las consideraciones de naturaleza tributaria en las decisiones de producción, ahorro, inversión y empleo de los agentes económicos, lo que evitaría que se generen distorsiones en la asignación de recursos.

¹ JARACH DINO (1999) es un autor que desarrolla muy claramente este punto.

- ***Simplicidad:*** La búsqueda de simplicidad del sistema tributario implica lograr un conjunto ordenado, racional y coherente de tributos, de modo tal que resulte comprensible para los deudores tributarios y para la administración tributaria; a la vez que permita la captación de un volumen de recursos que justifique su implantación. Se trata de dotar a cada tributo de una estructura técnica que suponga transparencia, al permitir el cabal conocimiento de las obligaciones, además de economicidad, tanto para el cumplimiento por parte de los contribuyentes como para el control por parte de la administración tributaria.
- ***Eficiencia:*** El Sistema tributario debe tender a obtener los recursos necesarios al más bajo costo tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria.

1.3 SISTEMAS DE IMPOSICIÓN

Existen dos sistemas de imposición principales: Imposición sobre la Riqueza e imposición sobre las transferencias y el consumo.

1.3.1 Imposición a la Riqueza: se puede gravar de las siguientes maneras:

- ***Imposición a la Riqueza adquirida:*** por ejemplo en esta clasificación entra el impuesto a la renta, en el que se grava la riqueza adquirida o ganancia en un determinado período. Son problemas de este sistema el concepto de Renta o Ganancia pues del concepto que se adopte dependerá la imposición sobre determinados hechos.
- ***Imposición sobre la Riqueza poseída:*** Por ejemplo están los impuestos al Patrimonio, en los que se grava la riqueza poseída sin tomar en cuenta el criterio de ganancia y similares. Son problemas de este sistema la determinación del patrimonio a tomar en cuenta, así como los criterios entre adquisiciones y transferencias de patrimonio de un período a otro.

1.3.2 Imposición a las Transferencias y al Consumo: En este grupo los ejemplos básicos son el Impuesto General a las Ventas (o al valor Agregado-IVA) o los Impuestos Selectivos al Consumo, en los que se afectan operaciones específicas del ciclo económico.

A diferencia de la imposición a la riqueza, en que la incidencia del impuesto afecta fundamentalmente a los sujetos gravados, en la imposición a las transferencias y al consumo la incidencia compromete fundamentalmente el sistema económico tanto a nivel interno como externo.

1.4 TIPOS DE SISTEMAS FISCALES

Los Sistemas fiscales pueden ser de tres tipos: regresivos, proporcionales y progresivos.

- ***Sistema fiscal Regresivo:*** Este sistema produce efectos regresivos en la distribución de la renta. Es decir, mientras más renta se obtenga, existirá un menor aporte en términos de tributos.
- ***Sistema fiscal Proporcional:*** Este sistema mantiene las diferencias y desigualdades económicas por lo que se produce un efecto distributivo cuando el sistema responde al principio de la capacidad de pago.
- ***Sistema fiscal Progresivo:*** Este sistema reduce las desigualdades económicas y facilita la redistribución de las rentas ya que impone mayor carga tributaria a quienes obtienen mayores Rentas. La política fiscal progresiva es deseada por la presión de los individuos con renta baja ya que salen beneficiados con las políticas redistributivas.

La progresividad en las tarifas del impuesto significan: la no proporcionalidad de la carga tributaria, efectos redistributivos sobre las rentas, obtener un mayor nivel de bienestar social con una tributación proporcional que ofrezca la misma recaudación; una fuente de ingresos elástica para la Administración en las fases de crecimiento de la renta. La progresividad de los impuestos está relacionada con la desigualdad existente en la distribución de la Renta.

1.5 IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

La clasificación tradicional de los impuestos los divide en impuestos directos e impuestos indirectos.

- *Los impuestos directos:* Son los que recaen directamente sobre los ingresos de las personas naturales o jurídicas, sin la posibilidad de ser trasladados a otros sujetos. Ejemplos: Impuesto a la Renta e Impuesto al Patrimonio Empresarial e Impuesto al Patrimonio Neto Personal. Estos impuestos son establecidos de manera inmediata sobre las personas y en atención a sus circunstancias personales, ejemplo: edad, capacidad económica, domicilio, etc., como titular de los bienes o patrimonio.
- *Los impuestos indirectos:* Son los que recaen sobre la producción, transferencia y consumo de bienes o servicios, y tienen como característica el de ser fácilmente trasladables, a través del incremento de los precios, hasta el consumidor final del bien o servicio, quien en última instancia soporta el peso del impuesto.

1.6. TEORIAS QUE DEFINEN EL CONCEPTO DE RENTA

- *Concepto de Renta-Producto:* este concepto considera que la renta es el producto que una fuente durable produce o puede producir periódicamente, habiendo sido habilitada racionalmente para producir beneficios.
- *Concepto del Flujo de Riqueza:* establece un concepto más amplio de renta. Considera como tal a todos los enriquecimientos que provengan de las relaciones con terceros, además de aquellos ya considerados dentro de la Teoría de la Renta Producto
- *Teoría de consumo más incremento patrimonial :* En esta teoría se busca gravar el total de los enriquecimientos que percibe una persona a lo largo de un período, cualquiera sea su origen o duración; es decir se grava su capacidad contributiva sin interesar si es producto de una fuente o de la relación que pueda existir con terceros.

La renta interesa como indicador de la capacidad contributiva del individuo, de su aptitud real o potencial de satisfacer necesidades, por lo que para reconocerla no se recurre a su origen (fuente o flujo de riqueza) sino solamente a la verificación del incremento de la riqueza a nivel personal a lo largo de un período. Ello se plasma en dos grandes rubros: las variaciones patrimoniales y los consumos.

1.7. EL IMPUESTO A LA RENTA O IMPUESTO A LOS INGRESOS

Es un impuesto directo que grava los ingresos percibidos o devengados por sujetos pasivos, provenientes del trabajo, actividad empresarial, de capital o toda clase de productos, ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su origen, de conformidad a lo establecido en cada país por la Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento respectivo. Para un mejor control de los ingresos del Estado, el impuesto sobre la renta se subdivide en:

I.7.1 Impuesto a la Renta de Personas Físicas (Personas Naturales): Este tributo grava la renta personal y se subdivide en :

- *De personas asalariadas:* Comprende el impuesto sobre los ingresos obtenidos por personas naturales, como retribución a su esfuerzo de trabajo tales como: salarios, sueldos, honorarios, comisiones y toda clase de remuneraciones o compensaciones por servicios personales, excepto los gastos de representación.
- *De personas naturales no asalariadas:* Comprende el impuesto sobre los ingresos obtenidos, por personas naturales en el ejercicio liberal de su profesión, derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros, tales como arrendamientos, intereses, utilidades, dividendos, regalías y otras rentas.

El impuesto a la Renta Personal , como impuesto directo, se presenta como el símbolo de la justicia fiscal al gravar, al menos en teoría, con mayor precisión la capacidad contributiva de los particulares, de tal forma que a mayor ingreso mayor impuesto. También se ha considerado como el instrumento indispensable para llevar a cabo una justa distribución de la riqueza ya que el monto del impuesto se determina conforme a una tarifa progresiva.

Los impuestos sobre la renta personal son la fuente principal de ingreso tributario en los países industrializados. En los países en desarrollo se consideran menos importantes. Si bien los impuestos a la Renta personal constituyen un componente valioso de un sistema tributario, sin embargo requieren una mayor capacidad de administración, lo cual contrasta con los impuestos al consumo que se caracterizan por ser de fácil recaudación.

En la mayoría de economías de mercado la opinión pública respalda, en general, cierta redistribución del ingreso a través de las finanzas públicas. Los principales instrumentos para esto son el suministro de bienes públicos gratuitos y las transferencias de ingresos entre distintos grupos de la población, en combinación con el uso de impuestos progresivos sobre la Renta Personal.

I.7.2 Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas o empresas: Esta categoría comprende el impuesto sobre el producto o utilidades obtenidas en el territorio nacional por las personas jurídicas y fideicomisos, domiciliados o no en el país.

I.8 METODOS DE IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

En la literatura tributaria se distinguen los siguientes tipos de imposición sobre la renta:

a) Impuesto Global o Sintético: En este método el tributo se impone sobre la totalidad de las rentas del sujeto pasivo, sin importar el origen de la renta, pero sin implicar discriminación entre las diferentes rentas.

Este método raramente se aplica de manera pura en algún país, y quienes lo aplican admiten excepciones al impuesto.

La principal ventaja de un impuesto sobre la renta global es que se pueden alcanzar más fácilmente las metas de equidad vertical, ya que el impuesto se basa en una medida agregada de la renta. También presenta ventajas administrativas en el caso de contribuyentes que poseen múltiples fuentes de ingreso, ya que sólo se presenta una declaración de impuestos por cada contribuyente.

b) *Impuesto Cедular o Analítico*: En este método se tienen tantos gravámenes (tributos) como las fuentes que resultan abarcadas por las cédulas. Existe una íntima relación entre cada impuesto cедular con su fuente de renta (trabajo, capital, combinación de ambos).

Los impuestos sobre la renta cedulares tiene como principal ventaja el hecho que pueden administrarse más fácilmente, sobretodo en los países que no cuentan con una Administración Tributaria muy desarrollada. Una ventaja adicional es que el impuesto cедular permite dar un tratamiento distinto a los diversos tipos de ingreso si por ejemplo el país desea gravar más favorablemente la renta del trabajo, la renta del capital o determinadas clases de renta del capital. Cabe indicar que este tratamiento diferenciado también puede obtenerse en los impuestos sobre la renta global que poseen escalas correspondientes a determinados tipos de renta.

c) *Sistemas Mixtos*: Como su nombre lo indica, incluyen a los gravámenes que tiene las características del impuesto global y del cедular, sin que se los pueda categorizar en uno u otro tipo de gravamen.

En general, los impuestos sobre la renta globales generalmente se emplean en los países industrializados, en tanto que los impuestos cedulares sobre la renta son más comunes en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo han adoptado en teoría impuestos sobre la renta de carácter global, pero en la práctica quizás los administran como impuestos cedulares, con intenso uso de la retención en la fuente y escaso número de contribuyentes que presenten declaraciones finales de impuestos.

1.9. PRINCIPIOS DE IMPOSICIÓN JURISDICCIONALES

En la literatura tributaria se distingue tanto el criterio objetivo de vinculación del hecho imponible con los criterios subjetivos. La aplicación del primer criterio se basa en la territorialidad de la fuente que da a lugar al *principio jurisdiccional territorial o de fuente*, mientras la aplicación de los criterios subjetivos (nacionalidad, ciudadanía, domicilio, residencia, etc) dan lugar al *principio jurisdiccional de renta mundial*.

Por medio del principio fuente, se grava las rentas generadas en un territorio determinado. Mientras que, por el principio de renta mundial se grava la renta de los residentes de un territorio determinado, cualquiera que haya sido el lugar donde obtuvieron los beneficios.

1.10. METODOS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA

Tradicionalmente existen dos principales métodos:

- *La Autodeterminación*: El propio contribuyente calcula el monto de su obligación tributaria y la entrega a la autoridad fiscal,
- *La Retención*: Es un procedimiento recaudatorio de carácter administrativo sencillo y económico para la autoridad fiscal al dejar en manos de los empleadores la obligación de calcular y descontar el impuesto a cargo de cada uno de sus trabajadores. Esta obligación se sustenta en una responsabilidad solidaria.

La retención es una forma de capturar al contribuyente en la fuente de riqueza para asegurar el pago del impuesto a su cargo y reducir considerablemente la posibilidad de evasión fiscal.

1.11. EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y EL IMPUESTO A LA RENTA

Según este principio, es importante la participación de todos –ricos y pobres- en los gastos públicos, pero cada uno en la medida de sus posibilidades.

El legislador al crear la normativa tributaria requiere tomar en cuenta no solo aspectos presupuestales, garantes de la captación de recursos públicos, sino también la condición del sujeto frente al tributo. En este sentido, todo sistema tributario debe estar planteado bajo dos postulados: la suficiencia y la equidad. Por mas apremio que se tenga, nunca se justifica la creación de tributos ajenos a los postulados del principio de capacidad contributiva.

De este modo, la colaboración de los sujetos en el concurso de los gastos públicos requiere ser planteada en proporción de su capacidad contributiva, ya que lo contrario produciría efectos adversos al postulado de justicia.

El principio de capacidad contributiva es considerado como el elemento de cohesión para que los impuestos constituyan un sustento y no un conglomerado o un caos.

Para determinar el derecho a contribuir con relación al principio de capacidad contributiva, es necesario valorar en un primer aspecto la aptitud contributiva del sujeto de acuerdo con su riqueza neta (aspecto objetivo) y, posteriormente, individualizar su carga tributaria respecto a las circunstancias personales y familiares que se encuentre (aspecto subjetivo). Por último, la teoría indica que el aumento de la riqueza imponible, justifica el incremento de las cargas tributarias, (progresividad), sin que ello implique llegar a resultados confiscatorios.

1.12. EL MINIMO EXENTO (MINIMO NO IMPONIBLE)

El mínimo exento representa la consecuencia lógica del principio de capacidad contributiva., por lo cual sólo puede ser gravada aquella riqueza a la que se le han restado los gastos de producción de las fuentes productivas. Tanto las que tengan su origen en el capital como en el trabajo.

El mínimo exento puede ser personal o familiar. En el primer caso es necesario respetar las necesidades básicas del contribuyente, los recursos con que este satisface sus necesidades primarias no deben ser gravados por impuestos, independientemente de la cuantía que representen. El mínimo exento personal se mueve en el ámbito de la justicia vertical . Conforme aumenten los ingresos personales se tendrá mayor posibilidad de participar en los gastos públicos a través de los tributos.

Cada sistema tributario de acuerdo a su grado de desarrollo económico puede ampliar o disminuir el contenido del mínimo exento . La problemática de cuantificación del mínimo exento personal puede solucionarse mediante diversas técnicas legislativas, la más común tiende a desgravar una parte de la tarifa, a fin de garantizar la presencia de un índice de riqueza suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Una segunda opción disminuye la base imponible mediante deducciones autorizadas, a fin de que la carga tributaria incida eficazmente sobre la riqueza neta subjetiva y se eliminan las deducciones permitidas conforme la riqueza aumenta. Esto impide que el mínimo exento por motivos de progresividad se convierta en un beneficio fiscal para las clases pudientes.

1.13. EL CONCEPTO DE UNIDAD IMPONIBLE EN LA IMPOSICIÓN A LA RENTA PERSONAL

En un sistema de imposición sobre la renta personal se puede definir la unidad imponible de dos maneras: *primero* se puede gravar a cada individuo por separado, sin importar su estado civil. *Segundo*, puede gravarse la renta conjunta de los matrimonios. *Tercero*, los matrimonios pueden tener la opción de pagar impuestos por separado o en conjunto. Finalmente, se puede gravar la renta conjunta de las familias.

En general existen cuatro características distintas de un sistema de imposición de la Renta que son las que determinan el pasivo tributario: la unidad imponible elegida, las fuentes de ingreso, las deducciones permitidas y los créditos; y finalmente la escala impositiva. Los Sistemas tributarios pueden combinar estos factores de muchas formas para lograr un objetivo determinado. La unidad imponible que se elija, junto con las demás características clave de un sistema tributario tienen importantes consecuencias en materia de equidad, eficiencia y administración.

II. ANÁLISIS INTERNACIONAL DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS

II.1 EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN LATINOAMÉRICA

II.1.1 ANTECEDENTES: PANORAMA REGIONAL

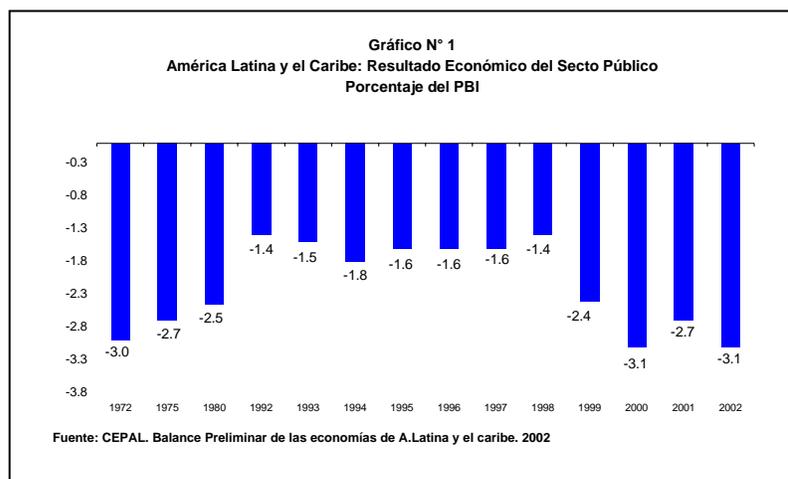
Antes de analizar la evolución del Impuesto a la Renta Personal en Latinoamérica, es preciso tomar en cuenta algunas características del desempeño de la región, repasando algunos problemas existentes.

a) Evolución Económica de la Región

A lo largo del tiempo, los países de la región se han caracterizado por tener un bajo nivel de presión tributaria, lo cual ha significado un rezago de los ingresos, resultando insuficientes para atender las presiones de gasto y, a la vez, mantener balanceados los presupuestos públicos. Es así que, un problema permanente ha sido el financiamiento de los elevados déficit fiscales.

La evolución económica de América Latina está marcada por el hecho de haber enfrentado severas crisis producto de la cual se dieron importantes cambios en la región. En los años 80's los problemas estuvieron asociados al período inflacionario, la recesión, los elevados déficit, el alto desempleo, el ahorro insuficiente, baja inversión y el rápido crecimiento de la deuda externa (crisis de deuda). La alta deuda no permitió financiar con préstamos externos los déficit sino que hubieron presiones para recortar gastos u obtener mayores ingresos de la tributación.

De acuerdo al trabajo de Lerda² esta situación empeoró considerablemente desde finales de los años 90 hasta los primeros años del siglo XXI. La crisis de México 1994-95, seguida por la crisis Asiática (1997), Rusa (1998), Brasileña (1999) y Argentina (2001-2002) fueron factores exógenos que contribuyeron al desarrollo de un ambiente internacional adverso, con el consiguiente deterioro de las condiciones macroeconómicas. El **gráfico N° 1** muestra la evolución promedio del resultado económico del Sector Público latinoamericano.

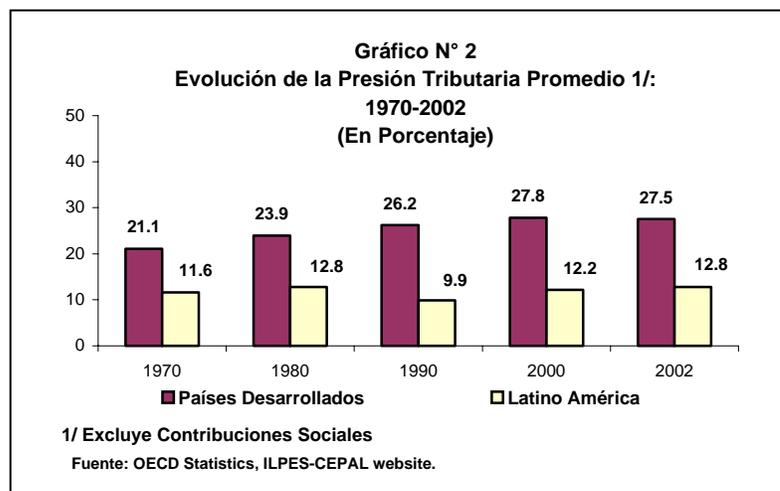


b) Los Sistemas Tributarios de la Región

² LERDA Juan Carlos. "Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América latina: posibilidades, limitaciones y desafíos. Diciembre 2002.

Presión Tributaria

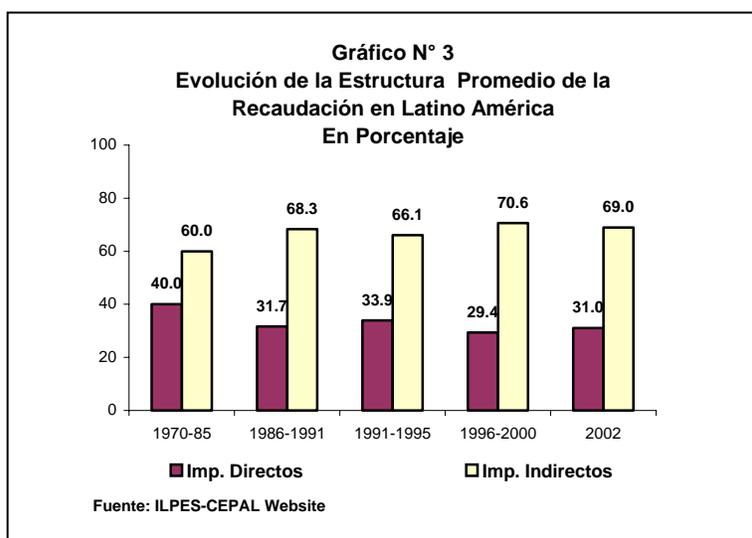
Con un nivel promedio de presión tributaria que no supera el 15%, los problemas en el ámbito de suficiencia tributaria han sido y son hasta hoy una realidad en Latinoamérica. Es por ello que varios países enfrentan serias dificultades en su desempeño fiscal, lo cual no ocurre por ejemplo en el caso de los países desarrollados, donde el nivel de presión tributaria duplica la correspondiente a los países latinoamericanos y, por tanto, los problemas de suficiencia tributaria son menos importantes.



Si bien los estudios señalan que el coeficiente de presión tributaria creció en la década de los 80's en gran parte de los países de LA, de todos modos esos incrementos no llegaron a financiar los fuertes aumentos del gasto público en la región. Es decir los gastos crecieron con mayor rapidez. Gran parte del incremento de ingresos se explicó por la adopción de formas impositivas como el Impuesto al Valor Agregado, implementado en la región desde los años 70's pero generalizándose su aplicación en los 80's y 90's, con muy buenos resultados recaudatorios.

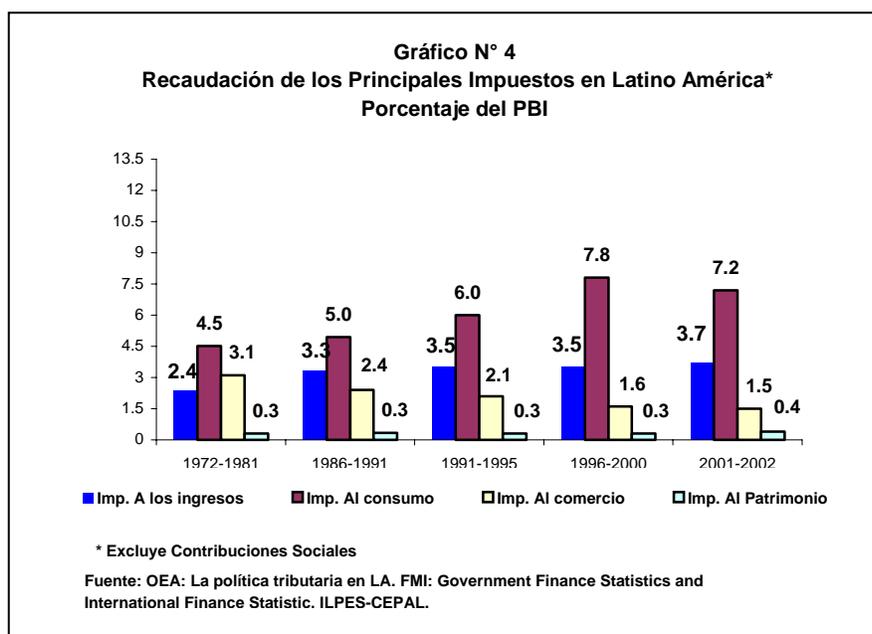
Composición de los Ingresos: baja participación de la tributación directa

En el campo de la tributación la constante observada a lo largo del tiempo ha sido la baja participación de los tributos directos, en especial el Impuesto a la Renta, conocido como el tributo que podía cambiar la distribución de la renta, en el sentido de tornarla más equitativa; por el contrario se observó un fuerte incremento de la tributación indirecta.



Casi todos los países de América Latina recaudan alrededor del 70% de los ingresos tributarios gracias a los impuestos indirectos, siendo el más importante el Impuesto al Valor Agregado-IVA. Solo Colombia, México y Panamá tienen una distribución mejor balanceada entre las recaudaciones por concepto de impuestos directos e indirectos; en estos países los ingresos por impuestos indirectos representan entre 50% y 60% del total.

El gráfico N° 4 presenta la recaudación promedio de los principales tributos en América Latina, expresada como porcentaje del PBI, permitiendo apreciar nuevamente cómo a lo largo del tiempo se ha registrado el estancamiento en el impuesto a los ingresos frente al incremento en la participación de los impuestos al consumo. Por su parte se aprecia también una reducción de los impuestos al comercio exterior producto de la tendencia a la apertura comercial, y reducción de barreras arancelarias, que llegó con la globalización económica.



En los países en que el impuesto a la Renta creció, este correspondió al de empresas o sociedades (que puede ser trasladado a través de precios) y no al de personas físicas. Asimismo, en los países en que el impuesto de personas físicas creció, esto se explicó más por el impuesto a los sueldos y salarios. En este sentido, no se observó control adecuado de todos los contribuyentes y tributos por parte de la Administración Tributaria y así se agravó la característica de regresividad o falta de progresividad de los sistemas.

En algunos países este problema se atenuó con medidas progresivas vía gasto público, pero dada la situación delicada en materia de financiamiento esto no podía ser permanente.

c) Reformas Tributarias: Evolución en el Tiempo

La década de los 60's se caracterizó por la búsqueda de equidad de los Sistemas Tributarios. Los temas de la distribución de la carga tributaria y los efectos sobre la distribución del ingreso fueron los que preocuparon. El informe Carter elaborado para Canadá, en cuanto a sus conclusiones referentes a la imposición del ingreso, tuvo influencia en las reformas realizadas las mismas que dieron preferencia a cambios en el impuesto a la renta que supusiesen la potenciación de la progresividad de los sistemas tributarios.

En la década de los 70's, siempre bajo un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, las reformas tributarias se orientaron a la utilización de impuestos como instrumentos de desarrollo. Como consecuencia de las reformas de los 70, la imposición al consumo se constituyó en la principal fuente de ingresos.

Las reformas de los años 80 presentaron tres aspectos característicos: la consolidación de la tributación al consumo, estructurada con base al IVA, la reorientación del impuesto a la Renta, disminuyendo el énfasis en su función redistributiva; y por último, la convicción de que el éxito de la reforma depende de la eficacia de las Administraciones Tributarias en su gestión de recaudación y control de obligaciones.

Es así que, desde mediados de los ochenta, la mayoría de los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, introdujeron importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, las cuales fueron complementadas por medidas de modernización de las administraciones tributarias.

Mediante tales reformas se trató de alcanzar los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad-especialmente horizontal- en la distribución de la carga. Al mismo tiempo se intentó promover una adaptación funcional de las bases y tasas impositivas a los requerimientos de los programas de estabilización y reformas estructurales iniciados en la Región, los mismos que buscaban combatir las presiones inflacionarias y desequilibrios externos producto de los elevados déficit fiscales.

Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. Por el contrario, en los años noventa el avance se basó en la mayor generación de ingresos, lo cual permitió una recuperación de los niveles de gasto. Las importantes reformas tributarias de finales de los años ochenta y principios de los noventa en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Perú se basaron sobretudo en el objetivo principal de simplificación de los Sistemas Tributarios.

Las reformas implementadas en la región latinoamericana en los años 80 y 90 estuvieron lejos de crear nuevos tributos y más bien apuntaron fundamentalmente a simplificar y racionalizar los sistemas existentes, a la vez que potenciar el accionar de las administraciones tributarias, en busca de un mayor nivel de ingresos.

En general, la introducción del Impuesto al Valor Agregado fue la tendencia más importante observada en los Sistemas Tributarios de los países Latinoamericanos en las décadas pasadas.

Este sesgo a la tributación indirecta, considerada regresiva, fue consecuencia de la fuerte prioridad que las Reformas Tributarias implementadas en la región, incluyendo las más recientes, otorgaron al objetivo recaudatorio, lo cual se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos, sobretudo el referido a la equidad en el tratamiento de los contribuyentes y la función distributiva del sector gobierno. Además del objetivo recaudatorio se buscó simplificar y racionalizar los Sistemas Tributarios.

Estas Reformas Tributarias, que comentamos, son las que dieron forma a los actuales Sistemas Tributarios en América Latina y, entre otros, estuvieron influenciadas y caracterizadas principalmente por:

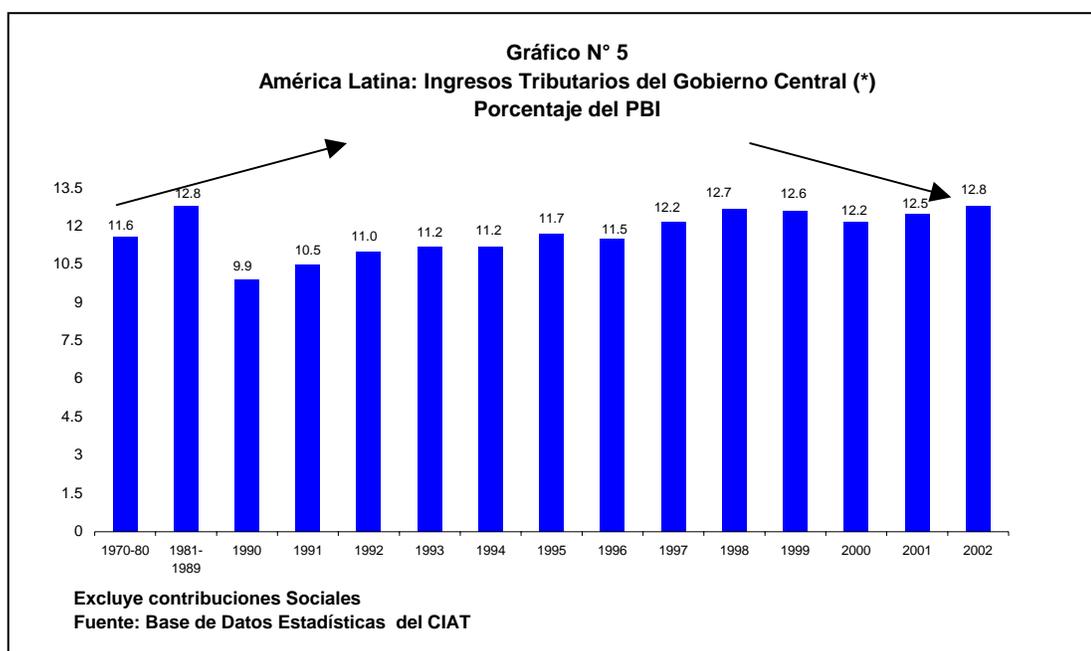
- *La Crisis de la deuda:* que redujo en los países la posibilidad de financiar sus gastos vía préstamos debido al crecimiento del costo del servicio de la deuda, lo cual forzó a los países a recortar gastos o incrementar los niveles de recaudación tributaria.
- *El contexto Inflacionario:* que erosionaba la recaudación de tributos.
- *La Liberalización Comercial:* se manifestó en la menor participación de los impuestos al comercio internacional debido a la reducción de aranceles a la importación y cargas a la exportación. La menor recaudación se compensó por mayor recaudación de impuestos internos.

- *La globalización y liberación de la balanza de capitales*, lo cual generó presiones en los países latinoamericanos por reducir tasas impositivas tanto para empresas como para individuos. La mayoría de los países siguió la tendencia mundial hacia menores tasas marginales.
- *La Búsqueda de Simplificación de los Sistemas Tributarios*: Una importante tendencia en la última década en Latino América ha sido el movimiento hacia una simplificación de los Sistemas Tributarios para reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de las Administraciones Tributarias.

A manera de conclusión preliminar, y luego de repasar un poco la historia, podemos señalar que la fuerte prioridad que el objetivo de estabilización macroeconómica otorgó al componente fiscal, se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos, sobretudo el referido a la función distributiva del sector gobierno. Como ya se indicó, prueba de ello es que la recaudación se basó fundamentalmente en los impuestos indirectos.

d) Resultados de las Reformas Tributarias: Situación de la Distribución de Ingresos y Equidad

Luego de un importante incremento inicial en la recaudación, a mediados de los años 90 este indicador comenzó a decaer producto de la política tributaria implementada, así como de algunas crisis económicas internacionales que afectaron la performance económica de la región. Esta situación se presenta en el gráfico N° 5.



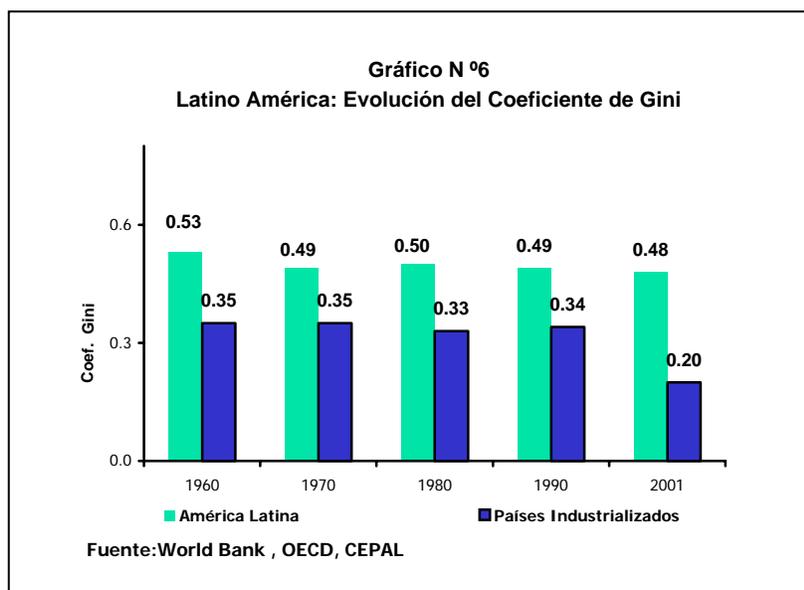
Los Sistemas Tributarios actuales han sufrido importantes variaciones respecto a los Sistemas iniciales. No obstante, se ha observado que la constante en Latino América ha sido la postergación de los objetivos principales de equidad y mejora en la distribución de ingresos.

En general, las reformas tributarias implementadas en la región latinoamericana en los años 80 y 90's apuntaron fundamentalmente a simplificar y racionalizar los sistemas existentes, a la vez que potenciar el accionar de las administraciones tributarias, en busca de un mayor nivel de ingresos. Esto mismo ha sucedido en las más recientes reformas tributarias implementadas en los primeros años del siglo XXI, principalmente por los gobernantes de turno, las cuales más que reformas consistieron en la introducción de nuevos tributos con miras a obtener mayores ingresos que permitan cumplir con las promesas y

compromisos adquiridos en las campañas electorales. En este sentido, fueron relegados los objetivos de mejorar la equidad de la tributación en la Región.

La desigualdad en la distribución de la riqueza, medida a través del coeficiente de Gini³ es una característica que permanece en la Región Latinoamericana desde hace décadas. En la práctica Brasil con un coeficiente de 0,6 es uno de los países del mundo con la mayor desigualdad. Otros países latinoamericanos con coeficientes cercanos a 0.6 (elevada desigualdad) son México, Guatemala, Honduras y Panamá. El país latinoamericano con el menor coeficiente de Gini es Uruguay (0,43), mientras que el promedio de la región en el año 2001 fue de 0,48.

En otro extremo se ubican los países industrializados donde en promedio el coeficiente de Gini se ubicó en 0.2 en el año 2001. Los valores del coeficiente van de cerca de 0,2 para los países históricamente igualitarios como Bulgaria, Hungría, las Repúblicas Eslovaca y Checa, Polonia y los países escandinavos, pasando por 0,3 en Alemania y 0,34 en EE.UU.



Otro indicador que confirma la desigualdad de ingresos que aún prevalece en la región es la proporción de la población que subsiste con menos de US\$ 1 diario. Así, en 1990 este indicador fue 16.8%, mientras que en el año 2000 la cifra se ubicó todavía por encima de 15.0%. Estudios del BID indican que en los últimos tres años, del 2000 al 2002, la pobreza empeoró significativamente. En ese lapso han contabilizado 15 millones más de pobres en América Latina.

Factores explicativos de los bajos ingresos Tributarios en Latino América

De acuerdo al trabajo de Sánchez⁴ se pueden identificar dos grupos de factores que explican la limitación de ingresos Tributarios en la región. De un lado están aquellos problemas que son recurrentes

³ El coeficiente de Gini es una cifra entre cero y uno, que mide el grado de desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad dada. El coeficiente es igual a cero desigualdad (0,0 = desigualdad mínima) en una sociedad en la que cada miembro recibe exactamente el mismo ingreso y registra un coeficiente de uno (1,0 = desigualdad máxima) si un miembro recibe todos los ingresos y los otros nada.

⁴ Sánchez Vecorena, Jorge: "Análisis de los efectos y estructura de nuevas figuras tributarias como alternativa y/o complemento para conseguir la suficiencia recaudatoria en América Latina: La experiencia peruana". Trabajo ganador del XVI concurso de monografías del CIAT. Año 2003

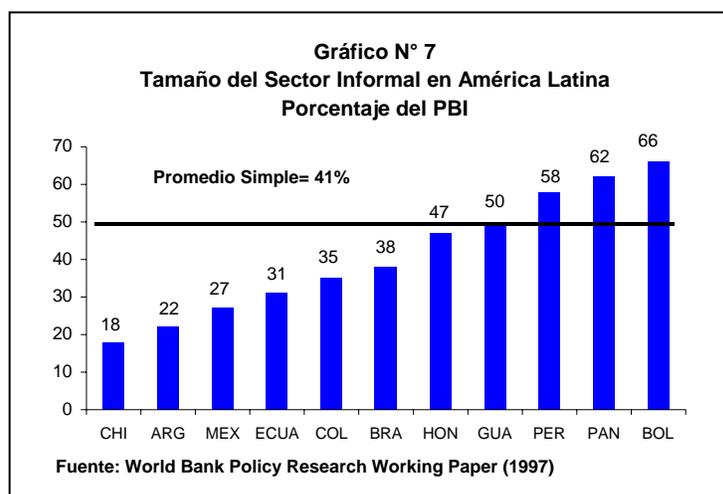
a la Región; y de otro lado aquellos problemas asociados más a los retos que nos presenta la modernidad.

- *Problemas Recurrentes a la Región*

Estos problemas, aún vigentes en la región, son:

- El alto grado de informalidad y evasión
- Los bajos niveles de conciencia tributaria y aceptación social de los tributos
- La rigidez presupuestaria y por ende las permanentes presiones por mayores ingresos
- Elevado nivel de beneficios y exoneraciones tributarias (llamados también gastos tributarios).

El alto nivel de informalidad en la Región, y por consecuentemente de evasión tributaria, explica también los bajos niveles de recaudación. El gráfico N° 7 muestra la participación del Sector Informal como porcentaje del PBI de algunos países. Se puede verificar como la media se ubica en 41%, constituyendo un nivel extremadamente elevado y que representa un gran potencial de recursos para la Administración Tributaria. Cabe mencionar que, la Evasión Tributaria es una fuente importante de *inequidad horizontal*, entre los que cumplen y los que no cumplen. Es por ello que la mayoría de Administraciones Tributarias está en permanente lucha contra este flagelo a fin de disminuir su impacto negativo y si es posible eliminarlo.



- *Problemas asociados a la modernidad*

En la actualidad, la globalización económica ha agudizado la interdependencia de los sistemas tributarios hasta el punto de resultar imprescindible que las nuevas reformas tomen en cuenta no apenas consideraciones de orden doméstico, sino también que se atienda a lo que sucede en el escenario internacional en materia de tributación.

Dependiendo del tipo de tributos y del grado de incidencia sobre los factores de mayor movilidad, corresponderá adecuarse a ciertos estándares predominantes en el plano internacional.

II.1.2 EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN LATINOAMERICA

a) Evolución Histórica: Principales características

Desde hace décadas subsisten un impuesto sobre las utilidades de las empresas conjuntamente con el impuesto sobre el ingreso de las personas, lo cual constituyó el esquema más común en la región.

En general, el Impuesto a la Renta se difundió en Latinoamérica entre 1920 y 1935. A partir de entonces tuvo gran trascendencia en los sistemas tributarios y se constituyó, hasta antes de la aparición del IVA, en la principal fuente de ingresos para muchos países de la región.

Como bien señalan Tanzi y Zee⁵ el análisis del Impuesto a la Renta personal en Latinoamérica debe empezar por la observación de que este impuesto ha sido relativamente poco productivo en la mayoría de los países, a la vez que el número de personas sujetas al pago del impuesto es reducido.

Como ya se indicó antes, la década de los 60's se caracterizó por la búsqueda de equidad de los Sistemas Tributarios. Los temas de la distribución de la carga tributaria y los efectos sobre la distribución del ingreso fueron los que preocuparon por ello se dieron preferencia a cambios en el impuesto a la renta que supusiesen la potenciación de la progresividad de los sistemas tributarios. Muchos de los esfuerzos se centraron en buscar aproximarse a un Impuesto a la Renta de tipo global y personal que se aplicara sobre un concepto tributario de renta lo más amplio posible, evolucionando del estrecho concepto de Renta Producto hacia uno más amplio que se aproxime al de Consumo más incremento neto de patrimonio.

En la década de los 70, el Impuesto a la Renta perdió importancia ya que las reformas tributarias se orientaron a la utilización de impuestos como instrumentos de desarrollo, privilegiando la imposición al consumo como la principal fuente de ingresos. Fue en esta época que apreció el IVA en la Región.

En los años 80's uno de los aspectos característicos de las reformas fue la reorientación del impuesto a la Renta, disminuyendo el énfasis en su función redistributiva. Se dice que las modificaciones en el Impuesto a la Renta, a pesar de ser parte de las reformas estructurales llevadas a cabo en la región, estuvieron motivadas por la reforma adoptada en 1986 por EE.UU.

Las modificaciones del Impuesto a la Renta de Personas Físicas como consecuencia de las reformas tributarias de los 80's tuvieron como tendencias comunes la ampliación de la base de los impuestos, la disminución de las alícuotas marginales máximas y la reducción del número de tramos de ingreso de las escalas progresivas, reduciéndose también el tipo de deducciones personales admitidas para la determinación de la base imponible, con lo cual se disminuyeron las características de progresividad y personalización del tributo. También se amplió en los países la aplicación del mecanismo de retención del gravamen en la fuente y los regímenes de anticipos. Cabe indicar que, la reducción de las alícuotas buscó aumentar los incentivos al empleo.

Otra tendencia, aún vigente, fue la preocupación por encontrar formas de integración, aún parciales, entre los impuestos a la renta que recaen sobre las empresas y las personas físicas que eviten la doble imposición de dividendos. En algunos casos, razones de índole recaudatoria impidieron que esta integración se lograra en mayor medida, ya que la tributación de los dividendos mediante retención en la fuente constituye un instrumento de fácil administración y de buen rendimiento.

Una importante tendencia en la última década en Latino América ha sido el movimiento hacia una simplificación de los Sistemas Tributarios para reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de las Administraciones Tributarias

En los últimos años, con muy pocas excepciones, la constante es que los países Latinoamérica continúan siendo renuentes al Impuesto a la Renta; es decir, continúan recaudando poco de este impuesto. Las razones, entre otras, son:

⁵ Tanzi Vito, Zee Howell. "La política tributaria en los países en desarrollo". Temas de Economía N° 27. FMI. Marzo 2001. Pag. 7

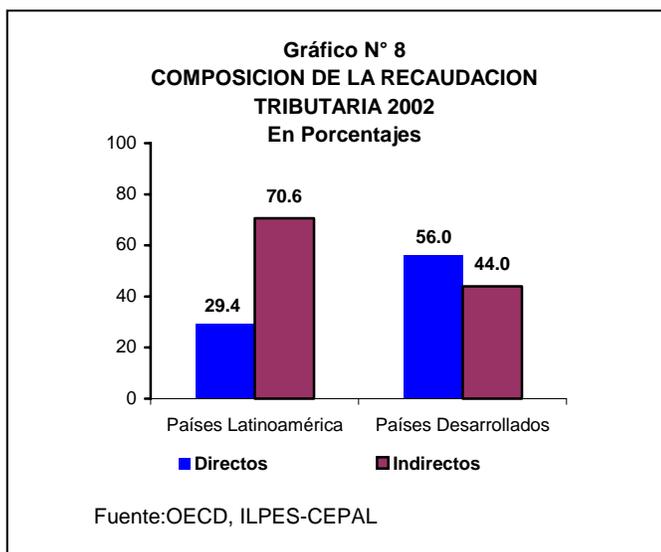
- Existencia de gran cantidad de exenciones , así como deducciones legales que en otras partes del mundo no son permitidas
- Rechazo a aplicar el impuesto a las ganancias de capital por miedo a que los ahorros escapen a países que no los gravan
- Disminución de las tasas impositivas
- Existencia de Administraciones Tributarias que aún permiten altas tasas de evasión.

En un contexto de elevada desigualdad en la distribución de ingresos en Latinoamérica, sumado a las fuertes presiones para implementar políticas sociales más equitativas y sistemas tributarios más progresivos, la baja contribución, al total de ingresos, del Impuesto a la Renta Personal debe ser considerado uno de los principales defectos en los Sistemas Tributarios Latinoamericanos actuales.

La imposibilidad de conseguir más ingresos del Impuesto a la Renta, unido a la permanente necesidad de lograr ingresos adicionales ha contribuido a que se experimente con la aplicación de nuevos impuestos. Importantes ejemplos son la aplicación de impuestos a los activos, impuestos a los débitos bancarios e impuestos mínimos, entre otros.

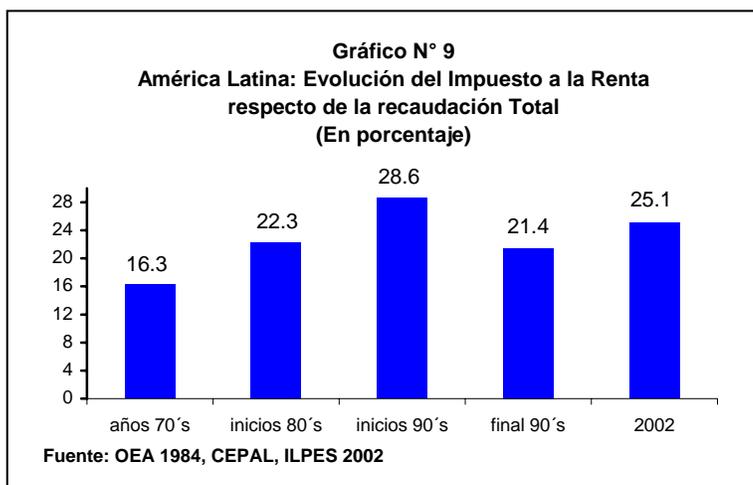
b) Participación Relativa del Impuesto

Como ya se indicó antes, en Latinoamérica la recaudación tributaria esta basada fundamentalmente en los impuestos indirectos, siendo menor el aporte de los impuestos directos, grupo al que pertenece el Impuesto a la Renta. Cosa distinta sucede en los países desarrollados, donde la tributación directa es la principal fuente de ingresos



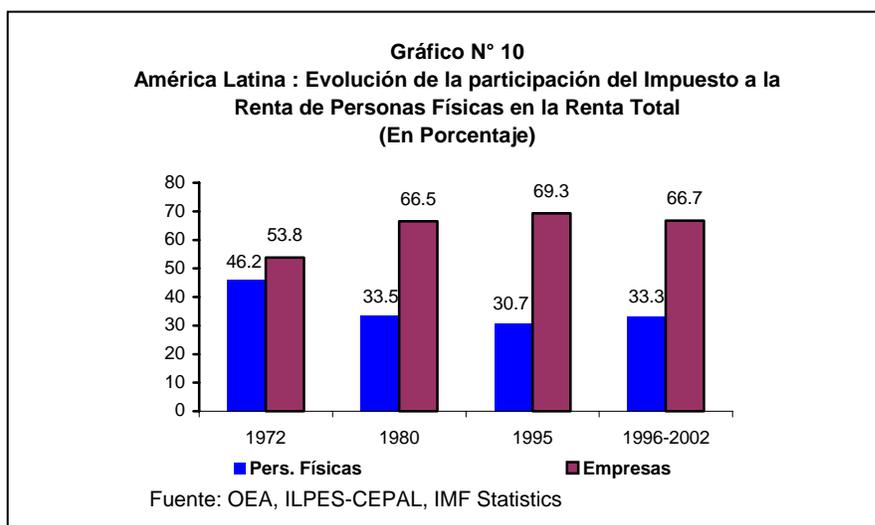
Al interior de los tributos directos, la participación del el Impuesto a la Renta es baja en Latinoamérica, más aún si la comparamos con los niveles alcanzados en otras regiones como por ejemplo Europa. Es así que, actualmente, en promedio el Impuesto a la Renta en Latinoamérica representa sólo 25% de la recaudación total⁶, cifra bastante baja comparada con el cerca de 50% que, en promedio, representa este tributo en países desarrollados. Desde los años 70's a la actualidad, la participación promedio del impuesto a la Renta ha subido de 16.3% a 25.1% en el año 2002.

⁶ Excluyendo Contribuciones Sociales.



c) Impuesto a la Renta de Personas Físicas y Empresas

Al interior del Impuesto a la Renta, y en promedio, en el gráfico N° 10 se observa cómo a lo largo del tiempo el Impuesto a la Renta de Personas Físicas ha tenido siempre menor participación relativa que el impuesto a la Renta de empresas en Latinoamérica. Es así que, de representar 46.2% en 1972 disminuyó a sólo 33.3% en el año 2002 por su parte, el Impuesto a la Renta de empresas incrementó su participación de 53.8% en 1972 a 66.7% en el año 2002.



La anterior situación confirma lo que ya señalamos antes: el Impuesto a la Renta personal en Latino América ha sido relativamente poco productivo en la mayoría de los países. Por ejemplo, en los años 70's y 80's la poca importancia de los impuestos a la renta personal fueron resultado de claras opciones de política tributaria por parte de los gobiernos, las que buscaron reducir su participación, con casos extremos como Uruguay, donde se derogó, o Paraguay donde no fue incorporado al Sistema Tributario.

En la mayoría de los países de América Latina ha predominado mayormente la recaudación del Impuesto a la Renta de empresas, la cual puede trasladarse a los consumidores. Sin embargo, a diferencia de la recaudación de personas físicas, esta no se considera como un buen indicador de

capacidad contributiva. El Impuesto a la Renta personal, en general no se traslada y por ello se considera un buen indicador de la capacidad contributiva de las personas físicas.

Dada la baja importancia de los Impuestos a la Renta personal en LA, la acción redistributiva del Sistema tributario en estos países ha sido y es muy pequeña. Esta afirmación ha sido confirmada por los estudios de Chu, Davoodi y Gupta (2000)⁷, así como de Bird y De Wulf (1973)⁸ quienes encontraron poca evidencia de redistribución de ingresos en la región, a pesar de los cambios implementados en los Sistemas Tributarios .

Incluso en el caso de Chile, cuyo Sistema Tributario se considera uno de los más efectivos de la región, Engel, Galetovic y Raddatz (1999)⁹ muestran que su Sistema Tributario actual es algo regresivo (el coeficiente de Gini antes de impuestos fue 0.4883 y después de impuestos es 0.4961). Estos últimos autores señalan que aunque el Impuesto a la Renta fuera hecho más progresivo, eliminando las deducciones y toda la subdeclaración de ingresos, el coeficiente de Gini podría caer a solo 0.4837.

d) Base Imponible y Sujetos

De manera general se puede decir que la base imponible del Impuesto a la Renta personal en Latinoamérica está formada por todos los ingresos que reciben las personas. Estos ingresos están conformados por: salarios, rentas generadas por el arrendamiento de propiedades, ganancias derivadas de las actividades empresariales, profesionales, entre otros.

En cuanto a los sujetos afectos, el impuesto grava a las personas asalariadas o no asalariadas que reciben ingresos afectos.

e) Sistemas de Imposición

Las primeras experiencias del Impuesto a la Renta en Latinoamérica se hicieron en la forma cedular, en que se aplicaban impuestos de tasas proporcionales y diferenciadas de acuerdo con el origen de las rentas, impuesto que luego fue complementado con otro de tarifa progresiva aplicado a nivel personal sobre la suma de rentas de diferentes orígenes que percibía cada persona.

A la forma cedular siguió la del impuesto único personal con tasa progresiva que ya existía, de modo que la modificación consistió en la eliminación de la cédula. De esta forma el impuesto que antes era complementario pasó a ser el básico.

En los años 70's se aplicó mayormente el impuesto global en los países de América Latina, con excepción de Bolivia, Chile, República Dominicana y Ecuador, quienes adoptaron un sistema mixto. Cabe indicar que, en algunos casos, en la práctica se observaban algunos rasgos del sistema cedular.

Este predominio del sistema global se ha mantenido a lo largo de los años y es así que, haciendo una evaluación desde mediados de los 90's, se ha observado la continuidad de esta característica. Cabe indicar que en algunos países se siguen observando algunos rasgos de combinación entre el sistema global y cedular. Por ejemplo Perú es cedular para las rentas de tercera categoría.

Cabe indicar que el método cedular en su forma pura tiene casi nula aplicación entre los países de la región, mientras que la aplicación del sistema mixto es aún limitada.

⁷ Ke-young Chu, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries". Working Papers N° 214. UNU/WIDER, December 2000.

⁸ BIRD Richard, De Wolf Luc: "taxation and Income Distribution in Latin America : A critical Review of empirical studies". IMF Staff Papers. 1973.

⁹ ENGEL, Eduardo, A. Galetovic y C. Raddatz. "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile". Serie Economía N° 40. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Agosto, 1998.

f) Jurisdicción Tributaria

En general, en las décadas pasadas América Latina difería del resto del mundo en lo que respecta a la jurisdicción tributaria. La mayoría de países latinoamericanos se adherían al sistema de tributación “territorial o en la fuente”, lo que significaba, primeramente, que todos los ingresos generados dentro de las fronteras de un país debían ser gravados por dicho país y, en segundo lugar, que un país no debía gravar ningún ingreso generado fuera de sus fronteras.

No se puede negar la coherencia interna de este sistema, siempre y cuando las reglas que rigen en la fuente (es decir, donde se generan los ingresos) sean coherentes, no hay riesgo de doble tributación. Además, resulta evidente que el sistema territorial vincula el derecho a gravar con el beneficio de recibir ingresos.

En 1983, entre los principales países de la Región que aplicaban el principio fuente con exclusividad están: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Por su parte, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú aplicaban la forma combinada. Es decir, el principio de renta mundial para los residentes y el de fuente o territorial para los no residentes.

Puesto que el sistema territorial contempla la tributación exclusivamente en el país donde se generan los ingresos, no resulta sorprendente que a los expertos tributarios latinoamericanos les incomode el sistema “mundial” usado por la mayoría de países desarrollados. Para los latinoamericanos, era conceptualmente incorrecto que el país de origen de un inversionista internacional gravase los ingresos generados en América Latina (aunque con una reducción por crédito tributario).

Los países latinoamericanos consideraban que tenían el derecho exclusivo de gravar los ingresos. El sistema mundial resultaba particularmente molesto cuando los incentivos tributarios concebidos para captar inversión no beneficiaban al inversor sino que simplemente transferían la recaudación tributaria a otro país –y el impuesto adicional era normalmente recaudado por un país mucho más rico. Varios países intentaron evitar lo que percibían como una transferencia de rentas a los países desarrollados gravando los ingresos en la fuente en forma más agresiva. Esta actitud, combinada con una actitud ambivalente que existía hacia la inversión extranjera en general, dio origen a tarifas de retención muy altas sobre pagos de intereses, dividendos y regalías.

El sistema territorial adolece de varios defectos y su desaparición era quizás predecible cuando los países de América Latina abrieron sus economías. Los países de América Latina han tenido que reformar sus sistemas tributarios, incluyendo el concepto territorial o de fuente, para guardar coherencia con las normas tributarias que rigen a nivel internacional y para responder por la neutralidad de la exportación de capitales.

Por lo general los países exportadores de capital además de aplicar el principio fuente aplican el principio de renta mundial. Por otro lado los países receptores de capital aplican el principio de fuente, para así poder gravar no sólo la renta de sus residentes nacionales sino también poder alcanzar las operaciones realizadas por los inversionistas de los países más desarrollados.

Es así que, esta opuesta imposición se traducía en una doble imposición internacional de un mismo beneficio. Es por ello que los países que aplican el principio de renta mundial implementaron el método de “tax credit”, para así reconocer el impuesto pagado en los países donde se había generado la renta.

En general, la situación económica mundial hizo que los países menos desarrollados modificaran el criterio fiscal de aplicar en forma exclusiva el principio de imposición territorial o de fuente, para combinarlo con el principio de imposición de renta mundial para así atraer inversiones extranjeras y no incentivar a los capitalistas a que transfieran sus capitales.

Sin embargo, este principio de imposición combinado es propicio para la aplicación de las comunes prácticas fraudulentas que se efectúan en los países con vinculación tributaria en la fuente. Es así como se ocultan ganancias obtenidas en el país para remitirlas en forma oculta al exterior.

Ya a mediados de los 90's muchos más países adoptaron un sistema combinado, es el caso de Argentina y Ecuador, quienes antes aplicaban exclusivamente el principio jurisdiccional de fuente o territorial.

En la actualidad se observa que, principalmente, Bolivia y Venezuela aplican de forma exclusiva el principio de fuente o territorial. Mientras que Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y otros países aplican el principio de Renta mundial para residentes y fuente territorial para no residentes.

Es pertinente destacar que Brasil aplica el principio de imposición territorial o de fuente a las personas jurídicas, mientras que a las personas naturales aplica el principio de renta mundial. El detalle de cómo ha evolucionado en el tiempo la jurisdicción Tributaria y otras características del Impuesto a la Renta de Personas Físicas se presenta en el Anexo N° 1.

g) Mecanismos de Declaración y Recaudación del Impuesto

Es común entre los países la aplicación del sistema de autoliquidación por el cual la Administración Tributaria acepta la información proporcionada por los mismos contribuyentes quienes son los que calculan y pagan el impuesto. A lo largo de los años, los países, de la región utilizaron la declaración anual del impuesto. Sin embargo, a partir de la crisis inflacionaria de los años 80 se implementaron y ampliaron a la mayoría de países de la región los mecanismos de retención del gravamen en la fuente y los regímenes de anticipos. El mecanismo de retención se viene aplicando, hasta hoy, mayormente a los sueldos y salarios recibidos por los trabajadores. Asimismo, en algunos países se aplica un sistema de declaración y pago trimestral, además de una declaración anual.

En la actualidad, la constante en la región es la aplicación de mecanismos de retención para los trabajadores dependientes e independientes, además de una declaración jurada (mayormente anual) la cual recoge la existencia de otras rentas (alquileres, dividendos, ganancias de capital, etc) u otros saldos por regularizar del impuesto.

h) Evolución de las alícuotas y Tramos del Impuesto.

Alícuotas

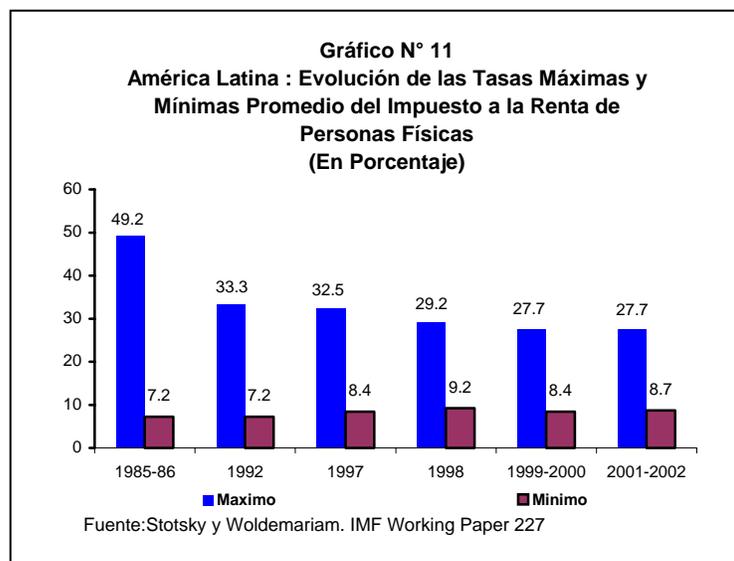
La estructura de las tasas del impuesto a la Renta de Personas Físicas es el instrumento de política más visible con que cuenta la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo para poner de relieve su compromiso a favor de la justicia social y de esa forma lograr apoyo político. De este modo, en teoría, la mayoría de países asignan gran importancia al mantenimiento de un cierto grado de progresividad nominal aplicando numerosos tramos impositivos, y se muestran reacios a adoptar reformas que reduzcan el número de dichos tramos.

En cuanto a las alícuotas del Impuesto a la Renta Personal en Latinoamérica, la característica ha sido mayormente la existencia de un sistema de tasas progresivas aplicadas a igual cantidad de tramos o escalas, donde se pueden identificar tasas máximas y tasas mínimas para cada país. El uso de las tasas progresivas buscó combinar los objetivos recaudatorios con los objetivos redistributivos.

En los años 60, se creía como parte de un Sistema Tributario ideal aquel en que las tasas marginales del Impuesto a la Renta personal se ubicaban entre 60 y 70% , reforzado por un Impuesto a la Renta de empresas con tasas de 50% o más.

Años después, la cosa empezó a cambiar y ya en los 90's incluso los economistas pensaban que altas tasas no sólo desincentivaban la inversión sino que también no eran efectivas en la distribución de ingresos y de riqueza. De esta forma, las tasas del impuesto a la renta de personas y empresas en Latinoamérica fueron recortadas y se ubicaron en el rango universal actual de 20%-30%.

Al efectuar un análisis de la evolución de las alícuotas y tramos del impuesto, Gráfico N° 11, se ha observado como constante la disminución progresiva en las tasas marginales máximas, las mismas que en promedio se redujeron de 49.2% en 1985-86 a 27.7% en los años 2001-02. Destacó por ejemplo el caso de Brasil, país que entre 1985 y el año 2002 redujo su tasa marginal máxima de 60% a 27.5%. El detalle para todos los países se presenta en el Anexo N° 2.



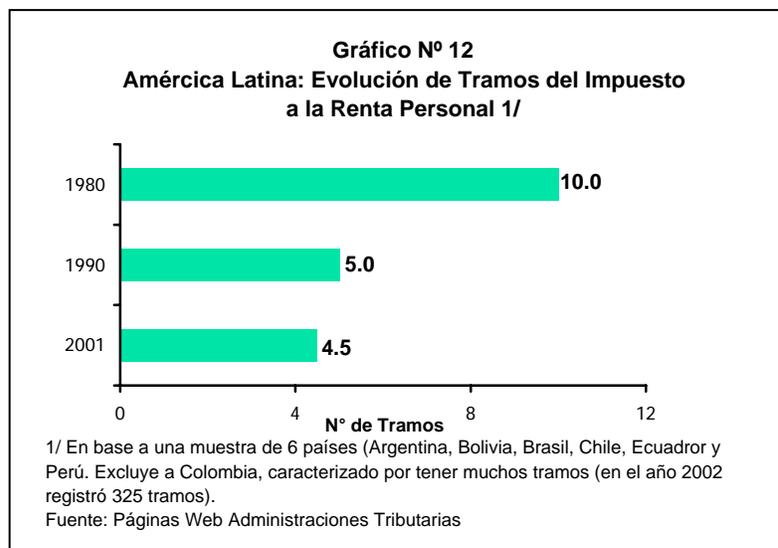
En varios países de la región existían tasas marginales muy elevadas y en muchos casos para tramos de ingresos en los que casi no existía contribuyentes. Es decir, se establecieron tasas que sólo existían sobre el papel, dando una apariencia de progresividad que no se traducían en un aumento de la tasa efectiva de imposición al aumentar la renta.

Un caso atípico respecto a las alícuotas es lo que ocurre en Bolivia, país donde se viene aplicando como impuesto a la renta un Régimen Complementario del IVA que grava los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas. Este régimen técnicamente no es un impuesto a la renta, sino un gravamen que complementa al impuesto del valor agregado. Asignando una tasa única del 12.5% a las rentas procedentes del ejercicio de profesiones liberales y de oficios.

Tramos

En cuanto a los tramos del impuesto, la tendencia observada a lo largo de los años ha sido a la reducción de los mismos. Es así que, para una muestra de seis países¹⁰ se ha observado una clara reducción al pasar de un promedio de 10 tramos en 1980 a un promedio de 4.5 tramos en el año 2001.

¹⁰ Solo se obtuvo información histórica de los tramos para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú.



Actualmente, todavía se mantiene la amplia variedad de tramos y tasas impositivas existentes en la región, pasando de extremos como Brasil con sólo dos tramos o Perú con sólo tres tramos, a otro extremo representado por Colombia, país que posee 325 tramos y por tanto similar número de alícuotas o tasas para el impuesto. Similar situación ocurre con el monto de Renta exenta o también llamado mínimo no imponible. El **Cuadro N° 1** muestra la variedad de tramos, renta exenta y las distintas tasas aplicadas actualmente en la región.

Cuadro N° 1 América Latina: Estructura del Impuesto a la Renta de Personas 2002

	N° de Tramos	Tasa Marginal Legal		Tramo Sup. 1/	Exención 2/
		Máxima	Mínima	(múltiplos del PBI per cápita)	
Chile	7	40	5	7.2	1.4
México	5	34	3	5.1	0.1
Colombia	325	35	0.1	13.6	3.1
Argentina	4	35	9	13.1	1.1
Perú	3	30	15	21.7	2.8
Brasil	2	27.5	15	4.2	2.1
Ecuador	5	25	5	14.5	4.6
Promedio*	4.3	30.4	7.4	11.3	2.2

Fuente: cálculos del FMI (*) en tramos excluye Colombia

1/ Nivel al cual se aplica la tasa marginal máxima

2/ Nivel sobre el cual se aplica la tasa marginal mínima.

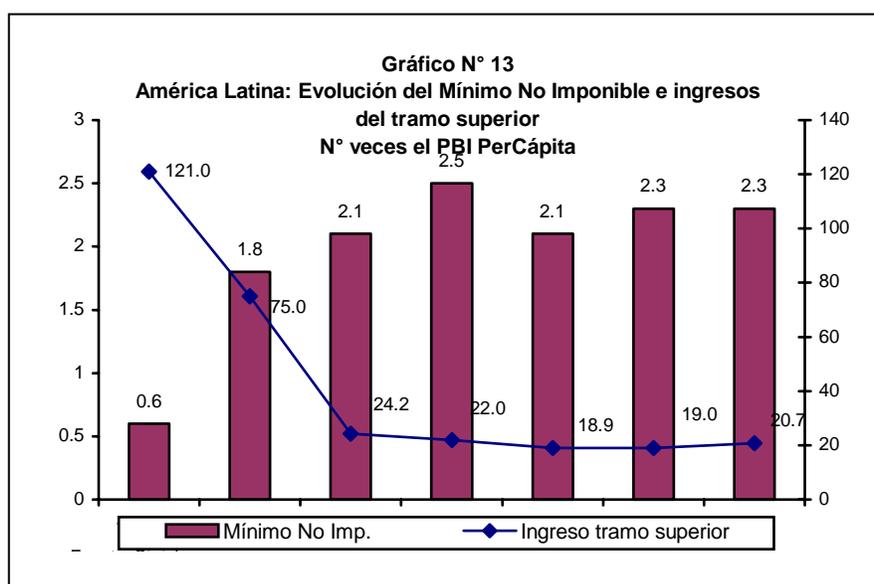
i) Renta Exenta o Mínimo No Imponible

La legislación del Impuesto a la Renta Personal, acorde con los principios de equidad y justicia social, prevé la existencia de un nivel de ingresos mínimo, el cual delinea la frontera que separa a los ciudadanos que deben contribuir de aquellos que se encuentran exentos del pago del tributo.

A fin de efectuar comparaciones válidas en cuanto a la Renta mínima imponible de los diferentes países latinoamericanos, es útil expresar esta como múltiplo de la Renta per capita de cada país.

De este modo, de acuerdo al trabajo de Stotsky¹¹, a lo largo del tiempo, no solo las tasas impositivas han caído sino que luego de que en los años 80 en promedio se tenía un ingreso gravable de 60% la renta per capita, este indicador alcanzó en el año 2001 un nivel de 2.3 veces la renta per cápita. Actualmente se observan casos extremos como Chile donde el Mínimo No Imponible es muy bajo y representa algo menos de la quinta parte del Ingresos per capita; mientras que por otro lado se encuentra Colombia, donde el mínimo no imponible es 4.1 veces el Ingreso per cápita.

Además del crecimiento de los mínimos no imponibles, se observó también una reducción del monto de ingresos afecta a las tasas marginales más elevadas. Es así que, el nivel superior del tramo de ingresos sujetos a la tasa máxima pasó de 121 veces el ingreso per cápita en 1980 a solo 20.7 en el año 2002. Un ejemplo es el caso de Honduras, país donde el ratio se redujo de 600 veces el PBI Per Capita en 1985, a 36 veces en el año 2001. La información detallada se muestra en el Anexo N° 3.



j) Deducciones Personales

Con frecuencia la eficacia de la progresividad de las tasas impositivas se ve minada por el elevado nivel de otras exenciones y deducciones que benefician a quienes perciben ingresos más altos. Por ejemplo las exenciones sobre las ganancias de capital, las deducciones generosas por gastos médicos o de educación y la aplicación de tributos reducidos sobre los ingresos financieros. El alivio que generan estas

¹¹ Stotsky Janet and WoldeMariam Aseggedech. "Central American tax Reform: trends and possibilities". IMF Working paper. December 2002

deducciones y tratamientos especiales es notable ya que tales deducciones por lo general se incrementan en los tramos impositivos más altos.

La experiencia sugiere que la progresividad de las tasas efectivas podría ser mayor si se redujera el grado de progresividad de las tasas nominales y el número de tramos, así como las exenciones y deducciones.

A nivel de Latinoamérica, las deducciones del Impuesto a la Renta personal reciben un tratamiento algo similar. Es común la existencia de países que aplican deducciones fijas (flat), países que aplican deducciones en función a la realidad de cada persona (número de hijos, edad, etc), así como también países que aplican una combinación de ambos sistemas.

Por ejemplo, en los años 80 las reformas implementadas aumentaron los mínimos imposables y las deducciones de cargas de familia; a la vez que se caracterizaron por la aplicación de exoneraciones, exclusiones, desgravaciones y otros tipos de incentivos tributarios.

A lo largo del tiempo la base del impuesto personal se ha encontrado muy erosionada por estas exclusiones, deducciones, así como exoneraciones. Esto contribuyó a afectar esencialmente el fundamento de justicia y equidad del impuesto, ya que para alcanzar el objetivo de gravar a cada persona de acuerdo a su capacidad contributiva es necesario preservar su base de imposición, debiendo computar todos los ingresos percibidos o devengados por cada persona, cualquiera que sea la fuente que los origina.

A manera de ejemplo de las deducciones existentes, actualmente en Argentina, además de la aplicación de una deducción fija, se especifican la deducción de algunos gastos. En este país existen deducciones especiales cuando se trata de ganancias netas comprendidas en tercera categoría y las ganancias comprendidas en cuarta categoría. De otro lado, en Colombia, son deducibles los intereses correspondientes a créditos hipotecarios que les hubieren sido otorgados por la compra o construcción de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente.

En Brasil, encontramos deducciones adicionales, entre las que podemos mencionar, los gastos médicos, gastos educativos, gastos en pensiones alimenticias, entre otros.

En Chile, los contribuyentes que obtengan ingresos provenientes del ejercicio de profesiones liberales tendrán derecho a rebajar a título de gastos necesarios un 30% de los ingresos brutos anuales.

También podemos mencionar a México, en esta nación las Personas Físicas que obtengan ingresos por arrendamientos podrán efectuar las siguientes deducciones: los pagos efectuados por el impuesto predial, las contribuciones locales de mejoras, de planificación o de cooperación para obras públicas y los gastos de mantenimiento que no impliquen mejoras o adiciones.

En otro extremo se ubica Perú, país donde no existen deducciones de tipo personal, sino que se aplica como deducción un porcentaje de la renta gravada, el mismo que varía según la naturaleza de las rentas obtenidas.

k) Inafectaciones (Exenciones) y Exoneraciones

En cuanto a las exenciones tributarias, se pueden destacar dos tipos: las subjetivas y las objetivas. Las primeras se encuentran íntimamente ligadas al perceptor, es decir, son las que se conceden según sea las condiciones del contribuyente. En cambio, las objetivas están vinculadas a la naturaleza del acto generador de rentas o al destino que se ha de dar a una renta, sin tomar en cuenta su origen.

A manera de síntesis, en los últimos años se han identificado en Latinoamérica las siguientes exenciones subjetivas:

- Funcionarios diplomáticos de gobiernos extranjeros, funcionarios extranjeros que laboran en las embajadas, consulados y oficinas oficiales y funcionarios de organismos internacionales.
- Las sociedades y fundaciones de beneficencia, filantrópicas, caritativas, religiosas, culturales, científicas, artísticas, literarias, recreativas, deportivas y las asociaciones y sindicatos que tengan por finalidad velar por los intereses de sus asociados
- El personal técnico altamente calificado. Por ejemplo en México las delegaciones científicas y los técnicos extranjeros contratados por el gobierno federal están exentos a este impuesto.
- Jefes de Estado. En Colombia los gastos de representación del jefe de Estado están exentos de este impuesto.

De otro lado, dentro de las exenciones objetivas más frecuentes en Latinoamérica destacan:

- Los Dividendos. Es el caso, a mediados de los 90's, por ejemplo de Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros. Cabe indicar que Perú grava los dividendos desde el año 2001, aplicándoles una tasa de 4.1%.

Al analizar la evolución del tratamiento de los dividendos desde 1970, se observa que un inicio casi todos los países estudiados gravaban a los dividendos. Sin embargo, hoy en día se muestra un escenario muy distinto, en la mayoría de países los dividendos se encuentran inafectos. Es así que en 1972 los dividendos se encontraban gravados en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Mientras que en la actualidad, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador han dejado de gravar a los dividendos. Es pertinente mencionar a Argentina como el país que ha mantenido a los dividendos exentos del impuesto a la renta desde inicios de los setenta. De otro lado, en Perú los dividendos se encontraron exentos hasta el año 2001 en que se les ha empezado a gravar nuevamente mediante la aplicación de una tasa de 4.1%.

- *La mayoría de intereses provenientes de depósitos*, recibiendo estos un tratamiento diferenciado en cada uno de los países latinoamericanos. En general, en la década de los 70, casi todos los países latinoamericanos mantenían libres de toda clase de impuestos a los intereses por depósitos bancarios. Sin embargo, hoy en día se observa que la política tributaria ha seguido una tendencia contraria. Se puede mencionar a Brasil, Chile, Colombia, y México como aquellos países que incluyeron a los intereses como parte de su renta neta. Mientras que en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú los intereses aún se encuentran exentos del impuesto a la renta. De la misma manera otros rendimientos de los mercados financieros (derivados, etc) suelen ser gravados en un mayor nivel por el primer grupo de países.

- *Las indemnizaciones laborales por despido o accidentes de trabajo*. Por ejemplo, en Argentina están exentas las indemnizaciones por antigüedad en caso de despido, en Brasil los preavisos como indemnizaciones por la suspensión del contrato de trabajo y del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio. En Colombia, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, En México, las indemnizaciones por riesgos y enfermedades, que se concedan de acuerdo con las leyes del trabajo.

- *Los beneficios provenientes de los seguros*. Así por ejemplo, en Argentina están exentos los beneficios recibidos por muerte o incapacidad del asegurado, en Brasil los beneficios recibidos de entidades o seguros privados por muerte o invalidez permanente del participante, en Colombia las indemnizaciones por concepto de seguros de vida, y en Chile por sumas percibidas por el beneficiario o asegurado.

- *Las donaciones, herencia y legados.* En México por ejemplo, están exentos los donativos entre cónyuges o los que perciban los descendientes de sus ascendientes en línea recta están exentos siempre que el valor total de estas donaciones no exceda de tres veces el salario mínimo del área geográfica. También se puede mencionar el caso brasileño, donde la exención incluye el arbitraje y las donaciones de becas para estudio e investigación.

- *Las pensiones.* Por ejemplo, en Brasil se encuentran exentas las remuneraciones y pensiones resultantes de retiro o fallecimiento de ex – combatientes de la Fuerza Expedicionaria Brasileña – FEB y la remuneración de jubilados, retirados y pensionados con más de 65 años pagados por la entidad de Seguridad Social; en Chile los beneficios previsionales; y Colombia las pensiones de jubilación, invalidez, vejez hasta el año 1998.

Es preciso mencionar que también existen otras exenciones creadas con propósitos específicos. A manera de ejemplo se pueden mencionar:

- *Por las características de la actividad económica,* en Chile, los vendedores ambulantes están exentos de este impuesto. Así también, encontramos en México, los ingresos provenientes de actividades agrícolas ganaderas, silvícolas o pesqueras hasta un monto de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.

- *Para favorecer a los afectados de una catástrofe natural,* en Colombia, las rentas obtenidas por los contribuyentes ubicados en los municipios afectados por la actividad volcánica del nevado del Ruiz y los que tengan nuevas inversiones afectadas por el río Páez.

l) Tratamiento de los Dividendos: El problema de la Doble Imposición

La mayoría de países latinoamericanos han tenido un impuesto a la renta durante la mayor parte del siglo XX y lo que va de este siglo. Hasta hace aproximadamente 15-20 años, casi todos los países tenían un sistema “clásico” en el cual las personas naturales y jurídicas estaban sujetas a tributación como personas absolutamente separadas.

En este sentido, América Latina era muy similar al resto del mundo. Cada persona tributaba sobre sus ingresos. No importaba si los mismos ingresos eran gravados dos veces, primero a nivel corporativo y luego a nivel individual.

En el sistema clásico, el impuesto sobre las personas jurídicas es totalmente independiente del impuesto sobre la Renta de las personas físicas. Los dividendos percibidos por las personas son gravados en su impuesto personal de forma idéntica a la de sus demás rentas. La independencia en cada uno de los impuestos conduce a que los dividendos soporten una doble imposición. Es por ello, que a este sistema se le denomina sistema de doble imposición personal.

Este sistema induce a la financiación a través de capitales ajenos (créditos, préstamos, etc) en vez de una financiación mediante el capital social (emisión de acciones), puesto que los intereses son deducibles y los dividendos no. Este método, se utiliza por ejemplo, en EE.UU. y Bolivia.¹²

Con el fin de evitar la doble imposición, la mayoría de las naciones latinoamericanas han aplicado un sistema llamado exención de dividendos. Este procedimiento grava los dividendos sólo por medio del impuesto sobre las personas jurídicas exonerándolo del impuesto personal sobre la renta. Este sistema tiene un efecto regresivo, dado que los dividendos soportan un gravamen idéntico sin tomar en cuenta la capacidad de pago, ya que ésta se pone en manifiesto cuando se integran todas las rentas de un impuesto

¹² Este sistema también se aplica en: Barbados, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá y Suriname.

sobre las personas físicas. Podemos mencionar a Brasil, Colombia, Chile y Ecuador; como países representativos que aplican este sistema.

Además del sistema de exención de dividendos en Latinoamérica, también se aplica el Sistema de Imputación con el fin de evitar la doble imposición de los beneficios distribuidos. Este sistema permite a los accionistas acreditar en la cuota del impuesto personal un porcentaje de los dividendos en concepto de los impuestos que la sociedad ha pagado como socio. En la región latinoamericana, México, El Salvador, República Dominicana y Trinidad y Tobago aplican este procedimiento.

Resumiendo, podemos decir que, con el fin de evitar la doble imposición, en la región se identifican la aplicación tres sistemas: i) el sistema clásico de imposición, ii) el sistema de exención de dividendos y iii) el sistema de imputación.

Sin embargo, actualmente hay países como Perú (desde el año 2001) que han optado por gravar los dividendos en las personas naturales y más bien tenerlos exentos para empresas.

m) El Tratamiento de las Ganancias de Capital¹³

En la región latinoamericana, las ganancias de capital son todos los aumentos en el valor de venta de los bienes de capital sin que fuera necesario que ellos se hubieran realizado mediante una enajenación. Estas ganancias reciben un tratamiento especial, identificándose tres tratamientos:

- *La no gravabilidad de las ganancias de capital.* Este sistema se pone en práctica en diversos países como: Argentina, Ecuador, Paraguay, entre otros.
- *Tratamiento como rentas del ejercicio.* Este sistema a su vez considera a las ganancias de capital como rentas normales, como un sistema de promediación para la fijación de la alícuotas y mediante la participación parcial de las ganancias de capital. Este sistema se aplica por ejemplo en México y Perú.
- *Gravabilidad a través de un impuesto independiente,* consistente en la aplicación de una tasa proporcional. En Brasil y Colombia, se emplea este régimen.

En general, las ganancias de capital que obtienen las personas físicas por las diferencias entre el precio de compra y venta de ciertos activos, como inmuebles, acciones, bonos y participaciones han seguido una política tributaria muy diversa desde la década de los setenta. En Bolivia y en Perú, tal como muestra el **Anexo N° 4**, en 1980 las ganancias de capital se encontraban gravadas, pero en 1997 estuvieron exentas en ambos países. Es importante señalar que Perú grava la ganancia de capital de personas físicas sólo si existe habitualidad (la mayor parte de las operaciones están exentas)¹⁴. En el año 2001, y según el mismo anexo, las ganancias de capital estuvieron gravadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Honduras y Nicaragua, mientras que la mayor parte del resto de países las mantuvieron exentas.

El Anexo 1, mencionado anteriormente, contiene un resumen detallado con la evolución , desde los años 70's hasta la actualidad , de algunos aspectos básicos del Impuesto a la Renta Personal para un grupo importante de países Latinoamericanos.

¹³ Son reconocidos como bienes de capital: los inmuebles, las acciones y participaciones sociales, títulos, valores, antigüedades, obras de arte, joyas, entre otros.

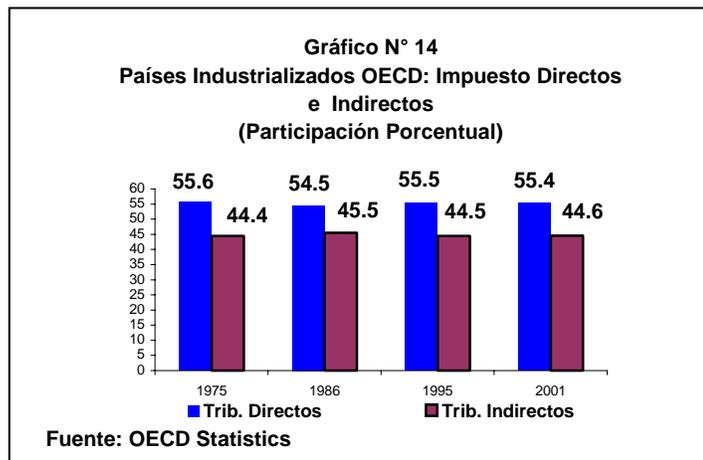
¹⁴ Es importante indicar que en el Perú la Reforma del Impuesto a la Renta que se viene elaborando en el año 2003 (con vigencia desde el 2004), grava todas las ganancias de capital. La legislación anterior sólo gravaba a aquellas personas que realizaban más de 10 operaciones al año, es decir se gravaba sólo si existía habitualidad en las ganancias de capital.

II.2 EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN PAISES DESARROLLADOS

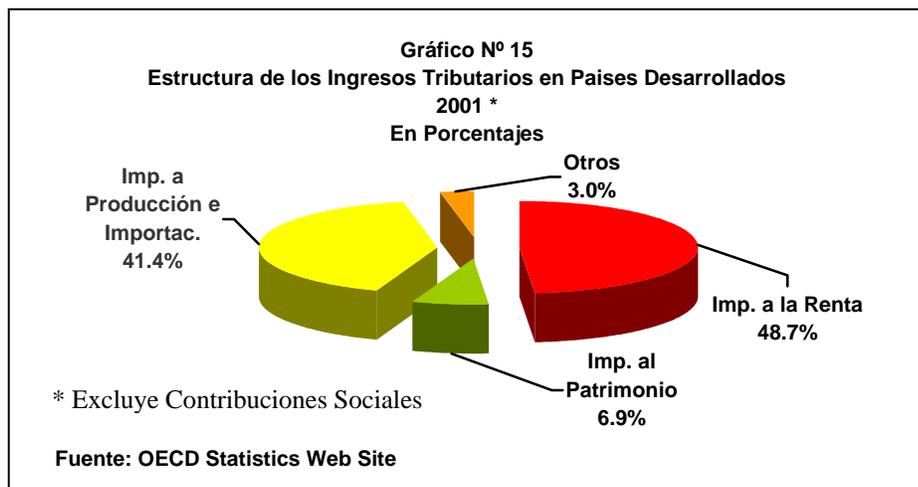
II.2.1 ANTECEDENTES

a) Evolución Histórica

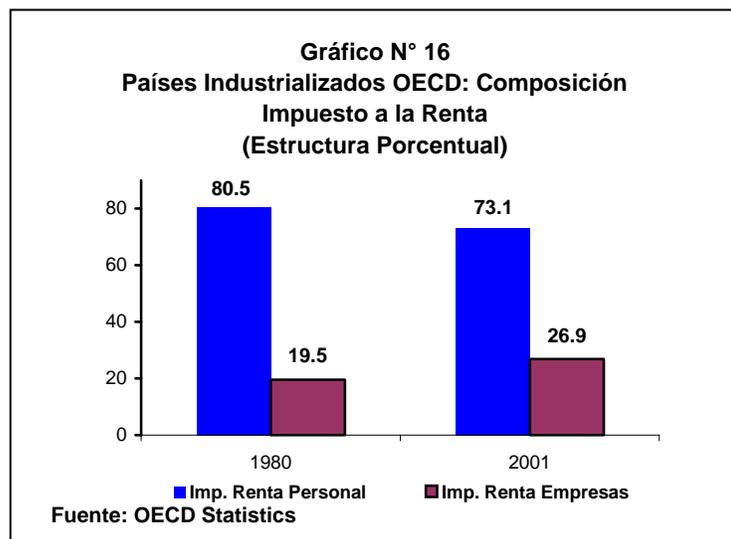
Una de las principales características de la tributación en los países desarrollados es la importante participación de la tributación directa y especialmente del Impuesto a la Renta, ello en contraste con lo que ocurre en los países en desarrollo y particularmente los de América Latina. Como se observa en el **gráfico N° 14**, y a lo largo de las décadas, la tributación directa ha representado en promedio 55% de la recaudación total existen casos que merecen mención como los de Australia, Canadá y Japón, donde estos tributos explican, en promedio, el 70% de la recaudación.



Asimismo, el Impuesto a la Renta Personal constituye en los países desarrollados la figura central de los Sistemas tributarios y esto se explica por el importante peso que tiene en el total de los recursos públicos y la estructura usualmente progresiva de las alícuotas que formalmente lo convierte en un potente instrumento de redistribución de la riqueza. No en vano, en los últimos años este tributo ha explicado el 25% de la recaudación total de los países de la OECD. Si a esto le añadimos el Impuesto a la Renta de empresas, en conjunto se llega a explicar alrededor del 50% de la recaudación total neta de contribuciones Sociales.



Aunque en los últimos 20 años se ha observado una ligera disminución, sin embargo la tendencia es que el Impuesto a la Renta Personal explique siempre la mayor proporción del Impuesto a la Renta total. Es así que en el año 2001 este tributo explicó el 73% del Impuesto a la Renta total.



El Impuesto a la Renta de Personas Físicas no es homogéneo entre los países sino que adopta una gran variedad de formas en cuanto a la definición de su sujeto, ingresos sometidos a gravamen, gastos deducibles, tarifas y otros elementos. El **Anexo N° 5** presenta las características más destacadas de los impuestos personales sobre la renta en algunos países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico –OECD para el año 2001, sin embargo en las siguientes líneas se comenta de manera general la evolución, en los países industrializados, de los principales aspectos de este tributo.

II.2.2 EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS

a) Base Imponible y Sujetos

Respecto de las bases de gravamen, puede decirse que la tendencia iniciada en los años setenta acerca de la *extensión de las bases imponibles*, eliminando exenciones y tratamientos especialmente favorables para algunos rendimientos, ha continuado en los últimos años pero con menor fuerza, debido tanto a la mayor atención a los ancianos, los discapacitados o las pequeñas empresas; como también a la mayor preocupación por la neutralidad fiscal y las condiciones de competencia tributaria entre países.

De este modo, tradicionalmente el Impuesto a la Renta Personal de los países Industrializados ha tenido una estructura Global o Sintética, gravando por igual todas las rentas independientemente de su origen, y haciéndolo según una escala progresiva. Sin embargo, desde los años 80's se produjeron cambios sustanciales que modificaron esas características. Es así que, los sistemas tributarios de mediados de los 80's se caracterizaban por tener tasas marginales muy elevadas y bases imponibles teóricamente extensas pero muy erosionadas por deducciones y exenciones, sobre todo de ganancias patrimoniales e intereses.

Posteriormente, debido fundamentalmente al fenómeno de la globalización económica y al alto grado de movilidad del factor capital que este conlleva, la mayoría de los países han ido introduciendo paulatinamente tratamientos preferenciales para las rentas del capital, que se han concretado en forma de exenciones, deducciones y tasas impositivas proporcionales y reducidas. De esta forma, las bases imponibles se han ido erosionando, y se ha roto con el modelo global o sintético preexistente. Sin embargo, desde un punto de vista formal, los Impuestos han seguido siendo sintéticos.

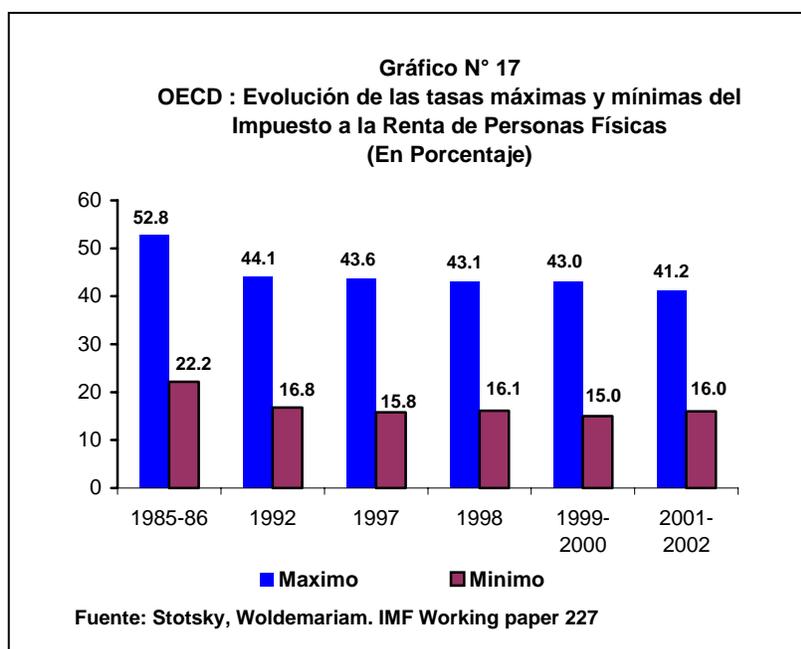
Asimismo, en los países de la OCDE se ha registrado en los últimos años una tendencia a abandonar la imposición conjunta a favor de la declaración individual, característica predominante en Latinoamérica.

b) Liquidación y Pago del Impuesto

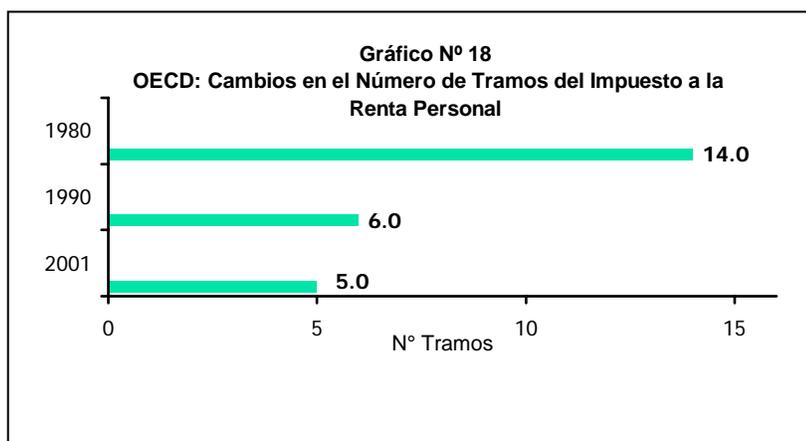
En general en los países desarrollados se ha aplicado también la autoliquidación y pago de los tributos. En varios países se aplica también el sistema de retención en la fuente como una forma de facilitar a la Administración Tributaria la labor de recaudación.

c) Alícuotas y Tramos

En cuanto a la *progresividad del impuesto*, puede decirse que en los últimos años han continuado las tendencias que se apuntaban en la década de los 80's y 90's. Es decir, las tarifas se han ido reduciendo en sus marginales máximos y mínimos. Entre los años 1985 y 2001 las tasas marginales máximas promedio se han reducido de 52.8% a 41.2%, mientras que las tasas marginales mínimas lo han hecho de 22.2% a 16.0%.



Algo parecido puede afirmarse respecto al número de tramos ya que, de situarse en un promedio de 14 tramos para los países de la OCDE en 1980, estos se han reducido a un promedio de 5 tramos para el año 2001, cifra que puede ser incluso menor si se considera las reformas que han entrado en vigor en la nueva centuria. El **gráfico N° 18** presenta el detalle del comportamiento que se ha descrito.



d) Renta Mínima No Imponible, Deducciones Personales

En cuanto a la Renta mínima no imponible otorgada por los países de la OECD, ésta difiere de un país a otro y es otorgada como tal o sino como un tramo con tasa de 0%. Por ejemplo, esta renta mínimo imponible -expresado como porcentaje de la remuneración bruta promedio recibida por un trabajador de producción- alcanzó en 1999 un 3% de la remuneración en Grecia, 7% en Korea, 14% en Holanda, 20% en Francia y alrededor de 24% en Inglaterra y E.E.UU.

De otro lado, una característica que destaca en los sistemas de Imposición a la Renta personal de los países desarrollados es la permanente preocupación por la protección de la familia y del trabajo.

En general, el pago final recibido por el gobierno es el resultado de aplicar una serie de deducciones personales, como por ejemplo intereses hipotecarios y contribuciones del empleado a los planes de pensiones. Asimismo, existen inafectaciones como aquellas aplicadas a los intereses recibidos por depósitos, y sobre algunas ganancias de capital.

En cuanto a *la protección familiar*, encontramos algunas características generales, que nos grafican cómo los países europeos afrontan este tema.

- *Aplicación de un sistema de tributación separada en la mayoría de los países europeos.* Entre los países que aplican este sistema podemos mencionar: Reino Unido, Holanda y España. Sin embargo, se encontró en Francia un sistema de tributación conjunta obligatoria el que se aplica a las rentas obtenidas por los cónyuges e hijos no casados menores de 18 años.

- *Las prestaciones familiares del sistema de seguridad social se encuentran exentas de tributación en casi todo el continente europeo.* Así por ejemplo podemos mencionar a Alemania, Francia y el Reino Unido .

- *Los gastos personales y cargas familiares no se encuentran libres de tributación en todos los países europeos.* Por ello se hacen las deducciones respectivas, como es el caso de Francia, donde se aplica un sistema de cociente familiar que atenúa el efecto de las cargas familiares. En Alemania, España y el Reino Unido, estos gastos se compensan mediante un sistema de reducción en la base imponible. Es pertinente mencionar que este sistema constituye una forma de aplicación sencilla y transparente tanto para el contribuyente como para la entidad tributaria.

Respecto a los rendimientos del trabajo, podemos decir que en la mayor parte de los países desarrollados están sometidas a tributación todas las retribuciones recibidas por el trabajador, ya sean monetarias o en especie. De manera muy general explicaremos como se trata este tema en los países Europeos.

- *Existen ciertas categorías de renta que reciben un tratamiento preferencial.* Es así que, en Alemania y en Holanda, las compensaciones por gastos de desplazamiento entre la residencia del trabajador y el lugar de trabajo no están afectas a tributación. Así también, en Francia se encuentra exentas de tributación los pagos por maternidad o enfermedad relacionada con la actividad laboral y las contribuciones de Seguridad Social, desempleo y pensiones.

- *Las retribuciones en especie están sometidas a tributación.* Por ejemplo, en Alemania las retribuciones constituidas por opciones sobre los títulos de la empresa, tributarán el valor que tome la acción al momento de transferirse en bolsa. Sin embargo, en el Reino Unido, estas opciones están exentas de tributación si su valor no supera las 30.000 libras y si no se pueden ejercitar en un plazo inferior a tres años.

- *Los gastos realizados por el trabajador para obtener capacitación son deducibles en toda Europa.* En Alemania y Francia son deducibles las cuotas abonadas a los colegios profesionales o sindicatos.

También podemos mencionar al Reino Unido, a diferencia de Alemania y Holanda; donde no resultan deducibles los gastos de desplazamiento en los que incurren los trabajadores.

- *Las pensiones son objeto de gravamen de la misma manera que los otros rendimientos del trabajo.* Esta figura se repite en casi todos los países europeos. No obstante, podemos mencionar que en Alemania, las pensiones satisfechas por sistemas privados en forma de capital en el momento de la jubilación se encuentran exentas de tributación.

- *Las retenciones impositivas del trabajo personal* son captadas en la mayoría de países europeos por el empleador. Esto ocurre por ejemplo en Holanda y el reino Unido. Mientras que en Francia, el empleador sólo retiene las contribuciones a la Seguridad Social.

e) Nuevas Tendencias del Impuesto a la Renta Personal en los países Desarrollados

En los últimos años se han venido produciendo en los principales países de la OCDE interesantes procesos de cambio en la imposición a la renta personal, algunos de los cuales están siendo todavía objeto de consideración por los respectivos Parlamentos. Las principales tendencias en los cambios impositivos implementados y los que se encuentran en evaluación son:

- Hacer más extensa la base tributaria
- Reducir el papel de los instrumentos tradicionales de progresividad formal
- Preocupación creciente por la familia, reconociendo fiscalmente las distintas situaciones en que ésta puede encontrarse.
- Tendencia a reducir las cargas fiscales sobre los rendimientos del trabajo para favorecer el empleo
- La aparición de elementos de división de la base única que hasta hace poco era habitual en el tributo
- Búsqueda de soluciones tributarias de mayor neutralidad frente a las decisiones de los ciudadanos en el ámbito económico

Así, mientras que las dos primeras de las tendencias indicadas –extensión de la base y abandono de la progresividad formal- son más antiguas y parecen estar perdiendo cierta fuerza; sin embargo, las dos últimas, relativas a la división de la base única y a la búsqueda de una mayor neutralidad, parecen encontrarse en una trayectoria fuertemente ascendente, pues las más recientes reformas tributarias en los países de la OECD las han considerado como tendencias más importantes.

Dualización del impuesto y la búsqueda de su neutralidad

En los últimos años se ha venido produciendo la aparición de más de una base impositiva en los impuestos sobre la renta de las personas físicas de algunos países de Europa, lo que ha revivido la polémica acerca de los impuestos sintéticos (también llamados Globales) y los analíticos (también llamados Cedulares). Sin embargo, este fenómeno parece reducirse hoy a la aparición de impuestos sobre la renta de base dual.

Los impuestos sobre la base dual surgen del problema de buscar la neutralidad fiscal frente al ahorro e implican la aparición de una nueva base de gravamen que comprende tanto los rendimientos del ahorro como las ganancias patrimoniales a corto o largo plazo. Recientemente este sistema se ha ido extendiendo por toda Europa, así por ejemplo podemos mencionar a Finlandia, Noruega y Suecia como países representativos de este sistema. En pocas palabras, un impuesto sobre la renta de base dual es un tributo que establece separadamente el gravamen de los rendimientos del ahorro, y el gravamen de los rendimientos del trabajo.

La justificación del modelo dual se encuentra en la elevada elasticidad de la oferta de capital en comparación con la más reducida elasticidad de la oferta de trabajo. En un mundo con libertad de

movimiento de capitales, si un país pretendiese aumentar la imposición sobre los rendimientos del ahorro, para conseguir que éste se invirtiese en su territorio tendría que ofrecer rentabilidades brutas antes de impuesto más elevadas que las de sus competidores, lo cual conduciría a menores retribuciones para el factor trabajo.

De hecho, tal situación sería equivalente a la existencia de un gravamen implícito sobre los rendimientos del factor trabajo, por lo que algunos opinan que resulta más adecuado gravar directamente el trabajo que hacerlo indirectamente mediante un impuesto sobre el rendimiento del ahorro.

Un impuesto sobre los rendimientos del capital, al reducir la oferta de este factor –y, consiguientemente, las inversiones– termina por elevar la rentabilidad bruta del capital y reducir paralelamente la retribución del trabajo, es decir, termina por incidir sobre el trabajo dada la falta de elasticidad de su oferta. En la búsqueda de una mayor equidad mediante una elevación de los impuestos sobre los rendimientos del capital se terminaría así gravando más al trabajo, aunque de forma no visible.

El impuesto dual en su forma más pura no se aplica en casi ningún país europeo; sin embargo, sí existen aproximaciones a este sistema. Así se puede mencionar a Dinamarca y a Suecia como las primeras naciones que aplicaron este modelo a fines de la década de los ochenta. En estos países encontramos un modelo mixto donde el carácter dual se presenta en la separación de rendimientos del capital y el impuesto a las empresas

La experiencia de países desarrollados demuestra que el modelo dual representa hoy una alternativa fiscal consolidada. Los casos de Suecia, Noruega y Finlandia, donde el impuesto lleva funcionando desde principios de los noventa, demuestran que el modelo es viable. Un refuerzo lo constituye la reciente puesta en marcha en el año 2001 de un impuesto dual en Holanda.

No obstante lo anterior, parece que ninguno de los países ha conseguido acabar con los problemas que pretendía eliminar el modelo dual. Pese a haber ganado neutralidad en la tributación de las rentas del capital, sigue habiendo problemas provocados por la deductibilidad de intereses y por el tratamiento particular de la vivienda habitual.

f) Tratamiento de los intereses, dividendos y ganancias de capital

El **Anexo N° 6** presenta un resumen detallado del tratamiento existente en 1998 en algunos países industrializados respecto de los intereses, dividendos y ganancias de capital.

En relación a los intereses por depósitos se puede observar como estos se encontraban exentos en Hungría y Polonia, mientras que EE.UU, Japón, Alemania, Francia, República Checa, Inglaterra y Canadá los gravaron mayormente con porcentajes fluctuando entre 15% y 31.5% sea como en forma de retención o aplicando el tratamiento de cualquier otra renta.

En cuanto a los dividendos, la constante que se observa es que estos se encuentran mayormente gravados a través de una tasa de retención final o como ingreso regular pero con un crédito tributario.

Finalmente, el **Anexo N° 6** también ilustra sobre el tratamiento de las ganancias de capital, las mismas que se encuentran gravadas en 8 de los 10 países analizados, encontrándose exentas en Polonia y República Checa.

Neutralidad en la tributación de los dividendos.

Otro aspecto de gran interés fiscal, en los países desarrollados, se refiere al tratamiento de los dividendos. Como es conocido, los dividendos, en tanto que beneficios distribuidos, han sido

previamente gravados por el impuesto sobre sociedades en el ámbito de la sociedad que los distribuye. Posteriormente suelen integrarse entre los rendimientos de capital gravados por el impuesto personal sobre la renta si su preceptor es una persona física, soportando un nuevo gravamen. De ahí que en algunos países se establezcan métodos que, de algún modo, eviten o atenúen este doble gravamen de los dividendos y restablezcan una cierta neutralidad entre el gravamen de estos rendimientos y el de los restantes que proceden del capital.

Si bien en la mayoría de casos los dividendos se integran en el impuesto personal sobre la renta. Sin embargo, se aplican métodos (como el “tax credit”) para corregir totalmente o atenuar la doble imposición de estos rendimientos.

g) Progresividad del Impuesto a la Renta Personal en los países desarrollados

Existen voces cuestionadoras respecto de la progresividad que habrían alcanzado los Sistemas Tributarios de los países desarrollados. Es así que existe la percepción que no siempre las personas de elevados ingresos son las que pagan las tasas marginales máximas del impuesto. De este modo, aún en los países de la OECD, muchos individuos de los tramos de ingresos bajos y medios se encuentran expuestos a las más altas tasas marginales producto de la confluencia del Impuesto a la Renta con las Contribuciones Sociales, teniendo estas últimas límites o topes que generan desigualdades entre los individuos.

De otro lado, existen situaciones en las que los trabajadores de menores ingresos pagan más no sólo por que su ingreso haya subido, sino también por que esta nueva situación hace que pierdan parte de los subsidios y beneficios recibidos antes.

III. EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN EL PERU

III.1 ANTECEDENTES: EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO

a) Estructura del Sistema Tributario

A diciembre del año 2003 el Sistema Tributario peruano estaba conformado por los siguientes tributos:

**CUADRO N° 2
TRIBUTOS VIGENTES EN EL PERÚ SEGÚN DESTINO 2003**

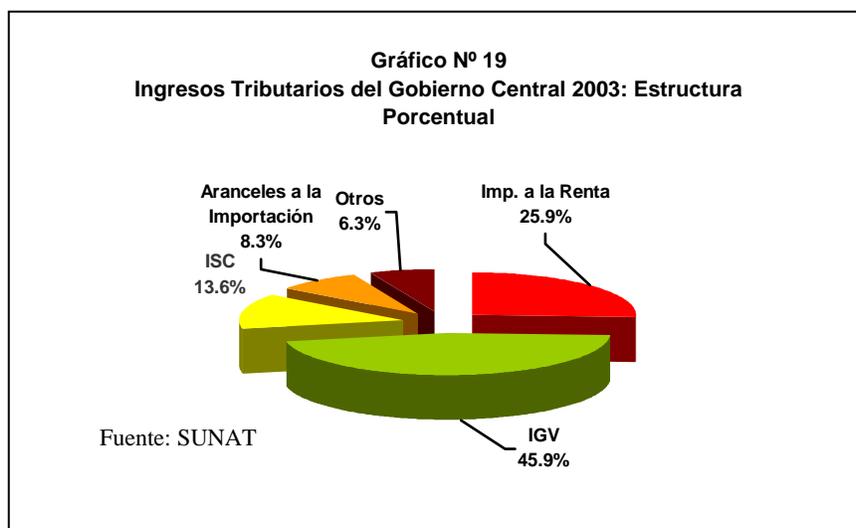
Para el Gobierno Central	Para los Gobiernos Locales	Para Otros Fines
- Impuesto General a las Ventas (*) - Impuesto a la Renta (*) - Impuesto Selectivo al Consumo (*) - Régimen Único Simplificado (*) - Impuesto Extraordinario de Solidaridad (*) - Derechos Arancelarios (*) - Impuesto al Desarrollo Turístico (*) - Impuesto de Solidaridad en Favor de la Niñez Desamparada - Tasas por prestación de servicios públicos	- Impuesto Predial - Impuesto de Alcabala - Impuesto al Patrimonio Automotriz - Impuesto a las Apuestas - Impuesto a los Juegos - Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos - Impuesto de Promoción Municipal e IPM adicional (*) - Impuesto al Rodaje (*) - Impuesto a las Embarcaciones de Recreo - Contribuciones y Tasas	- Contribuciones a la Seguridad Social de Salud (*) - Contribución al Servicio Nacional de Trabajo Industrial (SENATI) - Contribución al Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción (SENCICO) (*) - Aportes al Sistema Nacional de Pensiones (*)

(*) Administrados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)

Fuente: SUNAT

La experiencia peruana, al igual que la de otros países latinoamericanos, es rica en cuanto a la implementación de Reformas Tributarias cuyo objetivo principal ha sido la ampliación de la base tributaria y el incremento de la recaudación, preferentemente mediante el establecimiento de un sistema tributario simple y con pocos tributos de aplicación general, que no creen distorsiones en la asignación de recursos.

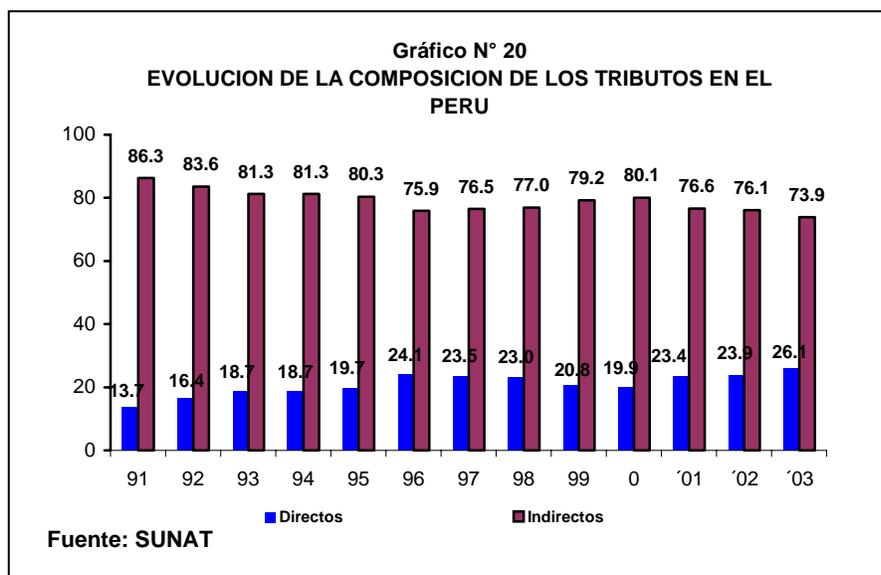
Es así que a lo largo del tiempo y en especial en las dos últimas décadas el Sistema Tributario peruano ha sufrido importantes cambios producto de la implementación de importantes Reformas Tributarias, siendo el rasgo más importante la reducción del número de tributos llevada a cabo entre los años 1990 y 1992. De este modo, con el propósito de modificar o eliminar los tributos que generaban distorsiones en la economía; se llegaron a derogar 64 tributos, muchos de ellos de baja recaudación, a la vez que se suspendieron 41 beneficios y exoneraciones que complicaban el Sistema a la vez que erosionaban las bases imponibles. Los ingresos tributarios del Gobierno Central pasaron a sustentarse principalmente en cuatro tributos: el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto a la Renta, el Impuesto Selectivo al Consumo y los Aranceles a la Importación, composición que se ha mantenido hasta la fecha.



A pesar del diseño básico neutral, la proliferación de beneficios tributarios, particularmente en el Impuesto a la Renta de Empresas (También llamado de Personas Jurídicas), ha generado distorsiones en el Sistema Tributario peruano.¹⁵

b) Composición: Tributos Directos-Indirectos

Históricamente la tributación indirecta es la de mayor importancia en el Perú, de forma tal que actualmente estos impuestos aportan más del 70% de la recaudación tributaria total, siendo el más representativo de este grupo, el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) que aporta alrededor del 50% de la recaudación. Por su parte, los impuestos directos explican alrededor del 30% de la recaudación Tributaria Total, siendo el más importante en este grupo el Impuesto a la Renta que explica el 26% de la recaudación total. Sólo entre el Impuesto a la Renta y el IVA se explica más del 70% de la Recaudación total en el Perú.



¹⁵ Según el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006, publicado por el Ministerio de Economía Peruano, los gastos tributarios (exoneraciones y beneficios) representan 1.83% del PBI peruano.

III.2. EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN EL PERÚ

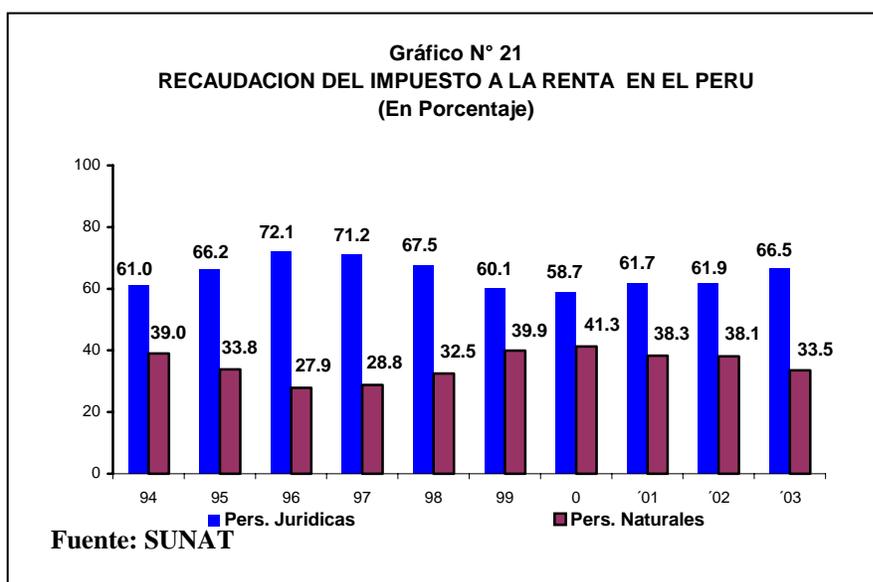
a) Antecedentes Históricos

El Impuesto a la Renta en el Perú data del año 1934 en que se publicó la primera Ley del Impuesto a la Renta¹⁶. Este tributo grava principalmente los ingresos, tanto de las Personas Naturales (o personas físicas) como de las empresas (sociedades o personas jurídicas), que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos.

Como ya se dijo anteriormente, este impuesto explica actualmente aproximadamente la cuarta parte de la recaudación total de tributos del Gobierno Central en el Perú.

La ley peruana, para el caso de los contribuyentes residentes o domiciliados en el país distingue entre el impuesto a la renta personal (o renta de personas físicas) y el impuesto a la renta de personas jurídicas (o sociedades). En el caso de los contribuyentes no residentes, la ley peruana contempla un impuesto a la renta de No Domiciliados.

Al interior del Impuesto a la Renta, y al igual que en otros países de la región latinoamericana, el impuesto a la Renta de empresas es el que presenta mayor participación, en comparación con el menor aporte del Impuesto a la Renta Personal. Es así que, en la última década, en promedio las empresas explicaron las dos terceras partes de la recaudación del Impuesto a la Renta total, mientras que las personas físicas explicaron solo un tercio. Esto se puede apreciar en el **Gráfico N° 21**.



b) Definición

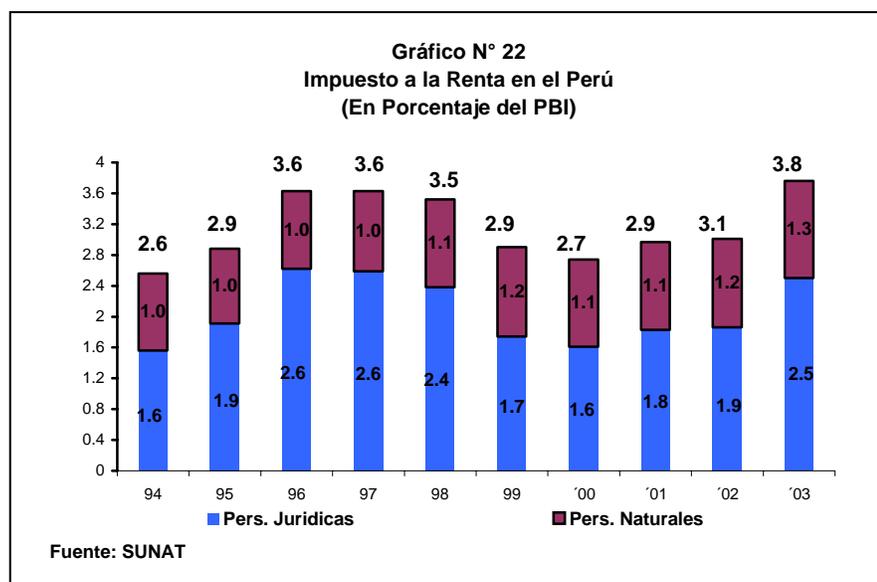
El Impuesto a la Renta de Personas Físicas (también llamado de Personas Naturales) es un tributo directo que grava las rentas obtenidas por las personas residentes o no residentes en el Perú.

Este tributo tiene un bajo aporte a la recaudación total de país, explicando alrededor del 10% de la misma. En cuanto a su contribución al Impuesto a la Renta total, como ya se indicó antes, en el período 1994-2003 la participación promedio del Impuesto a la Renta de Personas Naturales ha sido de 35%, es

¹⁶ Ley N° 7904 promulgada el 26 de julio de 1934.

decir una tercera parte de la recaudación del Impuesto a la Renta total.. En el año 2003 la participación alcanzó el 33% del Impuesto a la Renta total.

En términos de Presión Tributaria, el Impuesto a la Renta de Personas representa en promedio un punto del Producto Bruto Interno (PIB) peruano. Por su parte el Impuesto a la Renta de empresas representa en promedio alrededor de 3%, a excepción del año 2003 en que la participación sube debido a la implementación de sistema adicional de pago del impuesto llamado: Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta.



c) Reformas Tributarias y su efecto en el Impuesto a la Renta Personal Peruano

El Sistema Tributario peruano ha experimentado a lo largo de la historia una serie de Reformas Tributarias, siendo la característica principal que ninguna de estas reformas tributarias estuvieron orientadas a aumentar la recaudación mediante la creación de nuevos impuestos. Por el contrario, el objetivo de las reformas fue siempre la ampliación de la base tributaria, mediante el establecimiento de pocos impuestos de aplicación general, que no creen distorsiones importantes en la asignación de recursos económicos.

En el período 1990-1994 se redujo la progresividad del impuesto a la Renta¹⁷, se eliminó el impuesto al Patrimonio empresarial y los regímenes especiales del IGV y del Impuesto a la Renta. Estos últimos fueron reemplazados por un régimen para pequeños contribuyentes que venden a consumidores finales (monotributo que fue llamado Régimen Unico Simplificado-RUS) y un régimen simplificado de determinación de renta para la pequeña empresa (Régimen Especial de Renta-RER).

En diciembre del 2000 se rebajaron las tasas del Impuesto a la Renta de Personas Naturales y Personas Jurídicas de 30% a 20%, con vigencia para el ejercicio 2001. En este período también se otorgaron beneficios a través de normas tributarias que generaron prácticas elusivas, principalmente en el impuesto a la Renta de empresas. Ese fue el caso de los regímenes de revaluación de activos y depreciación acelerada.

d) Situación Actual: El Impuesto a la Renta Personal en el Perú a diciembre 2003

¹⁷ Al efectuar una importante reducción en el número de tramos y tasas impositivas .

El Impuesto a la Renta de Personas Naturales (o personas físicas) presenta actualmente las siguientes características:

• **Base Imponible:**

El impuesto prevé una base imponible general compuesta principalmente por rentas de alquiler (primera categoría), otras rentas del capital (segunda categoría), rentas del trabajo independiente (cuarta categoría) y rentas esencialmente del trabajo dependiente (quinta categoría).

El Impuesto a la Renta Personal excluye las rentas de actividades comerciales llevadas a cabo por personas naturales, las mismas que se rigen por las normas del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (en Perú denominadas Rentas de Tercera categoría o de actividad empresarial) y son declaradas de manera independiente por las Personas Naturales.

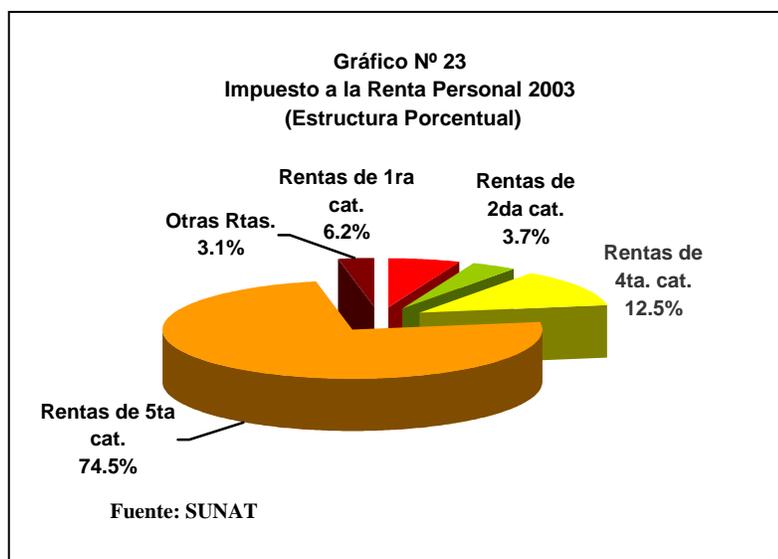
Asimismo, si bien son considerados rentas de segunda, los dividendos están gravados independientemente y no forman parte de la renta neta global de las personas físicas.

Cuadro N° 3: Impuesto a la Renta de Personas Físicas en el Perú

Categorías	Descripción de Categoría de Renta
Primera Categoría	Arrendamiento, sub arrendamiento, cesión de bienes
Segunda Categoría	Intereses, excedentes, regalías, dividendos y otras rentas del capital
Cuarta Categoría	Trabajo Independiente
Quinta Categoría	Trabajo Dependiente

Fuente : SUNAT

El gráfico N° 23 presenta la participación de las diferentes categorías de Renta respecto del impuesto a la renta personal, siendo la característica más saltante la elevada concentración de la recaudación en las rentas de sueldos y salarios, las mismas que mayormente son sujetas de retención en la fuente. Es así que, la Renta de quinta categoría (trabajo dependiente) representa 74.5%, mientras que la de cuarta categoría (trabajo independiente) explica 12.5% del total.



- ***Sistema Mixto: Carácter global (sintético) y analítico (cedular).***

El impuesto a la Renta personal en el Perú es global, en cuanto suma rentas de distinta categoría en una sola base imponible. Es analítico o cedular, en cuanto la renta neta de cada categoría se calcula por separado. La globalidad encuentra una excepción en el tratamiento de los dividendos (rentas de segunda categoría) pues desde el año 2001 ellos están sujetos a una tarifa separada (retención de 4.1%) y por tanto, sustancialmente, constituyen una base imponible especial y separada de la base general.

- ***Rentas de Fuente Extranjera***

Estas son gravadas según un criterio de residencia o renta mundial y, de hecho, puede decirse que, en sustancia, conforman una categoría de renta adicional, pues deben determinarse y compensarse exclusivamente entre sí, de modo que se suman a la base general en tanto arrojen un resultado neto positivo. En estricto el impuesto a la Renta Personal aplica el criterio de *renta mundial para los residentes y de renta territorial para los no residentes*.

- ***Concepto predominante: Renta-Producto***

El Impuesto a la Renta Personal se basa principalmente en el concepto de renta producto¹⁸, pues si bien parece gravarse algunas formas de ganancia de capital, en esencia éstas, al tener un requisito de la habitualidad o implicar la enajenación de elementos de capital afectos a la actividad empresarial, se adscriben al mencionado concepto de renta producto y, por tanto, no aparecen gravadas en este impuesto sino en el impuesto sobre las rentas de actividad empresarial (denominadas de tercera categoría).

- ***Determinación de la Base Imponible***

En cuanto al método de determinación de la base imponible, se sigue un sistema mixto: estimación directa para la determinación de los ingresos gravables; estimación objetiva para la determinación de los gastos deducibles, el cual consiste en la aplicación de porcentajes fijos a la renta bruta para determinar el monto a deducir. La excepción son las rentas de quinta categoría (trabajo dependiente), que son gravadas en su importe bruto, estimado directamente, sin concesión de gastos deducibles.

- ***Inafectación-Mínimo No Imponible***

Es de observar que éste punto en el Perú se aparta del concepto de globalidad al reconocerse únicamente para las rentas de cuarta y quinta categoría. Asimismo, se trata de un mínimo puramente individual, es decir igual para todos, que no distingue por las diferentes circunstancias familiares de los contribuyentes.

De esta forma, las rentas del trabajo dependiente e independiente iguales o inferiores a 7 Unidades Impositivas Tributarias-UIT (aproximadamente US\$ 6,300) se encuentran exentas del impuesto a la Renta.

- ***Principales inafectaciones(exenciones) y Exoneraciones:***

Se encuentran inafectos las pensiones y las rentas vitalicias del trabajo y la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). La inafectación a las pensiones y rentas vitalicias obedece a que no se permiten deducciones por las contribuciones realizadas distintas a la deducción básica de las 7 UIT ya comentada

¹⁸ Aunque la tendencia es a aproximarse también al concepto de Flujo de Riqueza.

También se encuentra inafecta la ganancia de capital por la venta ocasional de inmuebles por parte de personas naturales (antes se gravaba si era habitual, ahora ya no se grava).

De otro lado, se encuentran exonerados hasta el 31 de diciembre del año 2006 los intereses y ganancias de capital originados en depósitos en entidades del Sistema financiero y títulos valores emitidos siguiendo las normas del mercado de valores, las ganancias de capital provenientes de la venta de valores emitidos en las bolsas de valores o en la bolsa de productos, la valorización de las cuotas de fondos mutuos.

Las rentas de primera y segunda categoría incluyen las rentas del capital. Los dividendos o cualquier distribución de utilidades de las empresas se encuentran gravados desde el año 2001, ya que anteriormente estos conceptos se encontraban exentos del impuesto.

En la práctica, las exoneraciones y algunas inafectaciones han hecho que el impuesto a la Renta en el Perú tenga muy poca progresividad, lo cual atenta contra la equidad vertical del Sistema Tributario y limita su capacidad redistributiva.

- **Tasas Impositivas**

En cuanto a las tasas impositivas, a lo largo del tiempo se han aplicado en el Perú escalas progresivas acumulativas por escalones. En el año 2003, y desde el año 2002, se vienen aplicando sobre tres tramos de ingresos afectos (antes eran sólo dos tramos) siendo las tasas vigentes: 15%, 21% y 30%. Adicionalmente, los dividendos están sujetos a una tasa del 4.1% la misma que es aplicada como una retención en la fuente. En el caso de personas no domiciliadas la tasa es de 30%.

Cuadro N° 4
Tasas Impositivas del Impuesto a la Renta Personal 2003

Renta Neta Global*	Tasa
Hasta 27 UIT	15%
Por el exceso de 27 UIT y hasta 54 UIT	21%
Por el exceso de 54 UIT	30%
Dividendos	4.1%

(*) **La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) equivale en el año 2003 a US\$ 890**
Fuente: TUO del Impuesto a la Renta en el Perú

- **Liquidación y Recaudación del Impuesto**

En cuanto a los mecanismos formales de liquidación y recaudación, el impuesto a la renta personal en el Perú se basa en el clásico sistema de **autoliquidación**, con un sistema de retenciones o pagos a cuenta tratándose de rentas de fuente interna. La particularidad es que las personas que reciben sólo rentas de quinta categoría (trabajadores dependientes) no deben efectuar autoliquidación ni declaración al final del período, pues las retenciones practicadas toman en cuenta todos los elementos relevantes y, por tanto, estas equivalen al monto de impuesto a pagar.

- **Tratamiento de Personas Naturales No Domiciliadas (No Residentes)**

Para este caso el Impuesto a la Renta grava a las personas con un criterio de gravamen exclusivo por rentas de fuente peruana. La base imponible adopta un concepto de renta neta, aplicando el mismo método de determinación; es decir estimación directa para los ingresos brutos, estimación objetiva para los

gastos, a los que se le aplica porcentajes fijos de reducción respecto de la renta bruta. *La tasa impositiva vigente es de 30%* aplicable a las pensiones o remuneraciones por servicios personales cumplidos en el país, regalías u otras rentas. En caso de rentas por concepto de dividendos u otra forma distribución de utilidades, la tasa vigente es de 4.1%.

III.3) ANÁLISIS COMPARADO DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL: PERÚ VS. PAÍSES VECINOS

Con el objetivo de facilitar la identificación de las principales características del Impuesto a la Renta personal en el Perú, en este punto efectuamos una comparación con un grupo de los principales países de la Región Sudamericana. De esta forma se efectuará la comparación con Brasil, Argentina, Chile y Colombia, tomando como base la información disponible más reciente para la parte tributaria (año 2002). El siguiente cuadro presenta algunos indicadores principales para estos países :

Cuadro N° 5
Principales Países Sudamérica: Indicadores Básicos 2002

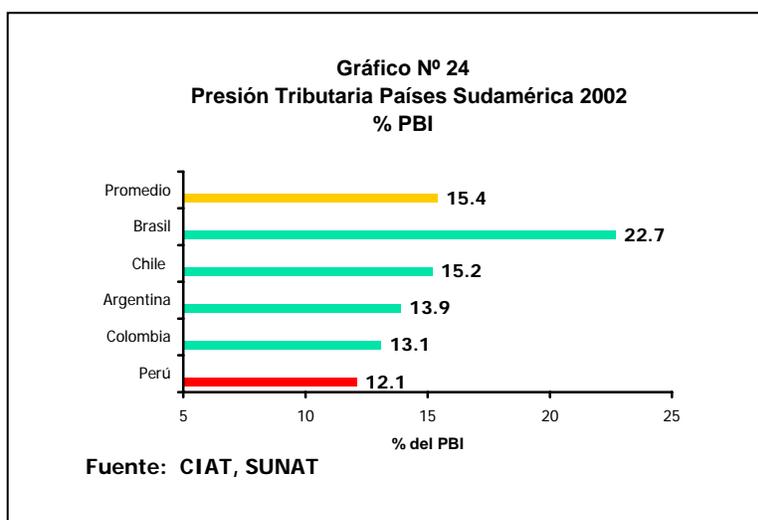
País	Población		Extensión Territorial		PBI		PBI Per capita	
	Mill	Rank.	Miles Km2	Rank.	US\$ Bill.	Rank.	US\$	Rank.
Perú*	27	4	1,285	3	60,7	5	2,250	4
Colombia	42	2	1,139	4	85,3	3	2,031	5
Chile	15	5	757	5	69,8	4	4,653	2
Brasil	170	1	8,547	1	610,1	1	3,589	3
Argentina	37	3	2,780	2	276,2	2	7,465	1

(*) Datos preliminares del año 2003

Fuente: Páginas Web.

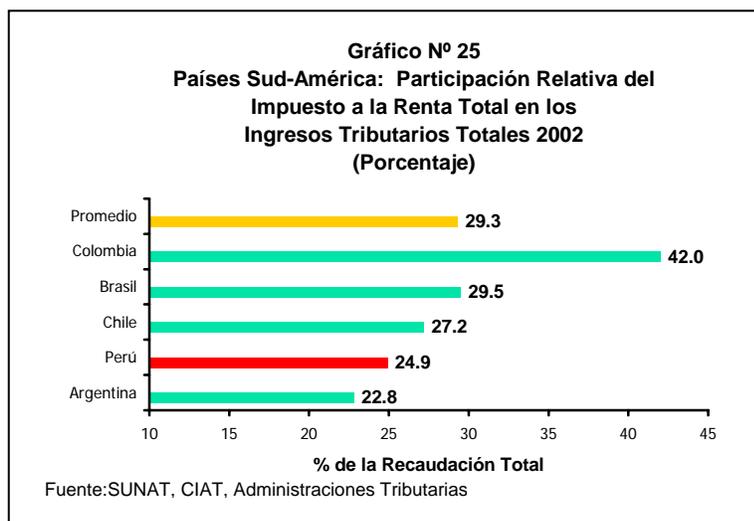
a) Participación Relativa : Carga Tributaria Total

Entre los países elegidos para hacer la comparación, el **gráfico N° 24** permite apreciar como Perú es el que presenta la menor carga tributaria expresada como porcentaje del PBI, según los datos obtenidos para el año 2002. Incluso, el 12.1% de carga tributaria obtenida por Perú en el año 2002, se ubicó por debajo del promedio de aquella alcanzada por los países sujetos a la comparación (15.4%).



b) Importancia del Impuesto a la Renta Total

Con relación a la tributación a la Renta, se puede observar en el **grafico N° 25** como después de Argentina, Perú es uno de los países que registra la menor participación relativa de este tributo con relación a la recaudación total. Aunque la participación del impuesto a la Renta no es muy grande, sin embargo el valor actual (24.9%) es el resultado de un incremento iniciado en la década de los años 90.



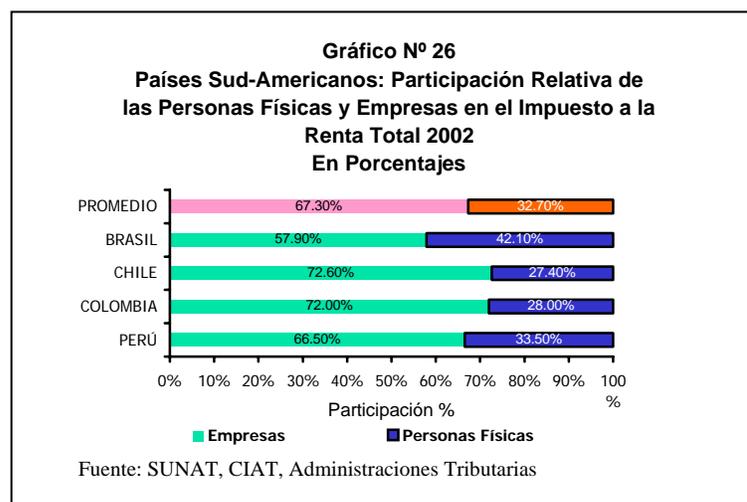
c) Impuesto a la Renta de Personas Físicas y de Empresas (Personas Jurídicas)

La distribución de la carga tributaria del Impuesto a la Renta entre Personas físicas y empresas es otro aspecto importante para someter a comparación. Como ya se mencionó en el capítulo III, la constante en Latinoamérica es la mayor participación del Impuesto a la Renta de empresas respecto de personas físicas, situación que no ocurre en los países industrializados donde el mayor aporte al Impuesto a la Renta proviene de las personas físicas.

En los países industrializados la distribución homogénea de la renta hace posible desgravar el consumo y la producción y concentrarse en la imposición de las personas físicas. En esta línea juega un papel importante la existencia de Administraciones Tributarias modernas y bien organizadas.

Por su parte, en los países Latinoamericanos la mayor participación del Impuesto a la renta de empresas es consecuencia de no contar aún con una adecuada inversión en sus Administraciones Tributarias que les permita llegar a la gran cantidad de contribuyentes existentes en el segmento de personas físicas, de tal forma que la estrategia para maximizar los recursos es focalizar la recaudación del Impuesto a la Renta en las empresas, que son un número más reducido y manejable respecto a las personas físicas.

En el **gráfico N° 26** se puede observar como a nivel de los países analizados, si bien la constante es la mayor participación del Impuesto a la Renta de empresas, sin embargo en lo referente a personas físicas, después de Brasil, Perú registra la mayor participación respecto al resto de países, al alcanzar un 33.5% del Impuesto a la Renta total en el año 2002. Le siguen en importancia Brasil Colombia (28.0%) y Chile (27.4%); siendo el promedio de estos cinco países 32.7%.



Del análisis comparado de estos tres primeros aspectos se puede concluir que Perú presenta un bajo nivel de carga tributaria global, bajo nivel de tributación sobre la Renta y elevada participación relativa del impuesto a la Renta de Personas Físicas en la recaudación total del Impuesto a la Renta.

d) Análisis de la Progresividad del Impuesto a la Renta Personal en el Perú

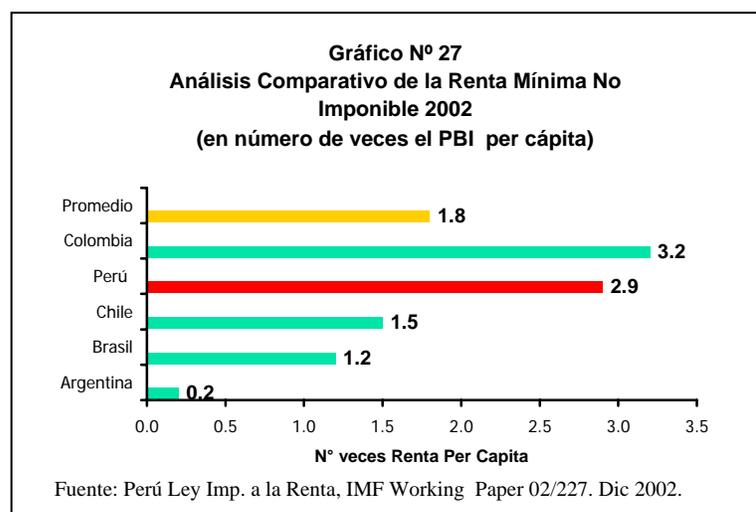
A fin de efectuar un análisis comparado más exhaustivo respecto del Impuesto a la Renta Personal, es importante evaluar el nivel de progresividad existente. Para ello hay tres parámetros principales: la renta mínima no imponible, la amplitud de cada tramo y las tasas impositivas aplicables a cada uno de ellos.

e) La Renta Mínima No Imponible

Como ya se indicó antes, la legislación peruana prevé un mínimo no imponible anual de 7 Unidades Impositivas Tributarias–UIT (algo de US\$ 6,300) independientemente de la sustentación documental, siendo utilizada básicamente por las rentas de cuarta y quinta categoría. A fin de poder hacer una evaluación comparativa de este concepto respecto de otros países, es útil expresar la Renta mínima no Imponible en número de veces la Renta Per Cápita¹⁹.

En el **gráfico N° 27** se observa que, después de Colombia, Perú tiene la segunda relación más alta entre un grupo de países vecinos de la región Sudamericana. Es así que, el mínimo imponible en Perú es casi tres veces la renta per capita nacional y casi el doble del mínimo imponible promedio de los países analizados.

¹⁹ La Renta Per Capita se define como el cociente entre el Producto Bruto Interno (PBI) de un país y el número de habitantes del mismo.



La definición del valor de la renta mínima no imponible es importante pues establece el universo potencial de contribuyentes del Impuesto a la Renta y en ese sentido, el nivel vigente en Perú es motivo del reducido número de contribuyentes que tiene el impuesto, situación que se analizará más adelante.

De acuerdo a lo anterior, la reducción del mínimo no imponible es una medida a considerar para conseguir el objetivo de ampliar el universo de contribuyentes del Impuesto a la Renta Personal..

En el caso de Perú, una desventaja de aplicar un mínimo no imponible como deducción flat (7 UIT) es que elimina en las personas el estímulo de exigir comprobantes de pago en sus transacciones, lo cual debilita un importante punto de control del IVA; situación que no sucedería en un escenario en el cual se exigiera a los contribuyentes la sustentación de una parte de su tramo inafecto a través de comprobantes de pago.

f) Número de Tramos y Tasas del Impuesto a la Renta Personal y de Empresas

Por lo general en el tratamiento del Impuesto a la Renta se estila establecer una tasa impositiva flat para empresas y una tabla con tasas progresivas para personas. El uso de la tabla progresiva permite combinar el objetivo recaudatorio con el objetivo de redistribución de la riqueza que busca el Impuesto. El cuadro N° 6 presenta las tasas vigentes en los cinco países analizados tanto para personas físicas y empresas . En el caso de personas físicas, dada la existencia de diversos tramos se está colocando la tasa mínima y la tasa máxima de la escala progresiva.

Es así que, se puede apreciar como, de los cinco países analizados, luego de Brasil, Perú es el que posee la menor cantidad de tramos y también la más alta tasa marginal mínima y la más baja tasa marginal máxima. La tabla de tasas progresiva del Impuesto a la Renta Personal en el Perú, sigue la tendencia internacional de establecer un reducido número de tramos de Renta para cada tasa marginal. No obstante, esta combinación de tramos, tasas y un mínimo imponible elevado, no hace sino restarle progresividad al sistema peruano.

Cuadro N° 6
Tramos y Alícuotas del Impuesto a la Renta 2002

País	Personas Físicas			Empresas (Personas Jurídicas)
	Tramos	Mínima	Máxima	
Perú*	3	15.0%	30.0%	27.0%
Colombia	325	0.10%	35.0%	35.0%
Chile	7	5.0%	40.0%	15.0%
Brasil	2	15.0%	27.5%	15.0%
Argentina	4	9.0%	35.0%	35.0%

* Datos 2003

Fuente: Base de datos CIAT, IMF Working paper 227.

La adopción de una tasa del Impuesto a la Renta de empresas inferior a la tasa de personas es una práctica común en los países industrializados y en algunos países Latinoamericanos.

Al respecto, una tasa menor para empresas estimula la reinversión pues en caso que la ganancia sea distribuida para los accionistas, ellos estarán sujetos a una mayor presión fiscal. Sin embargo, cuanto mayor sea la diferencia entre tasas, habrá mayor tentación para aplicar prácticas evasivas.

Es muy difícil y casi imposible hacer una evaluación absoluta del nivel de progresividad de un Sistema Tributario. Cuanto más desigual sea la distribución de la Renta en la sociedad, más progresiva debe ser la incidencia del Impuesto para lograr resultados efectivos; ese es el caso de Perú.

De otro lado, cabe mencionar que, a la luz de la experiencia internacional, se ha observado que tasas marginales muy elevadas se muestran poco eficaces como mecanismo de distribución de renta, una vez que los contribuyentes con mayor poder adquisitivo, además de tener mayor movilidad de capital tienen acceso a esquemas de planificación fiscal (llámese prácticas elusivas o de evasión) frustrando el objetivo redistributivo. En este sentido, la solución no es tampoco colocar tasas elevadas sino que se debe hacer una buena evaluación y encontrar la estructura de tasas y tramos adecuados que otorguen progresividad al Sistema.

III.4. PROBLEMAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL EN EL PERÚ : BAJA PROGRESIVIDAD, ALTA EVASIÓN

El Impuesto a la Renta de Personas Físicas en el Perú se ha caracterizado en los últimos años por su bajo nivel de progresividad y altas tasas de evasión. Si bien a nivel teórico, la progresividad de las tasas y la cobertura legal del Impuesto a la Renta Personal deben contribuir a la equidad de la carga tributaria; sin embargo en la práctica, y en gran parte por razones administrativas y de la naturaleza del contribuyente, el Impuesto a la Renta Personal en el Perú constituye la causa de inequidad tanto a nivel horizontal como vertical.

A nivel de *equidad horizontal*, y sobre el universo de asalariados, se observa que el Impuesto diferencia entre quienes están gravados en la fuente y aquellos contribuyentes que trabajan por cuenta propia de manera independiente u obtienen ingresos no salariales (por ejemplo alquileres). Es así que los primeros, por operatividad del mismo mecanismo de retención, están sujetos a un mayor control que los segundos, siendo este último segmento el que presenta mayores tasas de evasión.

Debido a la larga lista de exenciones, alrededor del 75% del Impuesto a la Renta Personal proviene de las rentas de los asalariados y sólo un 12% adicional surge de las rentas de los trabajadores independientes, lo cual significa un alto grado de inequidad horizontal. Esta situación se agrava por la subdeclaración de rentas provenientes de alquileres y servicios profesionales independientes, las cuales son poco fiscalizadas por la Administración Tributaria. Las Rentas del capital distintas a los arrendamientos (segunda categoría) tienen una baja contribución a la recaudación de Personas naturales en el Perú.

De acuerdo a lo anterior, hogares que perciben el mismo nivel de ingreso, están sujetos a tasas impositivas muy diferentes. Adicionalmente, el hecho de no gravar los intereses y ganancias de capital por depósitos en el Sistema Financiero, incluso aquellos que se obtienen por la transferencia de acciones de empresas inscritas en la bolsa de valores, también amplía este trato inequitativo.

La inequidad horizontal se agrava por las altas tasas de impuestos a las planillas, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, que se imponen de manera proporcional entre sueldos y salarios en el Perú. Además, dada la estructura del mercado laboral peruano, la incidencia de las cargas impositivas recae sobre la mano de obra del sector formal, fomentando el desempleo y el crecimiento del sector informal.

Por el lado de la *equidad vertical*, el Impuesto a la Renta Personal no logra aliviar la fuerte desigualdad económica que prevalece en el Perú. A menos que estén sujetos a retención en la fuente, el sistema apenas llega a gravar a hogares que perciben un mayor nivel de ingresos. Esto se debe al alto grado de subdeclaración de ingresos y su difícil fiscalización. De otro lado, el rendimiento del tributo se ve afectado por la gran existencia de beneficios tributarios.

a) Análisis de la Progresividad del Impuesto a la Renta Personal Peruano

Si bien desde el año 2003²⁰ el Impuesto a la Renta Personal posee una escala progresiva acumulativa de tres tramos con tasas de 15%, 21% y 30%; sin embargo, la evolución de dicha estructura de tasas, desde 1982 a la fecha, muestra como constante una disminución sostenida en su grado de progresividad respecto de la distribución de la carga tributaria entre los distintos niveles de ingresos. Esta situación se refleja tanto en la reducción del número de tramos de ingresos²¹, así como en el aumento de las tasas marginales mínimas y la reducción de las tasas marginales máximas, tal como se aprecia en los siguientes cuadros:

²⁰ Ley N° 27895 de diciembre del año 2002

²¹ El uso del número de tramos de ingresos indican mayores distinguos entre los distintos segmentos de renta: a mayores tramos, mayores tratos diferenciados sobre las distintas porciones de renta y por tanto mayor progresividad. En el extremo la existencia de un solo tramo de ingresos indica ausencia de progresividad y más bien la aplicación proporcional de una misma carga tributaria entre todos los contribuyentes.

Cuadro N° 7
Evolución del Impuesto a la Renta Personal en el Perú 1982-1986

1982-84 ²²		1985 ²³		1986 ²⁴	
Tramos	Tasas	Tramos	Tasas	Tramos	Tasas
Hasta 1 UIT	0%	Hasta 3 UIT	0%	Hasta 3 UIT	0%
Hasta 2 UIT	2%	Hasta 5 UIT	6%	Hasta 5 UIT	4%
Hasta 3 UIT	4%	Hasta 7 UIT	7%	Hasta 8 UIT	8%
Hasta 5 UIT	8%	Hasta 10 UIT	8%	Hasta 14 UIT	13%
Hasta 7 UIT	13%	Hasta 14 UIT	10%	Hasta 24 UIT	18%
Hasta 10 UIT	18%	Hasta 19 UIT	12%	Hasta 36 UIT	24%
Hasta 14 UIT	26%	Hasta 26 UIT	15%	Hasta 48 UIT	30%
Hasta 19 UIT	34%	Hasta 36 UIT	20%	Hasta 60 UIT	36%
Hasta 26 UIT	41%	Hasta 51 UIT	25%	Hasta 72 UIT	42%
Hasta 36 UIT	50%	Hasta 69 UIT	35%	Sobre 72 UIT	48%
Hasta 51 UIT	55%	Hasta 90 UIT	45%		
Hasta 73 UIT	59%	Sobre 90 UIT	50%		
Hasta 104 UIT	63%				
Sobre 104 UIT	65%				

Fuente: BCRP, Resumen del Sistema Tributario 1990-1995

Entre 1982 y 1984, la estructura del Impuesto a la Renta Personal vigente en el Perú contempló la existencia de 14 tramos con tasas progresivas que fluctuaban entre 0% como mínimo hasta 65% como máximo. Esta gran cantidad de tramos y tasas reflejaba la progresividad que se buscó incorporar al Sistema Tributario. Esta estructura sufrió una ligera modificación en el año 1985, de tal forma que el número de tramos se redujo a 12 y la tasa marginal máxima pasó de 65% a 50%, con el consiguiente efecto negativo contra la progresividad del sistema. Esta tendencia continuó en 1986, año en que se efectuó una nueva modificación, en la misma dirección, que redujo los tramos a 10, redujo la tasa marginal máxima a 48% y a la vez incremento las tasas de los tramos intermedios.

²² Decreto Legislativo N° 820, publicado el 12 de junio de 1981

²³ Decreto Legislativo N° 298, publicado el 29 de julio de 1984

²⁴ Decreto Legislativo N° 302, publicado el 29 de diciembre de 1985

Cuadro N° 8
Evolución del Impuesto a la Renta Personal en el Perú 1990-1993

1990 ²⁵		1991 ²⁶		1992-1993 ²⁷	
Tramos	Tasas	Tramos	Tasas	Tramos	Tasas
Hasta 15 UIT	8%	Hasta 15 UIT	8%	Hasta 5,5 UIT	6%
Hasta 20 UIT	10%	Hasta 20 UIT	10%	Hasta 15 UIT	10%
Hasta 25 UIT	12%	Hasta 25 UIT	12%	Hasta 25 UIT	20%
Hasta 33 UIT	16%	Hasta 33 UIT	16%	Hasta 35 UIT	30%
Hasta 41 UIT	20%	Hasta 41 UIT	20%	Sobre 35 UIT	37%
Hasta 50 UIT	25%	Hasta 50 UIT	25%		
Hasta 60 UIT	31%	Hasta 60 UIT	31%		
Hasta 72 UIT	38%	Sobre 60 UIT	37%		
Sobre 72 UIT	45%				

Fuente: BCRP, Resumen del Sistema Tributario 1990-1995

En 1990, los ingresos gravados se dividían hasta en 9 tramos, sobre los cuales se aplicaban tasas marginales que iban desde un mínimo de 8% hasta un máximo de 45%. Para 1991 dicha estructura de tasas se modificó, disminuyendo el número de tramos a 8 y reduciéndose la tasa marginal máxima de 45% a 37%, cambio que benefició a los dos tramos de ingresos más altos, con un efecto claramente regresivo (paga menos el que gana más). Sin embargo, para el periodo 1992-1993 se aprobó una segunda modificación consecutiva en la estructura de tasas, esta vez con un efecto progresivo dominante, si observamos la disminución de la carga tributaria para el primer tramo (reducción de 8% a 6% para las rentas netas de hasta 5.5 UIT) y la aplicación de la tasa marginal máxima de 37% desde las primeras 35 UIT de renta neta anual (antes se aplicaba dicha tasa máxima recién desde de los 60 UIT de renta neta anual).

Es con la **Reforma Tributaria del año 1994** que la estructura de tasas aplicables a las personas naturales registró una disminución importante en su grado de progresividad. De esta forma, en el Cuadro N° 9 se observa que desde 1994 y hasta el 2000, el número de tramos de ingresos se redujo a sólo dos, luego de existir cinco tramos en 1993. Asimismo, afectando a los tramos de ingresos más bajos, se aumentó la tasa marginal mínima desde un 6% a un 15% y se redujo la tasa marginal máxima desde 37% a 30% (lo que beneficio a los tramos de ingresos más altos), eliminándose las tasas intermedias de 10%, 20% y 30%.

Esta estructura de tasas se mantuvo vigente durante siete años, hasta que en el 2001 se aprobó una nueva modificación en la estructura de tasas que redujo nuevamente la tasa marginal máxima de 30% a 20% disminuyéndose aún más la progresividad en el impuesto.

Posteriormente, los cambios vigentes para el 2002 y 2003 restituyeron cierta progresividad en el impuesto, al incorporarse una tasa intermedia de 21% para los ingresos mayores a 27 UIT en el 2002 y elevándose la tasa máxima a 27% en el año 2002 y a 30% en el año 2003.

²⁵ Decreto Legislativo N° 399, publicado el 30 de diciembre de 1986.

²⁶ Decreto Legislativo N° 618, publicado el 30 de noviembre de 1990.

²⁷ Ley N° 25381, publicada el 28 de diciembre de 1991.

Cuadro N° 9
Evolución del Impuesto a la Renta de Personal en el Perú 1994-2003

1994-2000 ²⁸		2001 ²⁹		2002 ³⁰		2003 ³¹	
Tramos	Tasas	Tramos	Tasas	Tramos	Tasas	Tramos	Tasas
Hasta 54 UIT	15% 30%	Hasta 27 UIT	15% 20%	Hasta 27 UIT	15% 21%	Hasta 27 UIT	15% 21%
Sobre 54 UIT		Sobre 54 UIT		Hasta 54 UIT	27%	Hasta 54 UIT	30%
				Sobre 54 UIT		Sobre 54 UIT	

Fuente: BCRP, Resumen del Sistema Tributario 1990-1995. Normas Legales

Del análisis anterior se puede concluir que, si bien la evolución mostrada por la estructura de tasas de las personas naturales en las dos últimas décadas la tendencia nos llevó hacia una simplificación importante del régimen del impuesto a la renta de las personas naturales, objetivo por lo demás deseable en cualquier sistema tributario, sin embargo, ello tuvo un costo importante en términos de progresividad, situación que se mantiene hasta la actualidad, ya que coexisten en el país un amplio rango de niveles de ingreso frente a un reducido número de tramos y tasas. Esta situación origina que diferentes niveles de ingreso se encuentren sujetos a una misma tasa impositiva.

Incluso a nivel internacional, tal como se mostró antes en el cuadro N° 6 si sólo comparamos el número de tramos y tasas máximas y mínimas de nuestro sistema con el existente en otros países de la región, se observa que nuestra estructura de tasas refleja un menor grado de progresividad en términos comparativos respecto de otros países³² de la Región, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 10 que incorpora más países a la evaluación.

En este cuadro se corrobora la conclusión presentada anteriormente, ya que se observa que, actualmente, Perú es el segundo país con menor cantidad de tramos de ingresos (el primero es Brasil con 2 tramos), mientras que en términos de tasas, Perú aplica la tasa marginal mínima más alta de la región (junto con Brasil) y a la vez una de las más bajas tasas marginales máximas (sólo Ecuador y Brasil usan tasas máximas más bajas que las nuestras).

²⁸ Decreto Legislativo N° 774, publicada el 31 de diciembre de 1993 y vigente a partir de 1994.

²⁹ Ley N° 27394, publicada el 29 de diciembre de 2001 y vigente a partir de 2001.

³⁰ Ley N° 27804, publicada el 22 de agosto de 2002 y vigente a partir de 2003.

³¹ Ley N° 27895, publicada el 30 de diciembre de 2002 y vigente a partir de 2003.

³² Sin embargo, un análisis comparativo más exhaustivo de la progresividad requiere tomar en cuenta no sólo las tasas sino también los demás elementos que determinan la base imponible (ingresos afectos, deducciones, exoneraciones y otros.)

Cuadro N° 10
Análisis Comparativo de algunos indicadores de Progresividad
en el Impuesto a la Renta Personal año 2002

País	N° de tramos	Tasas mínimas	Tasas máximas
Argentina	4	9%	35%
Brasil	2	15%	27.5%
Colombia	325	0.10%	35%
Chile	7	5%	40%
Ecuador	5	5%	25%
México	5	3%	34%
Perú	3	15%	30%
Venezuela	8	6%	34%
Media Simple 1/	5	7%	33%

1/ El promedio para los tramos excluye Colombia por ser un caso especial.
Fuente: CIAT, Normas Legales vigentes de los propios países.

La situación anterior refleja la menor progresividad de nuestro impuesto respecto a otros países de la región. Incluso, esto se hace más evidente al comparar nuestros tramos y tasas con las medias simples de la región para cada variable. De esta forma, respecto al promedio regional, gravamos más a los de menores ingresos y gravamos menos a los de mayores ingresos. Esta situación es claramente contraria a la característica de progresividad deseable para cualquier sistema.

Limitantes a la mejora en la progresividad: “Trade off Equidad-Recaudación”

Luego de analizar la evolución de las tasas y tramos del Impuesto a la Renta personal en el Perú, podemos entender que existe campo para mejorar la progresividad de este impuesto.

No obstante lo anterior, esta tarea enfrenta, al menos en el corto plazo, tres factores limitantes: el bajo número de personas afectas al impuesto, la sesgada distribución de ingresos y la estructura de la recaudación.

De otro lado, las exoneraciones hacen que el impuesto tenga muy poca progresividad, lo cual atenta contra la equidad vertical del Sistema Tributario y limita la capacidad redistributiva del Estado.

-El bajo número de personas afectas al impuesto

El Cuadro N° 11 permite apreciar como del universo de trabajadores dependientes e independientes registrados ante la Administración Tributaria, sólo alrededor del 7% se encuentra afecto y por tanto paga

el tributo. El 93% restante se encuentra inafecto al tributo al no superar el mínimo no imponible (ingresos anuales inferiores o iguales a 7 UIT³³).

La situación anterior es resultado de contar con un mínimo no imponible (tramo de inafectación) bastante elevado en el país, de tal forma que muchos ingresos quedan fuera del alcance del tributo. De esta forma, toda la recaudación registrada por el Impuesto a la Renta de Cuarta (independientes) y Quinta (dependientes) Categoría en el Perú (90% de la recaudación total) proviene de sólo cerca de 300 mil personas aproximadamente.

Cuadro N° 11
Perú-Contribuyentes del Impuesto a la Renta Personal Diciembre 2003
Millones de Contribuyentes

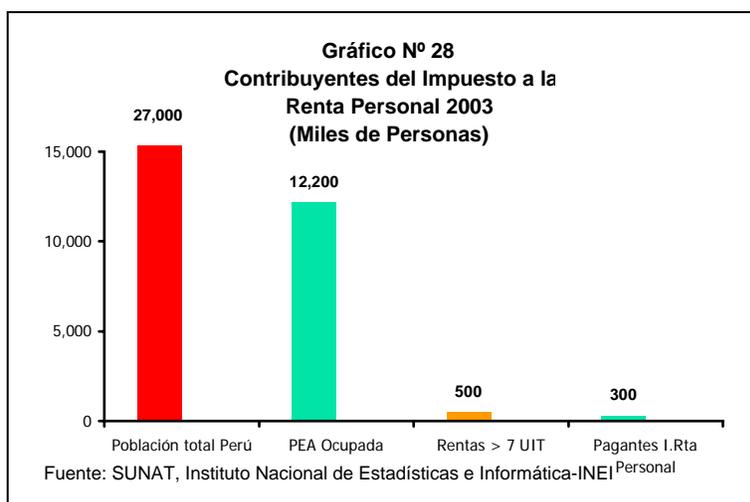
Condición	Total Trabajadores*	Trabajadores Afectos	Trabajadores Inafectos
Total	4.1	0.3	3.8
Total (%)	100%	7.3%	92.7%

*Incluye trabajadores dependientes, pensionistas o cesantes; no obligados a registrarse

Fuente: SUNAT

Profundizando un poco en el caso peruano se observa que sólo un 2,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada del país se encuentra registrado en la Administración Tributaria y tributando el Impuesto a la renta Personal. Esta reducida participación puede ser resultado de la combinación de altas tasas de evasión fiscal³⁴ y una renta mínima exenta elevada.

Según la encuesta Nacional de Hogares del año 2001, llevada a cabo en el Perú por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Población Ocupada con rentas superiores a 7 UIT sumó aproximadamente 500 mil personas, de los cuales según la información disponible sólo algo de 300 mil son controlados por la Administración Tributaria.



³³ A los perceptores de rentas de 4ta categoría, además de las 7 UIT, se les debe considerar un 20% de deducción y el pago por IES, a fin de calcular el tramo no imponible de Renta.

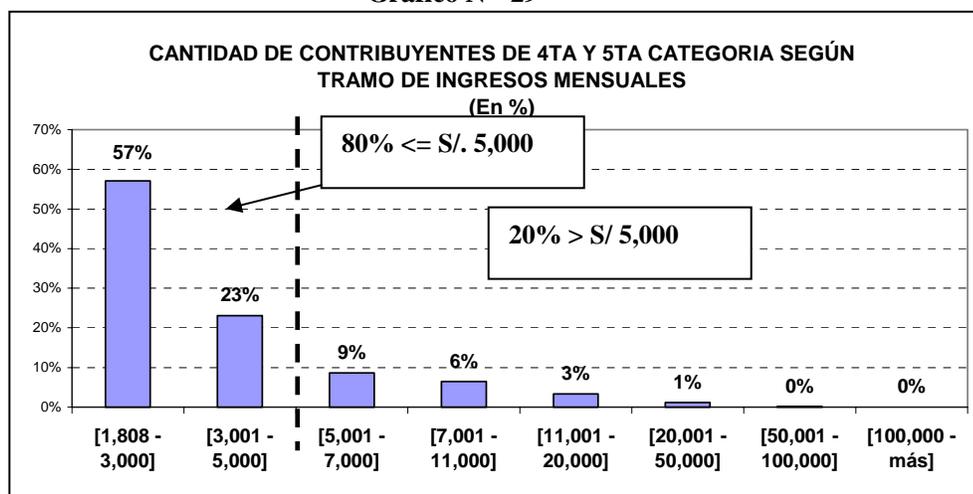
³⁴ Según estimaciones internas de la Administración Tributaria, la tasa de evasión de los trabajadores independientes (cuarta categoría) es muy elevada (más de 50%). La tributación de profesionales liberales es una problemática a nivel mundial. No existen más estadísticas oficiales sobre el tema.

Nuevamente queda claro que, la reducción del mínimo no imponible es una medida que permitiría ampliar el universo de contribuyentes del Impuesto a la Renta Personal.

-La sesgada distribución de ingresos y la estructura de la Recaudación

Con relación a la distribución de ingresos, se ha observado que al interior de las 300 mil personas que pagan impuestos existe una marcada concentración en los niveles de ingresos brutos más bajos. Es así que, en el Gráfico N° 29, analizando las declaraciones de impuestos presentadas por el ejercicio 2002, se observa que alrededor del 80% de personas declaran recibir un ingreso mensual inferior a S/. 5,000 (US\$ 1,430), mientras sólo un 20% declaran percibir rentas mensuales superiores a dicho monto. Esta situación es reflejo de la desigual distribución de ingresos que hasta hoy existe en el Perú (y en general en la región de Latino América) y que se manifiesta en el valor del coeficiente de Gini para nuestro país, el mismo que a lo largo de los años se ha mantenido alrededor del 0.5, siendo ligeramente superior al promedio Latinoamericano (0.48).

Gráfico N° 29



Fuente: Base de Datos de SUNAT

Frente a la sesgada distribución de ingresos existente en el Perú, surge el problema que cualquier intento de disminuir la carga tributaria de, por ejemplo, los dos primeros tramos de ingresos, y así poder beneficiar al 80% del total de contribuyentes, requeriría cargar tal disminución sobre el 20% restante de contribuyentes (aquellos con ingresos más altos) ya que caso contrario se afectarían severamente los niveles de recaudación. En este sentido, el mantener los niveles de recaudación se constituye en una variable limitante de corto plazo.

De llevarse acabo la situación descrita, una posible consecuencia sería generar una sobrecarga tributaria sobre el segmento de trabajadores que reciben ingresos elevados, más aún considerando el reducido número de contribuyentes de este grupo, lo cual finalmente vulneraría el principio de equidad.

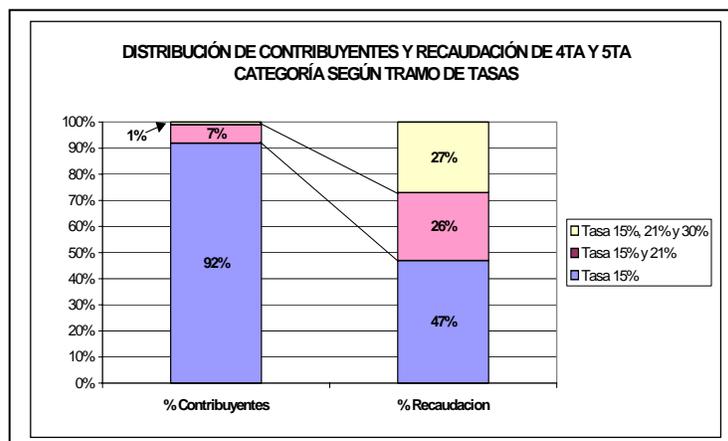
El Gráfico N° 30 permite apreciar claramente la composición de la recaudación del Impuesto a la Renta de Cuarta y Quinta Categoría en el Perú. Así, el 92% de contribuyentes del impuesto perciben rentas netas³⁵ por debajo de las 27 UIT anuales y por ello sólo les es aplicable la tasa de 15%; un 7% perciben

³⁵ Cabe recordar que el gráfico agrupa a los contribuyentes y su recaudación, según las rentas netas, es decir las rentas brutas menos las deducciones de 4ta categoría y las 7 UIT para las rentas de 4ta. (independientes) y 5ta categoría (dependientes).

rentas netas hasta las 54 UIT anuales y por tanto les son aplicables las tasas de 15% y 21%, mientras que sólo un 1% de contribuyentes perciben rentas netas por encima de las 54 UIT y por tanto les son aplicables las tasas de 15%, 21% y 30% de acuerdo a la normatividad.

El gráfico también muestra como el primer grupo explica el 47% de la recaudación, el segundo grupo el 26%, mientras que el tercero el 27% restante.

Gráfico N° 30



Fuente: Base de Datos SUNAT

El gráfico anterior permite apreciar también como cualquier intento de reducir la carga tributaria del primer grupo de contribuyentes podría afectar un importante porcentaje de la recaudación, situación que tendría que ser compensada con una mayor carga a los dos grupos de contribuyentes restantes, a fin de evitar una pérdida de ingresos. En la medida que los dos grupos restantes, que representan sólo un 8% del total de contribuyentes, ya explican más de la mitad de la recaudación, entonces un aumento en la carga tributaria sobre ellos podría constituir un gravamen excesivo y afectar la equidad del sistema.

De acuerdo al análisis efectuado, se entiende que *Perú enfrentaría el típico “trade off” entre recaudación y equidad*, ya que una redistribución significativa de la carga tributaria entre distintos estratos de ingresos, bajo la premisa de no afectar recaudación, podría ocasionar problemas de exceso de gravamen en algunos segmentos de la población.

Es importante reconocer que la situación actual de las finanzas públicas en el Perú, y en general en muchos países de América Latina, hace difícil que los “policy-maker” acepten sacrificar recaudación tributaria a fin de mejorar la equidad del Sistema.

III.5. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS EN EL PERÚ

A la luz del análisis efectuado a lo largo del trabajo, se pueden identificar tres claros objetivos que debe considerar cualquier nueva Reforma Tributaria que se implemente en el Perú³⁶

³⁶ Al cierre del presente documento, aún se encuentra en elaboración una Reforma Tributaria en el Perú ya que, mediante Ley N° 28079 (setiembre 2003), el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria por un plazo de noventa (90) días hábiles, los cuales fueron ampliados en 60 días adicionales con vencimiento en febrero 2004.

- Ampliar la base de contribuyentes mediante mecanismos que incentiven a los agentes económicos a ingresar a la economía formal y encarezcan los costos de las operaciones informales y delictivas.
- Modernizar, simplificar y dotar de mayor progresividad al sistema tributario, corrigiendo sus actuales vacíos y distorsiones.
- Incrementar la recaudación tributaria, elevando los bajos niveles de presión tributaria en el país (12.1% en el 2002, 13.0% en el 2003).

En el contexto de dotar de mayor progresividad al Sistema Tributario, y a la luz de los problemas identificados en el Impuesto a la Renta Personal en el Perú, se han evaluado las siguientes medidas para mejorar este tributo:

a) Modificación de Tramos y Tasas

A fin de mejorar la progresividad, se propone implementar una modificación a la estructura de tramos y tasas marginales del impuesto que, tal como se ha demostrado en este documento, tienen actualmente una clara tendencia regresiva. Sin embargo, dada la estructura de la recaudación en el Perú, esta medida debería complementarse con una reducción del mínimo no imponible, lo cual permitiría ampliar la base imponible y los contribuyentes del impuesto que actualmente es muy reducida.

Al respecto, se propone incrementar el número de tramos y tasas, pero siempre bajo la *restricción de no perder recaudación*. En ese sentido, después de evaluar distintos escenarios, la propuesta que nos parece más adecuada es aquella que aumenta a seis el número de tramos, según el detalle que presenta el Cuadro N° 12, a la vez que genera un ligero incremento en la recaudación.

**Cuadro N° 12
Propuesta de tramos y tasas del Impuesto a la Renta Personal en el Perú**

Situación Actual		Propuesta	
Tramos	Tasas	Tramos	Tasas
Hasta 27 UIT	15%	Hasta 15 UIT	15%
Por el exceso de 27 UIT y hasta 54 UIT	21%	Por el exceso de 15 UIT y hasta 27 UIT	18%
Por el exceso de 54 UIT	30%	Por el exceso de 27 UIT y hasta 38 UIT	21%
		Por el exceso de 38 UIT y hasta 54 UIT	25%
		Por el exceso de 54 UIT y hasta 106 UIT	30%
		Por el exceso de 106 UIT	33%

Estimaciones efectuadas indican que la implementación de esta nueva estructura de tramos generaría un incremento en la recaudación del orden de S/. 74 millones (US\$ 22 millones) anuales. Sin embargo, esta propuesta sólo generaría un ligero incremento en la progresividad del impuesto, medida a través del *índice de Kakwani*³⁷, el mismo que aumentaría de 0.3899 (en la situación actual) a 0.3904 (si se

³⁷ El índice de Kakwani (K) es un indicador muy conocido que se utiliza para medir la progresividad de un Sistema Tributario o tributo específico. Se construye a partir del coeficiente de Gini (CG) calculado para el ingreso antes de impuestos y el índice de Concentración (IC) de la recaudación de impuesto. De esta forma, $K=IC-CG$.

implementa la propuesta). Cabe indicar que, la restricción de no perder recaudación genera que se dejen de lado propuestas que tal vez tienen un mejor impacto en la progresividad. A manera de ejemplo, el Cuadro N° 13 presenta los resultados obtenidos para dos propuestas.

Cuadro N° 13
Impuesto a la Renta Personal en Perú-Propuesta de nuevas tasas y tramos
Millones de Soles *

	<u>Sist. Vigente-2003</u>		<u>Propuesta 1</u>		<u>Propuesta 2</u>	
	<u>Tramos</u>	<u>Tasas</u>	<u>Tramos</u>	<u>Tasas</u>	<u>Tramos</u>	<u>Tasas</u>
	Hasta 27 UIT	15%	Hasta 18 UIT	15%	Hasta 16 UIT	15%
	>27 UIT hasta 54 UIT	21%	>18 UIT hasta 27 UIT	18%	>16 UIT hasta 27 UIT	18%
	Más de 54 UIT	30%	>27 UIT hasta 38 UIT	21%	>27 UIT hasta 39 UIT	21%
			>38 UIT hasta 54 UIT	25%	>39 UIT hasta 54 UIT	25%
			>54 UIT hasta 106 UIT	30%	>54 UIT hasta 106 UIT	30%
			Más de 106 UIT	33%	Más de 106 UIT	33%
Índice de Kakwani		0.3899		0.3904		0.4041
Incremento de Recaudación		--		74.2		4.9

(* El tipo de cambio es de S/ 3.49 por US\$ 1.

Del Cuadro N° 13 se puede observar que si bien la propuesta 2 tiene un índice de Kakwani mayor a la propuesta 1 (es decir mayor mejora en la progresividad), sin embargo, su implementación generaría un nivel de recaudación casi similar a la situación preexistente. Por su parte la propuesta 1 generaría una recaudación adicional de S/ 74 millones (US\$ 21.2 millones al año) lo cual la haría más atractiva, dada la necesidad de mayores recursos fiscales.

El Cuadro N° 14 permite apreciar como la ganancia estimada incidiría principalmente sobre el segmento de contribuyentes de mayores ingresos, ya que alrededor del 60% del incremento en recaudación provendría de aquellos que ganan más de 54 UIT (es decir más de US\$ 48,000 de Ingresos al año). Cabe destacar que, dichas personas representan sólo el 3% de los contribuyentes afectos y por tanto se puede verificar como cerca del 80% de los trabajadores de menores ingresos afectos al impuesto a la Renta de 4ta y 5ta categoría (trabajadores independientes y dependientes, respectivamente) no resultarían perjudicados con las modificaciones de tasas que se propone.

Cuadro N° 14
Propuesta de Nuevos Tramos y Tasas: Incremento en Recaudación Anual

	<u>Tramos</u>	<u>Tasa</u>	<u>Incremento en Recaudac.</u>		<u>Trabajadores</u>	
			<u>Miles de S/.</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
Hasta	18 UIT	15%	0	0	237,975	80.0
	27 UIT	18%	8,116	10.9	32,288	10.9
	38 UIT	21%	9,443	12.7	10,784	3.6
	54 UIT	25%	13,076	17.6	7,553	2.5
	106 UIT	30%	19,147	25.8	6,488	2.2
Más de	106 UIT	33%	24,411	32.9	2,436	0.8
			74,193	100.0	297,524	100.0

Fuente: Documentos de trabajo internos- SUNAT

Esta propuesta busca no afectar al grupo de trabajadores con ingresos más bajos, sino gravar más a aquellos que reciben mayores ingresos. No obstante, en la medida que la distribución de ingresos en el Perú hace que el 80% de los contribuyentes del Impuesto a la Renta Personal sean justamente los de menores ingresos (sueldos anuales inferiores a 18 UIT o US\$ 16,000), entonces esto deja menos grados de libertad para la mejora del sistema. Definitivamente, se podría ganar mayor progresividad si se reduce la carga tributaria sobre los contribuyentes pertenecientes al primer tramo de ingresos; sin embargo, como ya se indicó anteriormente, esto afectaría severamente la recaudación.

b) Ampliación de la Base Imponible del Impuesto: reducción de exenciones y exoneraciones- Reducción del tramo de inafectación o sustento del mismo

Un problema permanente en Perú es la existencia de un reducido número de contribuyentes del impuesto a la Renta Personal. Este problema se explica por el elevado mínimo no imponible (tramo de inafectación), el cual deja fuera del campo del tributo a muchas personas.

Con el fin de ampliar la base y mejorar la progresividad del impuesto se propone gravar algunas de las rentas del capital que hoy se encuentran exoneradas como los rendimientos y ganancias de capital de depósitos y productos financieros. Asimismo, conforme avanza el tiempo hay mayor movilidad de capitales y por ello surgen nuevas operaciones generadoras de ganancias personales que la Administración Tributaria debe estar preparada y bien capacitada para poder gravarlas.

Como ya se ha dicho antes, en Perú alrededor del 90% del Impuesto a la Renta Personal proviene de las remuneraciones de los trabajadores. Esto sucede pues muchas otras rentas están inafectadas, exoneradas o son poco fiscalizadas y por tanto fáciles de evadir. En ese sentido, el gravar más a estas otras rentas permitiría mejorar la equidad vertical del sistema.

De otro lado, el elevado Mínimo no Imponible es otro problema que afecta la performance del impuesto a la Renta personal peruano. Este mínimo (2.9 veces el PBI Per capita peruano) es mayor al promedio Latinoamericano (2.3 veces el PBI Per Capita) y también al promedio de sus países vecinos³⁸ (1.8 veces el PBI Per cápita). Al respecto hay dos propuestas factibles: reducirlo o, en caso contrario, *sustituirlo por un esquema que combine una deducción fija y otra sustentada mediante comprobantes de pago*.

La propuesta anterior no solo permitiría ampliar la base del Impuesto a la Renta personal sino también recoger información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del IVA –tributo con alta evasión en el Perú- ya que incentivaría a que las personas exijan comprobantes en sus transacciones. Asimismo, a fin de no afectar demasiado a las personas de menores ingresos, el esquema debería considerar que el porcentaje de deducción sustentado con comprobantes sea directamente proporcional al nivel de ingresos personales. Es decir, las personas de mayores ingresos deberían tender a sustentar el íntegro de la renta inafecta (7 UIT)

c) Reducción de algunas prácticas de Evasión y Elusión del Impuesto: El caso de los Trabajadores Dependientes

Existen muchas empresas que, con el objetivo de rebajar su carga tributaria, dividen los ingresos que pagan a sus trabajadores bajo el argumento de que una parte es remuneración al trabajo dependiente y otra es el pago por la prestación de algún servicio (trabajo independiente) cuya verificación resulta muy

³⁸ Siguiendo con las comparaciones hechas con Colombia, Brasil, Chile y Argentina

difícil para la Administración. Esta situación les permite sacar provecho al reducir costos, ya que la remuneración del trabajador dependiente está sujeta a mayores cargas como son las aportaciones a la Seguridad Social, Impuesto a las nóminas, vacaciones, Compensación por Tiempo de Servicios, entre otros. De otro lado, las remuneraciones de los trabajadores independientes están sujetas a un 20% de deducción adicional al momento de calcular la Renta Neta Imponible.

Frente a estas malas prácticas de algunas empresas, una propuesta simple consiste en modificar la Ley del impuesto, de tal forma que se señale expresamente que cualquier ingreso percibido por un trabajador será considerado como renta del trabajo dependiente (5ta categoría) si los mismos provienen de la misma empresa para la cual ya viene trabajando en relación de dependencia..

IV. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha demostrado como la constante observada, a lo largo del tiempo, es que el Impuesto a la Renta sigue jugando un rol muy importante en los países industrializados, situación que no ocurre en los países en vía de desarrollo, que engloba a la mayor parte de los países Latinoamericanos, donde por problemas estructurales u otros problemas, este impuesto tiene un aporte marginal a la recaudación y no ha podido ser utilizado adecuadamente como instrumento de redistribución de la riqueza. Es así que, en promedio y desde hace varios años, este impuesto explica en Latinoamérica la cuarta parte de los ingresos tributarios³⁹, mientras que en los países industrializados explica la mitad de los ingresos.

De acuerdo a lo anterior, existe hasta hoy en la región Latinoamericana una fuerte dependencia de la tributación al consumo (indirecta), la cual se considera regresiva, respecto de la tributación directa que por sus características de progresividad en la imposición, es considerada un importante instrumento redistributivo para los gobiernos.

Al interior del Impuesto a la Renta, en Latinoamérica predomina el Impuesto a la Renta de empresas (alrededor del 70%) sobre el impuesto de Personas Físicas. Por su parte, en los países industrializados ocurre lo contrario y el Impuesto a la Renta de Personas Físicas es el de mayor aporte (alrededor de 75%). Esta situación es resultado de la mejor distribución de la riqueza y mejor organización y recursos de las Administraciones Tributarias con que cuentan los países industrializados.

Si bien en la década de los 60's se privilegió la búsqueda de la equidad de los Sistemas Tributarios, sin embargo las posteriores Reformas Tributarias aplicadas en la región Latinoamericana, especialmente en la última década, buscaron principalmente alcanzar el objetivo de suficiencia recaudatoria y simplificación del Sistema Tributario, ante las necesidades de mayores recursos para atender compromisos de gasto cada vez más inflexibles. De esta forma, el afán recaudatorio hizo que se posterguen consecutivamente los objetivos de mejora en la equidad y en la distribución de la carga tributaria.

La imposibilidad de conseguir más ingresos del Impuesto a la Renta en Latinoamérica, unido a la permanente necesidad de lograr ingresos adicionales, ha contribuido a que estos países experimenten con la aplicación de nuevos impuestos, en muchos casos con efectos distorsionadores sobre la economía. Importantes ejemplos son la aplicación de impuestos a los activos, impuestos a los débitos bancarios e impuestos mínimos.

Pita⁴⁰ resume acertadamente las principales tendencias que se han observado, en los últimos años, en el Impuesto a la Renta de Personas Físicas en Latinoamérica:

- Reducción y menor dispersión de tasas impositivas y tramos. Entre 1985 y el 2002, en promedio, la tasa marginal máxima bajo de 49% a 28%, mientras que el número de tramos pasó de 10 a 5.
- Preocupación por encontrar formas de integración entre los Impuestos a la Renta de Personas Físicas y de Empresas que eviten la doble imposición de los dividendos.
- Preocupación por mejorar el desempeño de las Administraciones Tributarias
- Ampliación de la base imponible a través de la reducción de los incentivos tributarios
- Adopción del criterio de Renta mundial
- Importancia recaudatoria aún baja y lejos de su potencial
- Atenuación de la imposición de las rentas y ganancias de capital

³⁹ Excluyendo Contribuciones Sociales

⁴⁰ Claudino Pita: “ Los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta en un contexto de globalización. CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias. Diciembre 2000.

Por su parte, en los países industrializados la tendencia a lo largo del tiempo ha sido a mantener la preponderancia del Impuesto a la Renta de Personas Físicas dentro del Impuesto a la Renta total, así como a disminuir las tasas marginales máximas y los tramos. Entre 1985 y el año 2002 la tasa marginal máxima del Impuesto a la Renta de Personas Físicas disminuyó de 53% a 41%, mientras que el número de tramos promedio pasó de 14 en 1980 a sólo 5 en el 2001.

Respecto de las bases imponibles del impuesto, en los países industrializados la mayor preocupación por la familia, los ancianos, discapacitados y por la neutralidad fiscal ha llevado a la introducción paulatina de tratamientos preferenciales a través de exenciones, deducciones y tasas impositivas proporcionales y reducidas. Un ejemplo es el tratamiento de las ganancias de capital debido al fenómeno de la globalización y el alto grado de movilidad de factores. Esta misma tendencia también se ha presentado, aunque con menor fuerza, en los países de la Región Latinoamericana.

Las principales tendencias observadas en los últimos años en la imposición a la renta personal de los países industrializados se puede resumir como sigue :

- Hacer más extensa la base tributaria
- Reducir el papel de los instrumentos tradicionales de progresividad formal
- Preocupación creciente por la familia, reconociendo fiscalmente las distintas situaciones en que ésta puede encontrarse.
- Tendencia a reducir las cargas fiscales sobre los rendimientos del trabajo para favorecer el empleo
- La aparición de elementos de división de la base única que hasta hace poco era habitual en el tributo
- Búsqueda de soluciones tributarias de mayor neutralidad frente a las decisiones de los ciudadanos en el ámbito económico

Mientras las dos primeras las tendencias –extensión de la base y abandono de la progresividad formal– son más antiguas y parecen estar perdiendo cierta fuerza; sin embargo, las dos últimas, relativas a la división de la base única y a la búsqueda de una mayor neutralidad, tienen una trayectoria fuertemente ascendente y las más recientes reformas tributarias en los países de la OECD las han considerado importantes.

A medida que se liberalizan las condiciones económicas, producto de la globalización, los países se encuentran recibiendo mayor ingreso de capital, a la vez que también se ven expuestos a la fuga del mismo. Es por ello que se observa cautela en relación a la tributación del capital y la renta, de tal forma que se busca aplicar tasas que no superen el estándar internacional pues ello puede tener consecuencias negativas.

En Perú el Impuesto a la Renta Personal se ha caracterizado por su baja contribución a la Recaudación y por las sucesivas modificaciones legales que le restaron progresividad al reducir los tramos y las tasas impositivas máximas. Asimismo, Perú tiene uno de los mínimos No imponibles más elevados de la región, situación que reduce la base tributaria del impuesto.

A la luz de la experiencia peruana, se ha demostrado como los países de la región enfrentan un trade off entre equidad y recaudación. En ese sentido, dada la situación actual, las propuestas de modificación del Impuesto en el Perú tienen como restricción no perder ingresos y en ese escenario es muy limitada la mejora que se puede alcanzar en la progresividad del impuesto. En todo caso, la recomposición de tasas y tramos, unido a la reducción del mínimo Imponible, o la exigencia de su sustentación con documentos, son medidas que permitiría ampliar la base de contribuyentes y mejorar la progresividad. Sin embargo, la última medida –reducción del mínimo exento– no es muy viable, políticamente, ya que su implementación podría afectar a un considerable grupo de personas de menores ingresos.

V. RECOMENDACIONES: LA AGENDA PENDIENTE EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS

En términos generales, la agenda de este nuevo siglo respecto del Impuesto a la Renta de Personas Físicas y su rol en los Sistemas Tributarios tiene que ver con la adaptación de este tributo a las nuevas características del entorno internacional y particularmente las implicancias que del proceso de globalización económica en cuanto a la movilidad de los factores trabajo y capital. En la actualidad existe un mercado de bienes y servicios cada vez más competitivo e integrado el cual debe ser adecuadamente enfrentado por el Impuesto.

Dado el proceso de globalización económica en que estamos inmersos, las Administraciones Tributarias son cada vez más interdependientes entre si y por ello el proceso de competencia tributaria las hace adaptar sus sistemas en función no sólo a las condiciones domésticas sino a las condiciones del entorno internacional.

En los países industrializados, una tendencia que proyecta seguir para los próximos años es la implementación de Impuestos a la Renta de base dual, separando así el gravamen de los rendimientos del ahorro y el del trabajo, de tal forma que cada uno recibe un tratamiento diferente. Esta tendencia es consecuencia de la búsqueda de neutralidad fiscal frente al ahorro. Si bien la aplicación del sistema de impuestos cedulares puede dejar dudas respecto de la equidad, sin embargo permite reducir las potenciales pérdidas de ingresos por la fuga de capitales, al reducir las tasas impositivas que recaen sobre las bases más móviles.

En Latinoamérica, la agenda pendiente debe dar prioridad al tema de la baja contribución del Impuesto a la Renta de Personas Físicas, lo cual constituye uno de los principales defectos de los Sistemas Tributarios de la región, mucho más en un contexto en que la desigualdad en la distribución de ingresos aumenta, y por tanto hay presiones para implementar políticas sociales más equitativas y sistemas tributarios más progresivos.

Uno de los problemas centrales en Latinoamérica es la inequidad de muchos Sistemas Tributarios, así como la falta de confianza en los gobiernos, muchos de los cuales toman decisiones políticas más que técnicas e incluso, muchas veces, debido a presiones de grupos de poder (lobbies). Las metas prioritarias para los próximos años en los países Latinoamericanos son tres, y constituyen condición necesaria para que los Sistemas Tributarios puedan funcionar adecuadamente : Consolidación de la estabilidad económica, retomar un crecimiento sustentable, erradicación de la pobreza y mejora de la educación

La imposibilidad de conseguir más ingresos del Impuesto a la Renta, unido a la permanente necesidad de estos países de lograr ingresos adicionales ha contribuido a que muchos países de la región latinoamericana experimenten con la aplicación de nuevos impuestos, muchos de los cuales tienen efectos perversos sobre la economía. Importantes ejemplos son la aplicación de impuestos a los activos, impuestos a los débitos bancarios e impuestos mínimos en muchos países de la región.

Las futuras Reformas Tributarias en Latinoamérica deben considerar lo siguiente:

- Lograr un nivel de ingresos suficiente para solventar las necesidades de gasto del gobierno. Para ello, la base tributaria debe ser lo más amplia posible.
- Promover una distribución más equitativa de la carga tributaria, situación que actualmente ha sido postergada por un afán más recaudatorio y de cubrir necesidades de ingresos. En este sentido, es fundamental tomar en cuenta la capacidad contributiva de las personas. Adecuar la estructura y niveles de imposición a las condiciones requeridas por el contexto de globalización. Como señala Tanzi⁴¹, la globalización ha traído consigo a las termitas

⁴¹ Vito Tanzi: “La adaptación de los Sistemas Tributarios” CIAT, Julio 2000.

fiscales y por ello los Sistemas Tributarios deben tener capacidad de reacción para evitar que estas devoren los cimientos de los Sistemas Tributarios. Para ello se deben reforzar las Administraciones Tributarias.

En cuanto al Impuesto a la Renta de Personas Físicas, se debe buscar ampliar la base tributaria del impuesto. Para ello una medida importante es la reducción del Mínimo No Imponible (Renta exenta), el cual, como se ha mostrado en el presente documento, es muy elevado y deja fuera del ámbito del impuesto a muchas personas.

¿El consumo como base alternativa del Impuesto a la Renta?

En el contexto internacional, el futuro del Impuesto a la Renta de Personas Físicas trae consigo algunas discusiones, todavía teóricas, respecto a utilizar el consumo como base alternativa para la tributación a la Renta, ello en la medida que el modelo existente hasta hoy constituye un desincentivo al esfuerzo personal, al trabajo e induce al consumo en detrimento del ahorro, situación que afecta la formación de capital, insumo necesario para el crecimiento económico.

La propuesta concreta es el desplazamiento de las bases tributarias en dirección al consumo, de tal forma que se sustituya el Impuesto a la Renta Personal por un Impuesto Personal al gasto. Se considera que estos tributos directos al consumo fomentarían más el ahorro, la inversión y el crecimiento económico, al tiempo que serían más sencillos y fáciles de administrar. El llamado “flat tax” va en la dirección de esta nueva alternativa.

¿Se debe aplicar Impuesto a la Renta a todas las Personas?

Al evaluar el rol marginal que juega el impuesto a la Renta de Personas Físicas en la región Latinoamericana, existen algunas voces que se preguntan si no ha sido un error tratar de aplicar este impuesto de manera generalizada a un alto porcentaje de la población, como ocurre en los países industrializados, ello sin tener previamente las condiciones administrativas para atender la magnitud de contribuyentes, así como una base impositiva no erosionada por exoneraciones y exenciones.

Dada la gran concentración del ingreso existente en los países Latinoamericanos, en comparación con los países industrializados, algunas personas piensan que tal vez no es necesario aplicar un impuesto a la Renta de tipo masivo para obtener una recaudación significativa, sino que este se podría enfocar bien a determinados segmentos de personas que obtienen elevados ingresos.

¿Es el Impuesto a la Renta una buena herramienta para redistribuir ingresos?

En este punto, coincidimos con la opinión de algunos investigadores⁴² respecto de que el gasto social constituye una herramienta más eficiente y menos distorsionante para redistribuir ingresos. En ese sentido, siendo la tributación indirecta la de mayor rendimiento en la región, una alternativa es obtener de ella los recursos necesarios para que el Gobierno efectúe una política redistributiva vía gasto. Un ejemplo es el caso peruano, donde se demostró cómo las modificaciones sugeridas al Impuesto a la Renta de Personas Físicas tenían un efecto muy marginal en la mejora de la progresividad del sistema. Es así que, las modificaciones con mayor impacto en la progresividad no hacían sino generar una pérdida de ingresos tributarios, dado que la riqueza está muy concentrada en unas pocas personas y la desigualdad de ingresos es un típico problema que arrastra la región. De este modo, consideramos que ante un contexto en el cual se enfrenta el típico Trade off entre equidad y recaudación, los mejores resultados pueden venir de una redistribución vía gasto de gobierno.

⁴² Engel, Galetovic, Raddatz. “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”. Agosto, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS: “Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del MERCOSUR”. En Boletín Impositivo. N° 54 Enero 2002.

ANDINO, Norma y otros autores. Cuadro Comparativo Iberoamericano del Impuesto a la Renta de Personas Físicas. XX Curso de instituciones y técnicas Tributarias. Año 2000.

ARIAS, Luis Alberto. “El Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana”. Documento de Trabajo N° 02/94. SUNAT. Perú. Noviembre de 1994.

AVI –YONAH, Reuven S. Globalización y Competencia Tributaria : Implicancias para los países en desarrollo. Facultad de Derecho. Universidad de Michigan. Revista de la CEPAL. N° 74. Agosto 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.”Evaluación de tres operaciones de Reforma de la Administración Tributaria Financiadas por el Banco”. Oficina de Evaluación, EVO. En : www.iadb.org.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU (BCRP). “Resumen del Sistema Tributario Peruano 1990-1995”. Setiembre, 1995.

_____. “Boletín Estadístico Semanal” . Varios números.

BERROCAL, Rafael. ”Cuánto abarcará la Reforma Tributaria”. En: www.mensual.prensa.com. Panamá. Octubre 2002.

BIRD, Richard. “ Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency”. International Tax Program. Rotman School of management. University of Toronto. June 2003

_____. “Taxation and Income Distribution in Latin America : a critical Review of empirical studies”. IMF Staff Papers N° 20, 1973. Pag. 639-682

BLANCHARD, Olivier. “Macroeconomía”. Massachussets Institute of Technology. Segunda Edición. 2000.

BYRNE, Peter D. “El futuro del impuesto a la renta en las economías abiertas”. En CEPAL. SERIE Seminarios y conferencias. Chile. Diciembre 2000

CANO, Ana. “Convergencia europea de la Hacienda Pública”. COEV. Economistas 119. Número 128-1era. Quincena Noviembre 1997. En: www.coev.com.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS (CIET). “Concepto de Renta en la legislación comparada de América Latina”. Trabajo de Seminario del Cuarto Curso Interamericano sobre Técnica Tributaria. Setiembre/Diciembre 1972.

_____. “Formas estructurales de la tributación a la renta en América Latina. La estructura de tasas”. Trabajo de Seminario del Cuarto Curso Interamericano sobre Técnica Tributaria. Setiembre/Diciembre 1972.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). www.ciat.org. Sistema de información SITRIBA.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). El papel de la política tributaria y la Administración Tributaria en el Desarrollo Económico. Conferencia Técnica del CIAT, Taipei, 1991. Varias Ponencias.

CIARLO, Alfredo y SAN MARTÍN, Miguel . “Sistema Tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico”. Campus Virtual IEFPA. 2002

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE- CEPAL. El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. 1998.

_____.”Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2001-2002.Santiago, Chile. Diciembre de 2001-2002.

_____.”Estudio Económico de América Latina y el Caribe”.Chile.2001-2002.

COOPERS & LYBRAND INTERNATIONAL TAX NETWORK: “1983 International Tax Summaries A guide for planning and decisions. Alexander Berger C.P.A Editor. 1983

_____.”1994 International Tax Summaries”. A guide for planning and decisions.

EL PERUANO. Diario Oficial. Ley N° 7904- Creación del Impuesto a la Renta. Julio 1934

ETCHEBERRY CELIA, Javier. “La reducción de la evasión tributaria como vía para el financiamiento fiscal”. Ponencia presentada en la 35 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: “La Función de fiscalización del Administración Tributaria y el control de la evasión”. Santiago de Chile, abril 2001.

ENGEL, Eduardo, A. Galetovic y C. Raddatz. “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”. Serie Economía N° 40.Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Agosto, 1998.

FAGET, Alberto. Problemas y Perspectivas para la Convergencia Fiscal en los procesos de integración en América Latina. Centro de Formación para la Integración Regional. Uruguay.

FONTAINE, Bernardo y Rodrigo Vergara.”Una propuesta de Reforma Tributaria”.En: Puntos de Referencia . N ° 237 . Centro de Estudios Públicos. Chile. Enero 2001.

GARCIA BUENO Marco César: El principio de Capacidad Contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal.. Universidad de Salamanca. 2000

GONZALES, Darío. “Estudio comparado del impuesto sobre la renta de los países miembros del CIAT”. Panamá, octubre 1997.

GONZALEZ RAMÍREZ, Carlos Ernesto. “Reforma Tributaria: Inconvenientes y demagógica”. En: www.fundacionlibertad.org.pa. Panamá.

GONZALES CANO, Hugo. “Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del MERCOSUR”. En Boletín Impositivo N° 53 y N° 54, diciembre 2001-enero 2002. Administración Federal de Ingresos Públicos-Argentina.

GOODE Richard, “El Impuesto sobre la Renta”. En Studies of Government Finance. The Brookings Institution, Washington D.C, Diciembre 1964.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. “Informe para la reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas”. Documento preparado por la comisión para la reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas. Madrid, abril 2002.

JARACH, Dino. “ Finanzas Públicas y Derecho Tributario”. Edit. Cangallo. 1999

JORRAT DE, Luis Michael. “ Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria”. En: Conferencia Técnica del CIAT Viterbo, Italia, 1996: Evaluación del Sistema Tributario y de la Administración Tributaria).

JUNQUERA VARELA, Raúl. “Sistemas tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica”. Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales. Agencia Estatal de Administración Tributaria. Enero 2001.

LERDA, Juan Carlos. “Movilización de Recursos a través de Reformas Tributarias en América Latina: Posibilidades, limitaciones y desafíos”. Trabajo invitado al III taller regional CIAT/ONU/SRF sobre tributación realizado en la ESAF, Ministerio de Hacienda, Brasilia DF, Brasil.

MUSGRAVE, R.A y MUSGRAVE, P.B. Teoría de la Hacienda Pública. Editorial McGraw Hill. 1991

ONRUBIA, Jorge y SANZ, Felix. “Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la Renta Personal”. Ministerio de hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.2003

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: La Política Tributaria en Latinoamérica. Seminario San José Costa Rica,1984. Documentos y Conclusiones. Secretaría General de los Estados Americanos Washington D.C , 1986.

PASCUAL, Marta y SARABIA José María. “ La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos”. Documento N°21/03- Instituto de Estudios Fiscales.

PETSKA, Tom y STRUDLER Mike. “ Income Tax and Tax Progressivity: an examination of recent trends in the distribution of individual income and taxes”. Internal Revenue Service

PICOS SANCHEZ, Fidel. “Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos”. Documento N°12/03- Instituto de Estudios Fiscales.

PITA, Claudino. “Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización”. En: CEPAL. SERIE Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile. Diciembre 2000

_____.”La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los 80 (Efectos de suficiencia, Equidad, Neutralidad y Simplificación)”. Serie documentos de trabajo 164. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Washington. Julio 1993.

SÁNCHEZ VECORENA , Jorge Luis. “Análisis de los efectos y estructura de nuevas figuras tributarias como alternativa y/o complemento para conseguir la suficiencia recaudatoria en América Latina: La experiencia peruana”. Trabajo ganador del XVI concurso de monografías del CIAT. Año 2003

SERRA, Pablo. “El Sistema Impositivo y su Efecto en el Funcionamiento de la Economía: Una Revisión de la Literatura”. Documento de Trabajo 39. Banco Central de Chile. Diciembre de 1998.

SHOME, Parthasarathi. “La tributación en América Latina: Tendencias estructurales e impacto de la Administración”. Serie Seminarios y conferencias CEPAL, 1999.

_____.”Manual de Política Tributaria”. División de Política Tributaria .Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional. Washington,1995.

STOTSKY G., Janet y W. Asegedech. “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities”. En IMF Working Papers WP/02/227. Diciembre 2002.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT. Nota Tributarias (Varios números). www.Sunat.gob.pe

TANZI, Vito. “La adaptación de los Sistemas Tributarios”. Ponencia presentada en la 34 Asamblea General del CIAT: Una Administración Tributaria para el Nuevo Milenio –Escenarios y Estrategias. Washington , D. C. , USA. Julio 2000.

_____.”Taxation in Latin America in the last decade”. Preliminar Draft. Paper prepared for the conference on “fiscal and financial reforms in Latin America” to be held at Stanford University, on November 9-10,2000. IMF.

_____.”El impacto de la globalización económica en la tributación”. Documento de la 32ª Asamblea General del CIAT. Salvador Bahia. 1998.

_____. “Imposición al ingreso personal en América Latina”. En documentos de Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET). Documento N° 739.

TANZI, Vito y Howell Zee. “La Política Tributaria en los países en desarrollo”. Fondo Monetario Internacional. Washington , 2001.