

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS O A LA RIQUEZA:
¿REPRESENTA UNA SOLUCIÓN LEGAL Y BENEFICIOSA A LA BAJA
RECAUDACIÓN FISCAL Y AL COVID 19?**

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Magíster en Derecho
de la Empresa con mención en Gestión Empresarial

que presenta:

Karin Marina Barbarán Huavil

Asesor:

Bruno Edoardo Debenedetti Lujan

Lima, abril 2022

Informe de Similitud

Yo, DEBENEDETTI LUJAN, BRUNO EDOARDO, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado EL IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS O A LA RIQUEZA: ¿REPRESENTA UNA SOLUCIÓN LEGAL Y BENEFICIOSA A LA BAJA RECAUDACIÓN FISCAL Y AL COVID 19? del/de la autor(a) BARBARAN HUAVIL, KARIN MARINA, de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 04/11/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 08 de febrero de 2023

| | |
|--|---|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>DEBENEDETTI LUJAN, BRUNO EDOARDO</u> | |
| DNI: 42741621 | Firma  |
| ORCID: 0000-0002-3890-8917 | |

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de la presente investigación es efectuar un análisis sobre la viabilidad legal y económica de los proyectos de Ley, relativos al denominado: “Impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza” propuestos por tres grupos políticos del congreso (Período legislativo 2020-2021) como una solución a la baja recaudación tributaria.

Este tipo de iniciativas genera preocupación debido a que los referidos proyectos de Ley, no contienen una evaluación de las implicancias legales y económicas de su aprobación. En general, consideramos que cualquier norma que crea o incrementa impuestos debe tener una evaluación legal y económica previa respecto de sus consecuencias.

Aplicando el método comparado en Latinoamérica y Europa, observamos que la tendencia mundial, sobre todo en Europa ha sido derogar el impuesto al patrimonio o a la riqueza debido a que finalmente este impuesto no cumple con los objetivos de su creación y lejos de generar beneficios, provoca reducción de inversiones, fuga de capitales y evasión tributaria.

Efectuado un análisis legal y jurisprudencial (Test de proporcionalidad), un posible impuesto a la riqueza resulta inconstitucional por vulnerar derechos y principios constitucionales y una sobre carga de impuestos a un determinado grupo de contribuyentes. Desde el punto de vista económico, este tipo de impuestos genera, evasión tributaria y fuga de capitales.

Como resultado tenemos que el impuesto a la riqueza o al patrimonio no representa la fórmula adecuada para solucionar el problema de la caja fiscal o mejorar la economía nacional, debido a que existen otros factores ligados a la recaudación fiscal que se deben mejorar (informalidad, ineficiencia de gestión y gasto público y corrupción).

En conclusión, un impuesto de esta naturaleza es negativo desde todo punto de vista porque no representa una solución a la recaudación y al déficit fiscal, fomenta la evasión tributaria y fuga de capitales; y vulnera derechos constitucionales.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| ÍNDICE DE TABLAS | 3 |
| ÍNDICE DE FIGURAS | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE | 13 |
| 1.1 El Impuesto a la Riqueza o la Fortuna en el Perú..... | 13 |
| 1.1.1 Antecedentes del impuesto en el Perú y sus referencias sobre el impuesto al patrimonio o a la riqueza. | 13 |
| 1.1.2 ¿Impuesto al patrimonio e impuesto a la riqueza o a la fortuna tienen el mismo significado?18 | |
| 1.1.3 Análisis de las normas y principios que determinarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un posible impuesto a la riqueza, a las grandes fortunas o al patrimonio. | 21 |
| 1.2 EL impuesto a la riqueza o a la fortuna en el derecho comparado | 30 |
| 1.2.1 Impuesto a la riqueza o a la fortuna en países europeos | 31 |
| 1.2.2 Impuesto a la riqueza en países Latinoamericanos | 35 |
| 1.2.3 Países europeos que han derogado el impuesto a la riqueza o a la fortuna | 48 |
| CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 53 |
| 2.1 ¿La aprobación de un impuesto a la riqueza representa una solución a los problemas de la caja fiscal del Perú? | 53 |
| 2.2 ¿Cuáles son los aspectos que se necesitan mejorar en el Perú para incrementar la recaudación tributaria?..... | 55 |
| 2.2.1 Reducción gradual de la Informalidad | 57 |
| 2.2.2 Reducir los niveles de corrupción | 61 |
| 2.2.3 Alcanzar eficiencia en la ejecución del gasto público | 63 |
| 2.3 Aplicando el Test de Proporcionalidad ¿Qué derechos o principios deberían prevalecer sobre otros para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un eventual impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza? | 65 |
| CAPÍTULO III: DISCUSIÓN | 78 |
| CONCLUSIONES | 84 |
| REFERENCIAS | 88 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----------|
| Tabla 1 | 21 |
| <i>Proyectos de Ley relativos al impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza.</i> | <i>21</i> |
| Tabla 2 | 31 |
| <i>Países europeos que actualmente aplican el impuesto a la riqueza o a la fortuna</i> | <i>31</i> |
| Tabla 3 | 35 |
| <i>Países que aplican el impuesto a la riqueza o a la fortuna.....</i> | <i>35</i> |
| Tabla 4 | 48 |
| <i>Países europeos que han derogado la aplicación del impuesto a la riqueza o a la fortuna</i> | <i>48</i> |
| Tabla 5 | 67 |
| <i>Proyectos de Ley sobre impuesto a la riqueza o a la fortuna propuestos</i> | <i>67</i> |
| Tabla 6 | 68 |
| <i>Comparación entre normas y principios constitucionales.....</i> | <i>68</i> |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|-----------------------|----|
| <i>Figura 1</i> | 53 |
| <i>Figura 2</i> | 71 |



INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación es analizar si un potencial impuesto a la riqueza o a la fortuna a un determinado grupo de personas naturales o jurídicas, representa una solución legal a la baja recaudación tributaria y al gran gasto que ha generado al estado la pandemia del COVID 19, asimismo, analizaremos la conveniencia o inconveniencia de aplicar en nuestro país, impuestos adicionales como el impuesto a la riqueza o la fortuna y cuáles serían los beneficios o desventajas de la aplicación de una norma de esa naturaleza.

En el período legislativo 2020-2021, tres grupos políticos con representación en el congreso peruano presentaron proyectos de Ley con la finalidad de incorporar al sistema tributario un impuesto adicional aplicable a aquellos que tienen más recursos o exceso de recursos, este sería el denominado impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza.

Entendemos que el descenso de la recaudación tributaria, la pandemia del COVID 19, la informalidad, la ineficiencia de gestión y gasto por parte del estado, la corrupción, los reclamos sociales y otros factores que podríamos seguir enumerando, han llevado a la clase política y también a la SUNAT a repensar nuevas formas de recaudación tributaria, no solo en el Perú sino también en otros países de la región y en Europa.

El grupo político FREPAP con representación en el congreso para el período 2020-2021, presentó un proyecto de Ley para crear un impuesto al que han denominado “Impuesto Directo Solidario a las Grandes Fortunas” (Congresista Luz Milagros Cayguaray Gambini), con el objetivo de gravar a las personas naturales, jurídicas y grupos económicos, según una determinada escala de impuestos, en función a ingresos o posesión de inmuebles, a partir de un millón de soles, de forma anual y permanente (Comercio, 2020).

Una de las primeras observaciones que se efectuó al proyecto de Ley del FREPAP, está

relacionada a la base imponible del impuesto, el cual era muy por debajo de lo que podría considerarse riqueza (Un millón de soles o que el valor de los inmuebles ascienda a dicho monto).

Por otro lado, la bancada del grupo político SOMOS PERÚ, hizo lo propio, pero denominó a su proyecto de Ley, “Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna”, el cual constituye un impuesto escalonado sobre el patrimonio neto, a partir de 250 unidades impositivas tributarias (UIT) (Gestion, 2020).

El referido proyecto, buscaría gravar el patrimonio de las personas naturales, sociedades conyugales y sucesiones indivisas, mediante un impuesto progresivo (incluyen bienes inmuebles, con excepción de la casa habitación, vehículos automotores y embarcaciones de recreo, obras de arte, depósitos bancarios e inversiones en acciones).

Para personas naturales, el impuesto se aplicaría al patrimonio neto a partir de las 250 UIT, en la actualidad equivalente a 1’100,000 Soles (Considerando que la UIT en el año 2021 es de S/. 4,400.00) y para el caso de sociedades conyugales se gravaría a partir de las 500 UIT (Gestion, 2020).

Por su parte, el FRENTE AMPLIO, también presentó un proyecto de Ley, aplicable a las grandes fortunas (Personas naturales) superiores a 400 UIT (S/.1’760,000.00 Soles), con tasas de 1% y 5%; incluyendo activos ubicados en el exterior. Este impuesto tendría periodicidad anual y con aplicación permanente (Gestion, 2020).

Entonces podemos ver que los referidos proyectos de Ley, constituyen la firme intención de gravar a lo que consideran “ricos” o con riqueza o gran fortuna, es decir, es un impuesto, adicional al Impuesto a la Renta y al Impuesto General a las Ventas, aplicable solo a un grupo de personas, en función a la subjetividad de legislador quien al parecer ha estimado que en el Perú poseer un patrimonio de aproximadamente S/. 1’100,000 es signo de riqueza.

Los problemas que nos planteamos en la presente investigación son: ¿En caso de aprobarse alguno de los referidos proyectos de Ley, se estaría vulnerando el inciso 2, del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú? Según dicho artículo, todos somos iguales ante la Ley y nadie puede ser discriminado por su condición económica.

Entonces ¿Se estaría discriminando a un determinado grupo de personas para castigarlas con un impuesto adicional al que pagan todas las personas?, o esto encontraría justificación en el principio de solidaridad, como señala la exposición de motivos de los referidos proyectos de Ley.

Asimismo, debemos analizar si hay otras leyes constitucionales que se estarían vulnerando, por ejemplo, si este tipo de impuesto constituye un abuso del derecho y vulnera el artículo 74° de la Constitución o si atenta contra los principios de capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

¿Existen parámetros económicos objetivos para aplicar un impuesto de esta naturaleza a aquel que en el Perú se le considera “rico” con riqueza o con fortuna? ¿Tenemos algún manual con indicadores o una tabla económica con parámetros que determine quienes serían los denominados “ricos” en el Perú? ¿Se ha analizado aplicar otras alternativas o dar una mirada a otros factores que impiden una mejor recaudación tributaria?

Consideramos que aplicar nuevos impuestos o incrementar los impuestos debe efectuarse de manera cuidadosa, dejando de lado, opiniones subjetivas, ideologías o intereses políticos.

Por otro lado, nos preguntamos ¿Se ha analizado la experiencia de este tipo de impuestos en otros países y evaluado su resultado?

Evidentemente, la pandemia del COVID-19 y la cuarentena obligatoria, dejó sentir con

más claridad las carencias económicas, sanitarias y sociales de nuestro país, a la vez que dejó marcada con mayor nitidez dichas brechas de diferenciación, pero ello no es excusa para aplicar impuestos sin evaluación exhaustiva previa. En todo caso, debería representar una oportunidad para mejorar diversos aspectos sociales, económicos y tributarios.

Si bien el Perú ya venía con altos índices de informalidad laboral, este panorama lamentablemente empeoró durante la pandemia del COVID-19 y así lo demuestran los últimos informes técnicos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (Ley, 2020)

Según informó el INEI, la tasa de empleo informal del Perú avanzó en el primer trimestre del 2020 a 73%, en el tercer trimestre de 2020 a 75,2% y a finales de 2020, la tasa de empleo informal alcanzó el 77.3%. con lo cual, la informalidad del empleo en el país alcanzaría su pico más alto de los últimos 8 años, es decir, una masa laboral que no tiene seguro de salud, CTS, AFP u ONP, no pagan impuestos pero que utilizan los servicios y beneficios estatales financiados por los contribuyentes formales. En efecto, debido a la golpeada economía del sector informal, el Gobierno de turno (con cargo a las reservas de nuestro país y emisión de bonos) viene entregando bonos y subsidios a la población, a fin de aminorar los efectos económicos de la canasta familiar y de algunos servicios básicos.

Según el documento Definiciones y Repercusiones de la Informalidad del Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales, las causas de la informalidad, son diversas, entre ellas: el régimen normativo opresivo (elevados costos tributarios y laborales); costosos procesos de inscripción; débil capacidad de supervisión por parte del Estado, principalmente al interior del país, falta de concientización y capacitación por parte del Estado sobre los beneficios de la formalización. En general, la informalidad prevalece cuando los costos de formalizarse son mayores a los servicios ofrecidos por el Estado (protección policial, judicial, acceso al financiamiento, etc.). Todo ello se agudizaría aún más por una estructura productiva primaria, dispersa, poco productiva y, en algunos casos, de subsistencia (Pérez, 2018).

Por otro lado, el sector formal, constituido por aproximadamente el 23% de la PEA, se encuentra afectado como consecuencia de la pandemia del COVID-19, especialmente los rubros de restaurantes, entretenimiento, hoteles, turismo, construcción y todos aquellos rubros considerados como no esenciales, lo cual ha implicado en muchos casos, pérdida de puestos de trabajo, cierre de negocios y deudas impagables; afectando directamente la recaudación tributaria nacional.

A consecuencia de la informalidad y de la pandemia del COVID-19 es que el Estado con los recursos que recauda del sector formal, debe brindar servicios de salud (MINSA y SIS), educación pública, subsidios y bonos a los sectores informales que paradójicamente, son aquellos que no son contribuyentes y por ende no pagan impuestos.

Según un estudio del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) sobre los “Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas, con especial mención a América Latina y el Caribe”, a nivel internacional; el Impuesto a la Riqueza, que grava el patrimonio personal de las personas naturales, se da hoy escasamente en el mundo. Dicho impuesto se exige actualmente (a nivel OCDE) en 6 de sus 35 países miembros: España, Francia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suiza y a nivel de América Latina en 4 de 24 países: Argentina, Colombia, Uruguay y Guyana (Velayos, 01)

Entendemos que la pandemia, además de problemas de salud, ha traído crisis económica por la pérdida de empleo y por el cierre de muchas empresas como consecuencia de la cuarentena (aplicada no solo en el Perú, sino en casi todos los países del mundo), lo que sumado a los demás problemas económicos y sociales ya existentes, ha generado que el estado vea nuevas formas de ingreso para cubrir los mayores gastos estatales tales como: bonos, subsidios, medicinas, personal médico, vacunas y otros gastos conexos a la pandemia.

Si bien es cierto que el país necesita mayor recaudación fiscal para poder solventar los mayores gastos que ha generado la pandemia del COVID-19, también es cierto que sí el Estado

no tiene eficiencia en el gasto, no enfrenta la corrupción y disminuye la informalidad, no habrá dinero suficiente para solucionar los problemas que aquejan al país. Aun cuando, ingrese más dinero al fisco por recaudación, sino se resuelven los problemas de fondo tales como: gastos en consultorías ficticias o no esenciales, gastos burocráticos, gastos administrativos, contratación de personal por cuotas políticas, creación de más organismos burocráticos, obras sobrevaloradas para favorecer empresas o funcionarios; cualquier nuevo incremento o ingreso a la caja fiscal será insuficiente.

La hipótesis de esta investigación es demostrar que un impuesto a la riqueza o al patrimonio no resulta legal porque contraviene principios constitucionales y para ello describiremos el sistema legal peruano relativo al tema en cuestión.

Asimismo, describiremos como ha funcionado este tipo de impuestos en países donde ha sido derogado y como viene funcionando en los pocos países donde aún tiene vigencia. Todo ello para demostrar que este tipo de impuesto no representa la fórmula adecuada para solucionar el problema de la caja fiscal o mejorar la economía nacional; veremos que, por el contrario, resulta contraproducente si consideramos que dicho impuesto ha elevado la evasión tributaria y ahuyentado la inversión de capitales.

La solución a los problemas económicos y sociales que aquejan al Perú tiene muchas aristas y deben engranar todas ellas para sacar adelante al país.

Algunos de las principales aristas que se deben solucionar son: reducción de la informalidad, mejorar la eficiencia de gasto e inversión, reducir los niveles de corrupción y contratar a personal calificado.

Consideramos que, en un país como el Perú, donde la tasa de informalidad es muy alta, un impuesto a la riqueza podría incrementar los niveles de evasión tributaria, la no bancarización, la fuga de capitales, inseguridad jurídica, uso de testaferros y otras argucias con

la finalidad de evadir la norma.

El Estado debería establecer programas de promoción y beneficios tributarios para promover la formalización de los informales, no para castigarlos con impuestos desde el inicio, sino para ayudarlos a crecer con miras a que se conviertan gradualmente en contribuyentes.

Mientras la formalidad implique engorrosos y costosos trámites burocráticos y no haya incentivos estatales para su acogida, siempre será más cómodo y rentable ser informal.

Creemos que la solución a un problema de escasa recaudación fiscal, de reclamos sociales, de pobreza o del COVID-19, no pasa por aplicar impuestos diferenciados o más impuestos, sino que es mucho más complejo que eso.

El objetivo de esta investigación es llevar a la reflexión a las autoridades respectivas, demostrando objetivamente y con ejemplos reales que la solución a la baja recaudación tributaria para cubrir el déficit fiscal y gasto público, no pasa por simplemente incrementar o crear nuevos impuestos, sino que representa una oportunidad para analizar los verdaderos problemas de esta baja recaudación tributaria tales como la informalidad, eficiencia en el gasto y corrupción principalmente, factores que le demandan al Perú cuantiosas pérdida de dinero, el mismo que bien utilizado podrían menguar las necesidades de la población y mejorar la economía nacional.

La presente investigación ha permitido determinar que la aplicación del impuesto a la riqueza o a la fortuna no ha generado los resultados esperados en los países donde se ha aplicado y por ende no ha cumplido con el objeto principal que es lograr una mayor recaudación tributaria.

Como se sabe los ingresos tributarios no solo dependen de la riqueza que hay en cada país, lo que conocemos como Producto Bruto Interno (PBI) sino que también dependen del

modelo económico y social que cada país aplica en sus fronteras.

Si bien es cierto que en momentos críticos como los actuales a causa del COVID-19 se necesita de la solidaridad de los que más ingresos tienen, la solución no pasaría por establecer más impuestos que podrían resultar inconstitucionales.

En todo caso, consideramos que podría servir como paliativo a estos tiempos de emergencia, la aplicación (por única vez) de una contribución solidaria a las grandes empresas o grupos económicos que no se vieron afectados por la pandemia, aplicando en paralelo mejoras en factores claves como: la ejecución de gasto, fomento de la formalización y reducción de los niveles de corrupción.

El método utilizado para el desarrollo de la presente investigación es el método de la argumentación jurídica que parte del análisis constitucional sobre los derechos y principios constitucionales que deberían prevalecer sobre otros, incluyendo los pronunciamientos que sobre ellos ha efectuado el Tribunal Constitucional; así mismo se ha utilizado el método comparado, lo cual nos permitirá analizar otras experiencias en países con economías superiores o equivalentes a la nuestra.

CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE

1.1 El Impuesto a la Riqueza o la Fortuna en el Perú

En este capítulo desarrollaremos los antecedentes del impuesto a las grandes fortunas, impuesto a la riqueza o impuesto al patrimonio en el Perú a fin de tener referencia sobre dicha experiencia.

Asimismo, desarrollaremos los conceptos de riqueza y patrimonio para determinar sus similitudes o diferencias y el enfoque que le da nuestra legislación a dichas terminologías.

También abordaremos una descripción del contenido de los proyectos de Ley relativos al impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas a fin de conocer la base imponible y las características del potencial tributo que se encuentra en la mira de las distintas tendencias políticas en el Perú y que viene siendo propuesto bajo el argumento de mejorar la recaudación tributaria a causa de la pandemia del COVID-19.

Al final de este capítulo analizaremos las normas y principios constitucionales tributarios que finalmente determinaran la legalidad de un potencial impuesto a las grandes fortunas o impuesto a la riqueza.

1.1.1 Antecedentes del impuesto en el Perú y sus referencias sobre el impuesto al patrimonio o a la riqueza.

Con la proclamación de la independencia del Perú en 1821 y el inicio de una nueva etapa, se abolió el tributo indígena.

En 1826, Simón Bolívar reestableció nuevamente el tributo indígena con un nuevo nombre, se le denominó: contribución personal, debido a que resultaba importante incrementar los ingresos del erario nacional de aquel entonces; la diferencia radicó en que no tenía un carácter étnico sino que fue aplicado a todos los hombres cabezas de familia entre los 18 y 50 años.

En la época republicana, durante el gobierno de Ramón Castilla se creó la Dirección General de Hacienda (1848) con la finalidad de centralizar la recaudación en las oficinas responsables y redistribuir los recursos. En 1855 Castilla abolió definitivamente el que aun denominaban tributo indígena.

Durante el gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1899) se creó la Compañía Recaudadora de Impuestos (Borda, 2011).

Durante el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-30) se dio una nueva reforma tributaria, regulándose el impuesto a la herencia, a las rentas y a las exportaciones. La base del sistema tributario estuvo enfocada en la afectación de predios urbanos y rústicos, rentas de capital móvil, industrias, patentes y utilidades. Es decir, los impuestos ya recaían sobre bienes patrimoniales.

El 09 de octubre de 1968, al inicio del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, mediante Decreto Supremo N° 287-68-HC, se creó el impuesto a la renta, similar al actual (reemplazó el sistema cédular de impuesto a la renta), así como, el impuesto al patrimonio accionario de las empresas y al valor de la propiedad predial.

Con fecha 12 de diciembre de 1972 se publicó el Decreto Ley N° 19654 mediante el cual, quedó sin efecto el impuesto al patrimonio accionario de las empresas, de patente comercial e industrial, al valor de la propiedad predial y el impuesto municipal a la renta de los

predios rústicos y urbanos; norma que quedó derogada mediante el Decreto Legislativo N° 619 – Ley del Impuesto al Patrimonio Empresarial del 29 de noviembre de 1990,

Humberto Medrano señala que los impuestos al patrimonio en el Perú se remontan a 1968, cuando se creó el Impuesto al Patrimonio Accionario (que derivó en Impuesto al Patrimonio Empresarial) y el Impuesto al Valor de la Propiedad Predial (antecedente del Impuesto al Valor del Patrimonio Predial) (Cornejo, 1989)

El Decreto Supremo N° 287-68-HC fue derogado por el Decreto Legislativo N° 200 – Ley de Impuestos a la Renta, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de junio de 1981, durante el gobierno de Fernando Belaunde Terry. El Decreto Legislativo N° 200 – Ley de Impuestos a la Renta fue derogado tácitamente por la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 25381 publicada el 28 de diciembre de 1991.

Con fecha 30 de diciembre de 1987, durante el gobierno de Alan García Pérez, se emitió el Decreto Legislativo N° 451, mediante el cual, se creó el impuesto al patrimonio neto de las personas naturales y sucesiones indivisas, considerando la capacidad contributiva del sujeto pasivo (inmuebles, vehículos automotores, aeronaves, embarcaciones deportivas y de recreo, títulos valores, acciones, participaciones, depósitos y créditos, caballos de polo y de carrera, objetos de colección, obras de arte y joyas de gran valor).

Según el Decreto Legislativo N° 451, los patrimonios netos afectos a este impuesto eran aquellos cuyo valor computable excedía las 200 UIT o que en valor comercial para el año 1988 no superasen los 20 millones de intis, según la siguiente escala progresiva:

- Por el exceso de 200 UIT hasta 500 UIT, la tasa del impuesto era de 1%
- Por el exceso de 500 UIT hasta 1500 UIT, la tasa del impuesto era de 2%
- Por el exceso de 1500 UIT hasta 3500 UIT, la tasa del impuesto era de 3%
- Por el exceso de 3500 UIT, la tasa del impuesto era de 4%

Una de las críticas que recibió esta norma es que no representaba un mecanismo de medición de la capacidad contributiva de sujeto pasivo del impuesto, sino que simplemente gravaba la diferencia entre determinados bienes y algunas deudas lo cual no constituía en sí un impuesto al patrimonio neto personal (Valle,1989)

Mediante Decreto Legislativo N° 620 de fecha 29 de noviembre de 1990, durante el gobierno de Alberto Fujimori se emitió la “Ley del Impuesto al Patrimonio Personal”, derogándose las disposiciones del Decreto Legislativo 451.

A diferencia de la norma derogada, el impuesto materia del Decreto Legislativo N° 620, se aplicó también a sociedades conyugales, pero solo incluyó: predios, vehículos automotores, aeronaves, embarcaciones de recreo y deportivas, créditos en moneda nacional o extranjera, obras de arte, objetos de colección y joyas; no así a títulos valores, acciones, participaciones o caballos.

La base imponible fue del 1% al patrimonio que excediera las 10 UIT al 01 de enero de cada año y únicamente por dicho exceso.

Como se puede observar, el Decreto Legislativo N° 620, buscó aligerar la carga tributaria, reduciendo el ámbito de alcance del impuesto al patrimonio neto al establecer un porcentaje mínimo de impuesto (1%).

Mediante Decreto Ley N° 25988 – Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos de fecha 24 de diciembre de 1992, entre otros, se derogó el Decreto Legislativo N° 620, poniéndole fin al impuesto al patrimonio neto.

El Decreto Ley N° 25988, determinó como tributo del gobierno central: el impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, impuesto al patrimonio empresarial, derechos arancelarios y tasas.

Como se aprecia esta norma derogó el impuesto al patrimonio neto de las personas naturales y sociedades conyugales, pero mantuvo vigente el impuesto al patrimonio empresarial hasta 1993.

El literal d) del artículo 2° del Decreto Ley N° 25988 - Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos (vigente hasta la fecha) fue derogado por la Quinta Disposición Transitoria y Final del Decreto Legislativo N° 774 (Ley del Impuesto a la Renta), publicado el 31 de diciembre de 1993, poniendo fin de esta forma al impuesto al patrimonio empresarial.

Luego de la derogatoria del impuesto al patrimonio empresarial en 1993, no se ha establecido impuesto alguno que afecte el patrimonio de las personas naturales o jurídicas (en forma adicional) más allá del impuesto a la renta, predial, I.G.V. y otros que se vienen pagando.

El impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza subió a la palestra con motivo de un anuncio del ex presidente Martín Vizcarra (abril de 2020) quien manifestó que efectuaría un pedido de facultades legislativas para buscar una mayor solidaridad en materia tributaria, debido al estado de emergencia del país y la crisis por el COVID-19; luego de ello, el Primer Ministro precisó que la expectativa era recaudar aproximadamente S/ 300 millones de soles mensuales con el llamado impuesto solidario.

Posteriormente a ello, tres bancadas del Congreso de la República del período 2020-2021, emitieron sus iniciativas legislativas sobre un impuesto a las grandes fortunas, a la riqueza o impuesto solidario, los mismos que describiremos y analizaremos detalladamente más adelante.

1.1.2 ¿Impuesto al patrimonio e impuesto a la riqueza o a la fortuna tienen el mismo significado?

Antes de definir si el impuesto al patrimonio o impuesto a la riqueza o grandes fortunas son sinónimos o significan lo mismo, debemos definir la etimología de cada una de ellas.

La palabra Patrimonio, etimológicamente, viene del latín patrimonium, compuesta por la palabra pater que remite al jefe de la familia, dueño o responsable de los sirvientes o esclavos que se desempeñaban en su residencia como era concebida la famulus originalmente, sobre al indoeuropeo pater y monium, entendiéndose actos de distinta índole abarcando tanto el terreno religioso como legal.

Jurídicamente hablando, respecto al patrimonio, existen dos teorías que se han clasificado en: la teoría clásica o teoría del patrimonio personalidad y la teoría moderna o del patrimonio afectación (Aubry & Rau, 1873)

La teoría del patrimonio–personalidad, se encuentra definida como “el conjunto de relaciones jurídicas valorables en dinero, que son los activos o pasivos de una misma persona, y que se considera una universalidad jurídica” (Aubry & Rau, 1873).

Según esta teoría, el patrimonio y la personalidad tienen una conexión inquebrantable, inseparable, permanente y constante pues solo las personas naturales son las llamadas a tener un patrimonio y deudas; y sujetos a derechos y obligaciones que solo podría transmitirse mortis causa. Asimismo, esta teoría señala que toda persona debe tener un patrimonio y que este puede existir sin haber bienes, pues bastaría que haya la posibilidad de una adquisición futura.

Como una crítica a la teoría clásica (patrimonio-personalidad), surgió la segunda teoría, la llamada teoría Patrimonio – afectación.

La teoría del patrimonio–afectación, separa la nociones de patrimonio y personalidad, dado que una misma persona puede tener distintos patrimonios y estos pueden transmitirse por acto intervivos (compra-venta, adelantos de legítima, donaciones, etc.)

La palabra “Riqueza”, etimológicamente viene del adjetivo «rico» y del sufijo «eza» que indica cualidad, propiedad física, característica moral, virtud o vicio.

Por otro lado, la palabra “Fortuna” tiene varios significados, sin embargo, aquel que nos interesa con motivo de la presente investigación es el relacionado a bienes patrimoniales o riqueza.

En los casos mencionados, cuando se habla de fortuna, riqueza o de patrimonio podemos observar que nos referimos a bienes o propiedades físicas o intangibles sobre los que una persona natural o jurídica tendría el derecho de propiedad o de libre disposición.

Sin embargo, es importante hacer la salvedad que no todo patrimonio implica fortuna o riqueza (abundancia), es decir, el tener una (01) propiedad, implica tener un patrimonio más no implica tener riqueza o una gran fortuna.

Desde el punto de vista tributario, algunas legislaciones, cuando han optado por aplicar un impuesto a aquellos que tienen más de lo necesario para vivir, ha denominado al impuesto, como: “impuesto a la riqueza”, “impuesto sobre el patrimonio” o “impuesto sobre la fortuna”. Lo cierto es que en todos los casos el impuesto recae sobre el mismo objetivo, denominado “patrimonio”.

El artículo 60° del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, define al patrimonio como el conjunto de activos (bienes), deducidos los pasivos (obligaciones) del deudor tributario.

Asimismo, el inciso b) del referido artículo 60° de la Ley del Impuesto a la Renta determina el incremento patrimonial en función a los signos exteriores de riqueza, tales como: el valor del inmueble donde reside habitualmente el contribuyente y su familia o el alquiler que paga por el mismo, el valor de las fincas de recreo o esparcimiento, los vehículos, embarcaciones, caballerizas de lujo, número de servidores, viajes al exterior, clubes sociales, gastos en educación, obras de arte, entre otros. Para tal efecto, se tomará el valor de adquisición, producción o construcción, según corresponda, sin perjuicio de lo previsto en el inciso f). En caso de haber adquirido el bien a título gratuito, se tomará el valor de mercado.

Si bien la norma no define la palabra riqueza taxativamente, podemos inferir claramente que, para nuestra legislación, la riqueza está constituida por signos que implican un exceso de patrimonio, en el entendido que implica la tenencia de muchos bienes más allá de los necesarios para vivir cómodamente en nuestro país.

Asimismo, podemos ver que nuestra legislación no tiene una tabla económica de medida que establezca cuales son los montos a partir de los cuales se considera que una persona natural o jurídica tenga signos exteriores de riqueza o puede considerársele como “rico”.

De hecho, no existe una ley o tabla de valores que indique montos o ratios para ser considerado rico y, por ende, este concepto linda más con lo subjetivo, como también lo señala el reportero de Wall Street Journal, Robert Frank en su libro “Richistan”.

Ante esto, surge la pregunta ¿Cómo saber cuál es el parámetro económico o tributario correcto para aplicar un impuesto a la fortuna o a la riqueza a un grupo diferenciado de personas naturales y jurídicas? cuya respuesta resulta complicada de responder porque se necesitarían estudios estadísticos y económicos para saber por lo menos de forma referencial cual sería el parámetro correcto y evitar la presión fiscal sobre aquellos que con trabajo y esfuerzo tienen determinados bienes para cubrir sus necesidades básicas o un patrimonio respetable.

1.1.3 Análisis de las normas y principios que determinarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un posible impuesto a la riqueza, a las grandes fortunas o al patrimonio.

Cuando se pretende aplicar un impuesto diferenciado como el impuesto a la riqueza, a la fortuna, o al patrimonio, convergen distintas normas legales y constitucionales a favor y en contra, las cuales deben evaluarse.

Antes de iniciar el análisis correspondiente a la legalidad de un impuesto a la riqueza, a la fortuna o al patrimonio, es importante conocer, los alcances de los proyectos de Ley presentados por las bancadas de FREPAP, Somos Perú y Frente Amplio (período 2020–2021).

En la siguiente Tabla 1 podemos ver de una forma ilustrativa, los proyectos de Ley relativos al impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas:

Tabla 1

Proyectos de Ley relativos al impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza.

| PARTIDO POLÍTICO | DENOMINACIÓN DEL IMPUESTO Y PROYECTO | AFECTOS AL IMPUESTO | IMPUESTO APLICABLE | FRECUENCIA DEL IMPUESTO |
|-------------------------|--|--|--|--------------------------------|
| FREPAP | IMPUESTO SOLIDARIO A LAS GRANDES FORTUNAS Proyecto de Ley N° 4887-2020-CR | Personas naturales, personas Jurídicas y grupos económicos | Ingresos y/o inmuebles superiores a S/ 1,000,000 0.22% – 3% | Anual y permanente. |

| | | | | |
|----------------------|--|--|---|----------------------------|
| SOMOS PERÚ | IMPUESTO DE SOLIDARIDAD SOBRE LA FORTUNA Proyecto de Ley N° 6615-2020-CR | Personas naturales Sucesiones Indivisas Sociedades Conyugales | Patrimonio neto superior a 250 UIT (Equivalente a S/. 1'100,000) Patrimonio Neto a sociedades conyugales, superior a 500 UIT (Equivalente a S/. 2'200,000) – Se incluyen: Bienes inmuebles (excepto casa-habitación), vehículos automotores, embarcaciones de recreo, obras de arte, depósitos bancarios, inversiones en acciones o participaciones, etc.) | |
| FRENTE AMPLIO | IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS Proyecto de Ley N° 5163-2020-CR | Personas Naturales | Patrimonio neto superior a 400 UIT hasta 700 UIT (1%) Aprox. S/ 1,720,000: – Inmuebles, vehículos automotores. – Acciones, bonos, depósitos y créditos. – Objetos de colección, obras de arte, joyas por valor superior a 2 UIT. – Otros títulos financieros. Impuesto escalonado que va del 1% al 5% | Anual y permanente. |

Como podemos observar, los proyectos de ley materia de análisis se enfocan en un patrimonio que parte de poseer S/. 1'000,000; S/.1'100,000 o 1'720,000 (UIT 2021=4400 Soles), considerando este nivel de patrimonio como fortuna o riqueza.

Tal como se desprende de la exposición de motivos de los referidos proyectos de ley, estos responden más a la subjetividad y al afán asistencialista de los legisladores, más no a una evaluación sobre el impacto positivo o negativo de su propuesta.

Los referidos proyectos de Ley, en su exposición de motivos solo mencionan conceptos genéricos sin considerar criterios objetivos económicos o estadísticos que le den objetividad al impuesto y a la base imponible del impuesto; tampoco se han calculado los montos estimados de recaudación anual, los gastos administrativos que demandaría la implementación y recaudación del impuesto, ni el impacto que podría tener un impuesto de esta naturaleza en las inversiones.

Al no haberse efectuado un análisis exhaustivo del impacto de una norma de esta naturaleza, el sector más afectado sería la clase media, por el esfuerzo que les representará pagar más impuestos a quienes solo poseen una sola vivienda (casa o departamento), un auto y algunos ahorros, vulnerándose el principio constitucional tributario de no confiscatoriedad, capacidad contributiva y un derecho fundamental que es el derecho a la vivienda, si consideramos que por dicha vivienda se paga un impuesto predial anual y adicionalmente tendría que pagar otro impuesto a la riqueza o a la fortuna.

Se observa además que los proyectos de Ley mencionados carecen de precisiones, no se menciona por ejemplo si los sujetos pasivos del impuesto serán solo los domiciliados en el país o alcanzará también a los no domiciliados, en dos de ellos tampoco se precisa si el patrimonio afecto será solo aquel proveniente de fuente peruana o incluye también a la fuente extranjera.

En el caso de las personas jurídicas formales, cabe recordar que estas pagan un impuesto a la renta escalonado en función a sus ingresos anuales y está bien en la medida que aquellas empresas más rentables paguen más renta y es perfectamente válido que aquellos que tiene mayor capacidad económica aporten más, según la escala tributaria establecida, pero si a eso le añadimos una carga tributaria más, se estaría sometiendo a las empresas a una doble imposición tributaria.

Por otro lado, un impuesto a la riqueza o la fortuna a las personas jurídicas está destinado a desalentar las inversiones y evadir impuestos, tales como, desviar dinero a paraísos fiscales o trasladar el patrimonio a terceros (testaferros), sin perjuicio de mencionar que resulta complicado valorar económicamente el patrimonio de estas debido a que incluye: activos, acciones en bolsa, deudas, cobranzas castigadas, pérdidas, pasivos, inversiones diversas etc.

Creemos que incrementar la carga tributaria a las empresas tarde o temprano terminaría por reflejarse en el incremento de precios de los bienes y servicios pues las empresas

terminarían por trasladar esa nueva carga tributaria a todos los consumidores.

A fin de analizar la normativa legal relativa a la aplicación de un impuesto adicional como el impuesto a la riqueza o a la fortuna, tenemos lo siguiente:

a) Principio de Igualdad

El inciso 2, del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, precisa entre otros, que todos somos iguales ante la Ley y nadie puede ser discriminado por su condición económica.

Al respecto, Cesar Landa, señala que los referidos artículos, deben ser interpretados, más allá de la literalidad; es decir, no todo trato desigual debe considerarse discriminatorio, sino que debe entenderse como una diferenciación a razón de una causa de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En caso esa desigualdad de trato no sea necesaria, idónea ni proporcional, estaremos ante un tema de discriminación y desigualdad (Landa, 2006, pp. 43-44).

En efecto, el principio de igualdad acepta una graduación de la carga tributaria en función a la riqueza económica de los contribuyentes, tal como señala la sentencia de Tribunal Constitucional 5970-2006-PA/TC, lo cual es justo y aceptable pues deben aportar más, aquellos que perciben más ingresos o poseen más bienes, según la escala progresiva del sistema tributario.

“En ese sentido, el principio de igualdad acepta una clasificación que se refiere a la igualdad horizontal e igualdad vertical”. (Ruiz, 2017, p.138)

b) Principio de Solidaridad

El art. 43° de la Constitución establece lo siguiente: “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible”

Como podemos leer, el art. 43° de la Constitución no hace referencia alguna al principio

de solidaridad.

El Tribunal Constitucional mediante Sentencia 004-2004-AI/TC, precisó que en efecto, nuestra Constitución, no ha recogido de forma expresa, el principio de solidaridad, pero que este se encontraría recogido en el artículo 43° de la Constitución, al establecer que la República del Perú es un Estado social.

Pero ¿Que debemos entender por principio de solidaridad?

El Tribunal Constitucional en la sentencia 02016-2004-AA/TC precisó que el principio de solidaridad promueve un conjunto de deberes tales como: a) El deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común. Ello tiene que ver con la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social y b) El deber del núcleo dirigenal de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes, ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales.

Según sentencia 06089-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló que la solidaridad permite admitir una mayor flexibilidad y adaptación de la figura impositiva a las necesidades sociales, en el entendido de que nuestro Estado Constitucional no actúa ajeno a la sociedad, sino que la incorpora, la envuelve y la concientiza en el cumplimiento de deberes. En este tipo de Estado el ciudadano ya no tiene exclusivamente el deber de pagar tributos, concebido según el concepto de libertades negativas propio del Estado Liberal, sino que asume deberes de colaboración con la Administración, los cuales se convertirán en verdaderas obligaciones jurídicas. En otras palabras, la transformación de los fines del Estado determinará que se pase de un deber de contribuir, basado fundamentalmente en la capacidad contributiva, a un deber de contribuir basado en el principio de solidaridad.

Por otro lado, tenemos que se consideran prácticas contrarias al principio de solidaridad las actividades de evasión (ocultar ingresos o no declararlos para evitar el pago de impuestos),

elusión (utilización de reglas legales para liberarse de impuestos) e informalidad (desarrollar actividades económicas fuera de la Ley para evitar el pago de tributos). (Ruiz, 2017,p.147)

Consideramos paradójico desde el punto de vista legal y económico que los proyectos de impuesto a la riqueza o a la fortuna apelen al principio de solidaridad para sobre gravar a un grupo de contribuyentes, con la finalidad de beneficiar con programas de ayuda social, bonos u otros tipos de ayuda a otro grupo social que no solo no paga impuestos y es informal sino que tampoco desea formalizarse porque es más cómodo no pagar impuestos y solo recibir beneficios por parte del Estado. En suma se apela a la solidaridad para beneficiar no solo a aquellos que en efecto necesitan asistencia del estado, sino también a un grupo de la población que no desea formalizarse que día a día vive en la informalidad y se salta todas las leyes.

c) Principios de Reserva de Ley, No Confiscatoriedad y Capacidad Contributiva

Según el art. 74° de la Constitución:

“Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. Las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente Artículo”.

Esta norma precisa que el Estado ejerce la potestad tributaria para crear, derogar o modificar tributos, pero esa potestad, la ejerce bajo parámetros de objetividad y razonabilidad, es decir, el Estado no puede abusar de dicha potestad, incrementando la carga tributaria o creando tributos a discreción.

El principio de no confiscatoriedad, se encuentra establecido taxativamente en el artículo 74° de la Constitución. En Sentencia 2302-2003, el Tribunal Constitucional, ha precisado que la carga tributaria debe ser razonable a fin de no afectar el bienestar o el patrimonio del administrado, es decir, de acuerdo a ciertos parámetros y observando los criterios de la ponderación.

Sobre el mismo tema (principio de no confiscatoriedad), en Sentencia 0041-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

“La confiscatoriedad puede evaluarse no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, cuando se produzca una sustracción ilegítima de propiedad por vulneración de otros principios tributarios, sin que en estos casos interese el monto de lo sustraído, pudiendo ser incluso soportable por el contribuyente”.

Esto quiere decir que el principio de no confiscatoriedad es una especie de límite o freno a los tributos para no afectar el derecho de propiedad.

Si el poder del Estado para cobrar tributos es un atributo constitucional -y el deber de contribuir a las arcas públicas también- y el derecho de propiedad es un derecho fundamental, el principio de no confiscatoriedad se convierte en el juez del límite en el cual el poder del Estado se ejerce ilegítimamente con afectación de la propiedad. (Sotelo, 2007)

Según Sentencia 33-2004-AI/TC del 29 de septiembre del 2004, el Tribunal Constitucional precisó que si bien el principio de capacidad contributiva no estaba

expresamente redactado en nuestra Constitución Política del Perú, sí formaba parte de nuestro derecho tributario, toda vez que se encontraba vinculado al derecho a la igualdad, señalada expresamente en el artículo 74° de la Constitución.

La capacidad contributiva está relacionada en proporción directa a los ingresos económicos de cada contribuyente y por ello nuestro sistema tributario entre otros, contempla el Impuesto a la Renta (en función a los ingresos de las personas naturales y jurídicas, en forma escalonada), el Impuesto Predial (grava la propiedad inmueble), el Impuesto Vehicular (grava la propiedad vehicular nueva durante los tres primeros años) y el Impuesto General a las Ventas (grava el consumo).

El artículo 103° de la Constitución precisa:

“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La Ley desde su entrada en vigencia se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo en ambos supuestos en materia penal cuando favorece al reo. La Ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

Mediante sentencia N° 5854-2005-PA/TC del 08 de noviembre de 2005, señaló lo siguiente:

Los métodos de interpretación constitucional no se deben agotar en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que deben abarcar entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional, tales como: a) Principio de unidad de la Constitución, b) Principio de concordancia práctica, c) Principio de corrección funcional, d) Principio de función integradora y e) Principio de fuerza normativa de la Constitución.

El Sistema Tributario Peruano contempla un tributo de tipo escalonado, lo que permite que los que más ingresos tienen, aporten más al fisco y ello estaría bien dado que no a todos se le puede exigir aportar el mismo impuesto. No se puede exigir que todos tributen igual. Sin embargo, si sobre dichos impuestos se superponen otros, estaríamos sobre gravando a un determinado grupo de contribuyentes y eso sí podría constituir no solo abuso del derecho por parte del sistema, sino que también se estaría vulnerando el principio de no confiscatoriedad y el principio de capacidad contributiva.

Si la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que un tributo será válido siempre que se respeten los principios constitucionales tributarios de: legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, capacidad contributiva, reserva de ley y solidaridad; y hemos visto que los proyectos de ley en análisis no superarían el examen de validez, evidentemente estaríamos ante una norma inconstitucional.

En el caso peruano, antes de plantear nuevos impuestos para gravar más allá de lo legalmente establecido, los esfuerzos deberían enfocarse en planear estrategias para formalizar a todo ese sector económico que opera fuera de la Ley y que en el mediano plazo representaría un importante ingreso a las arcas fiscales.

En efecto la formalización no rendirá sus frutos en el corto plazo dado que el Estado deberá otorgar un plan de beneficios tributarios a todos aquellos que se formalicen y además debería ser a ellos a quienes se dirijan los programas sociales. Es decir, ofrecer plan de incentivos y apoyo a todos aquellos que se formalicen.

Como veremos más adelante, este tipo de impuesto siempre desalienta las inversiones y siempre habrá otro país con mejores beneficios tributarios donde invertir.

Asimismo, es de tener en cuenta que, en el caso de las personas jurídicas, ese impuesto

adicional finalmente es trasladado a los consumidores finales.

Entendemos que la pandemia del Covid-19 ha golpeado económicamente al país y por ende se requieren mayores ingresos para suplir los gastos imprevistos en temas de salud, bonos, vacunas y otros, pero en todo caso, consideramos una opción viable recurrir no a un impuesto sino a un aporte solidario, por única vez, aplicable a las grandes empresas o grupos económicos; evitándose de esta forma aprobar normas inconstitucionales.

Como ejemplo podemos citar que recientemente, en el vecino país de Chile estuvo en proceso de aprobación una norma dirigida a gravar el patrimonio neto de aquellas personas naturales que, al 31 de diciembre de 2020, tengan domicilio o residencia en Chile y cuya valoración sea igual o superior a 22 millones de dólares americanos. (CI, 2021).

No obstante que en el caso chileno la base imponible de 22 millones de dólares, representaba en efecto un indicio de riqueza, dicha propuesta finalmente no fue aprobada, justamente para evitar una norma inconstitucional y porque sopesaron que finalmente dicha norma representaba más desventajas que beneficios.

1.2 EL impuesto a la riqueza o a la fortuna en el derecho comparado

Como sabemos el impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas no es un impuesto nuevo o novedoso, este tipo de impuesto se viene aplicando actualmente en algunos pocos países europeos y en varios países latinoamericanos con la justificación de la baja recaudación tributaria.

En países donde la aplicación del impuesto es reciente, la justificación está basada en el déficit fiscal a causa de la pandemia del COVID-19.

En este capítulo daremos una mirada analítica a la forma como se viene aplicando el

impuesto a la riqueza o a la fortuna en algunos países europeos y latinoamericanos.

Asimismo, analizaremos cuales han sido las causales de su erradicación en otro grupo de países.

Este análisis nos permitirá tener una visión respecto de la conveniencia o no (costo-beneficio) de tener en nuestro sistema un impuesto a la riqueza o a la fortuna en función a las experiencias en otros países.

No podemos dejar de mencionar que las ideas de la aplicación de este tipo de impuesto al patrimonio o la fortuna tiene mucho que ver con el Bestseller del economista francés Thomas Piketty quien en su libro “El Capital en el siglo XXI” (2014) defiende y promueve un tipo de impuesto anual y progresivo sobre el capital con el objeto de reducir las brechas económicas.

1.2.1 Impuesto a la riqueza o a la fortuna en países europeos

Según la información revisada con motivo de la presente investigación, se observa que actualmente solo tres (03) países del continente europeo (España, Noruega y Suiza) tienen incluido en su sistema tributario un impuesto a la riqueza o a la fortuna, tal como se observa en la siguiente Tabla:

Tabla 2

Países europeos que actualmente aplican el impuesto a la riqueza o a la fortuna

| | País | Justificación del impuesto | Monto del impuesto | Estado actual |
|---|-------------|---|---------------------------|----------------------|
| 1 | España | Pandemia del COVID 19, cubrir el gasto público y controlar déficit. | Del 0.2% al 2.5% | Vigente. |

| | | | |
|---|---------|---------------|--|
| 2 | Noruega | 0.85% | Vigente, pero se redujo en los últimos años. |
| 3 | Suiza | Máximo del 1% | Impuesto solo por cantones. |

a) España

Contrariamente a lo que ha venido ocurriendo en Europa con respecto al impuesto a la riqueza o impuesto a la fortuna, en España se aprobó recientemente este tipo de impuesto.

Con el objetivo de favorecer la reconstrucción económica tras la pandemia se aprobó en España el impuesto al patrimonio, el cual, se pagará en forma anual, en función a la riqueza o a los activos que tenga el potencial contribuyente; el porcentaje variará según la comunidad autónoma en la que se encuentre el contribuyente, con excepción de Madrid, lo que ha generado que con la finalidad de evadir impuestos, un gran número de españoles declaren su residencia fiscal en Madrid.

Este impuesto es progresivo que va del 0.2% al 2.5% aplicable sobre el valor de la propiedad o activo que exceda la bonificación de 700.000€, el cual debe ser pagado tanto por residentes como por los no residentes (**Balcells, 2021**).

Para los residentes españoles, el impuesto se aplicará a todos los activos que posea a nivel mundial, mientras que, para los no residentes, el impuesto se aplica únicamente para aquellos bienes de los que dispongan en España (**Balcells, 2021**).

En el caso español se observa que el impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas es consecuencia de la pandemia, pues recordemos que España fue el epicentro de la pandemia en determinado momento y ello le generó al gobierno un gran gasto público y déficit.

Al respecto, el presidente del Consejo General de Economistas de España, Valentín Pich, opino que el impuesto al patrimonio tal y como está planteado actualmente no resulta atractivo, sino que por el contrario dificulta el ahorro debido a que distorsiona la equidad.

De la misma forma, el catedrático de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la Empresa, en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), Juan José Rubio, opinó que este tipo de figuras tributarias generan problemas de doble o múltiple imposición tributaria sobre una misma capacidad económica, configurándose la inconstitucionalidad de la medida.

Coincidiendo con lo precisado por los economistas Pich y Rubio, creemos que el gobierno español no ha medido el impacto negativo de dicho impuesto, considerando que en Europa hay otros países cuyos sistemas tributarios son más benévolos en términos de impuestos lo que finalmente afectaría las inversiones y movilización de capitales, aumentando la elusión tributaria.

b) Noruega

Noruega es un país con poco más de 5 millones de habitantes, es decir con una baja densidad poblacional que en el 2020 tuvo un PBI per cápita de aprox. 60,000 euros, el sexto en el ranking de 196 países con mejor ingreso per cápita, lo cual, es un indicador que sus habitantes tienen un buen nivel de vida (Expansión, 2021)

Noruega tiene impuesto sobre el patrimonio (formuesskatt) desde 1892. La tasa del impuesto sobre el patrimonio al 2020 fue de 0,85% (0,15% al estado y 0,7% al municipio) (Banoun, 2020).

En el 2012, un estudio reveló que la riqueza promedio por hogar en Noruega, ascendía a 1,6 millones de coronas, o un poco más de 166.000 dólares, lo que indica que la mayoría de la población pagó algún tipo de impuesto. Actualmente el impuesto al patrimonio grava la riqueza por encima de 1,48 millones de coronas, o aproximadamente \$ 174.000, cifra que se

duplica para las sociedades conyugales (Zeballos-Roig, 2019).

Según un informe de la OCDE, el impuesto sobre el patrimonio constituyó el 1,1% de todos los ingresos fiscales totales noruegos en 2017, 2018 y 2019. (Zeballos-Roig, 2019).

Si bien es cierto los noruegos tienen una alta carga tributaria pues pagan alrededor del 38% de sus ingresos en impuestos, el estado lo devuelve en salud, seguridad, educación y transporte de calidad. **(Manzoni, 2019)**

Como vemos, el caso de Noruega es un caso particular dado que los impuestos que se pagan al estado finalmente retornan al contribuyente en salud, educación y transporte de calidad; incluso los subsidios económicos que brindan por incapacidad laboral u otro motivo, cubren las necesidades básicas de vivienda, alimentos y transporte.

c) Suiza

Suiza es de los países que lidera los rankings de riqueza económica y bienestar pues cuenta con la clase media más rica del mundo. Esta organizada en un gobierno federal (central) que fija los impuestos para todo el país; los cantones que son 26 y tienen competencias para fijar impuestos y finalmente están los municipios que son unos 2.500, cuyo poder para fijar impuestos es muy limitado **(Vila, 2021)**.

El impuesto sobre el patrimonio neto se implementó por primera vez en dicho país en 1840.

Actualmente en Suiza se aplica un impuesto cantonal diferenciado según el territorio. No obstante, la base impositiva no supera el 1% y sustituye al impuesto sobre las ganancias patrimoniales. Sobre esto se ha evidenciado que la reducción de tasa del impuesto en un cantón genera mayor inversión de contribuyentes en otros cantones con porcentaje de impuesto menor.

Los cantones y municipios aplican un impuesto al patrimonio de las personas naturales, el cual se determina en función al patrimonio global (bienes y derechos de propiedad o usufructo). Este impuesto está dirigido a gravar el capital mobiliario e inmobiliario (depósitos en cuentas bancarias, autos, patrimonio de empresas y otros).

La base de cálculo para determinar este impuesto es el patrimonio neto, es decir, el monto resultante del patrimonio sin deuda, aplicándose las deducciones sociales según el cantón, la escala es progresiva y en algunos casos existe un monto de patrimonio exento de imposición.

Según un informe de la OCDE, el impuesto al patrimonio en Suiza habría generado fuga de capitales, evasión y elusión tributaria. **(Gonzales, 2021)**

1.2.2 Impuesto a la riqueza en países Latinoamericanos

En Latinoamérica tenemos dos países (Uruguay y Colombia) que vienen aplicando el impuesto al patrimonio o a la riqueza hace varios años por motivos diferentes a la pandemia del COVID-19.

Recientemente y con motivo del déficit fiscal y grandes gastos ocasionados por la pandemia del COVID-19, países como Argentina y Bolivia han optado por aplicar el impuesto a la riqueza.

En la siguiente Tabla 3 veremos una descripción del impuesto al patrimonio o a la riqueza que se viene aplicando en algunos países Latinoamericanos. **(Julio de 2021)**

Tabla 3

Países que aplican el impuesto a la riqueza o a la fortuna

| | Países Latinoamericanos | Justificación | Monto de patrimonios afectados | Monto del impuesto | Frecuencia del impuesto |
|---|-------------------------|--|---|---|---|
| 1 | Argentina | Ley de Solidaridad Por pandemia Covid-19 | + 2.5 Millones de dólares | Del 2% al 5.25% | Vigente con carácter transitorio porque es un solo cargo. |
| 2 | Bolivia | Pandemia Covid-19, falta de recursos. | +4.3 Millones de dólares | Impuesto escalonado desde 1.4% | Vigente con carácter permanente. |
| 3 | Colombia | Financiamiento del presupuesto nacional. | Progresivo a partir de \$1.000.000.000 de pesos colombianos. | Para personas Jurídicas: Del 0,05% al 0,40%. Para personas naturales: Del 0,125% al 1,5%. | Vigente con carácter temporal. |
| 4 | Ecuador | Pandemia Covid-19 y falta de recursos | Para personas individuales grava patrimonio igual o mayor a 1 Millón de dólares. Para sociedad conyugal grava patrimonio igual o mayor a 2 Millones de dólares. Para empresas grava patrimonio igual o mayor a 5 Millones de dólares. | Impuesto de 1 % Impuesto de 1.5% Impuesto de 0.8% | Vigente con carácter temporal |
| 5 | Uruguay | Impuesto al Patrimonio. | Personas físicas y sucesiones indivisas (USD 116.000 aprox.) Núcleos familiares (USD 232.000 aprox.) | Del 0.4% al 0.7% para residentes. Del 0.7 a 1.5 % para no residentes. Del 2.8% para Bancos y financieras. | Vigente. Carácter Permanente. |

a) Argentina

En diciembre de 2020, se aprobó en Argentina la Ley 27.605 - Ley de Solidaridad y Aporte Extraordinario de las grandes fortunas, destinado a cubrir los costos de la pandemia del Covid-19 (suministros médicos, ayuda a pequeñas y medianas empresas, becas estudiantiles, desarrollo social y proyectos de gas natural) (Malax-Echevarria, 2021).

Según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de dicho país, la

recaudación del impuesto a las grandes fortunas sería de 223.000 millones de pesos, los cuales serían distribuidos de la siguiente manera: 20% del total será destinado para la compra y elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, vacunas y todo insumo necesario para la asistencia sanitaria; otro 20% se utilizará para subsidios destinados a las pequeñas y medianas empresas; otro 20% será destinado a financiar las becas Progresar; el 15%, es decir más de 33 millones de pesos, serán destinados al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) que buscará la mejorar la salud y las condiciones habitacionales de las personas que residen en los barrios populares y finalmente el restante 25% será destinado a financiar programas y proyectos vinculados al desarrollo y la producción de gas natural. **(Oses, 2021)**

El impuesto será aplicado a unas 12,000 personas, consideradas las más acaudaladas de Argentina (solo un 0.02% de la población que ha declarado activos por más de 2.5 millones de dólares) con una afectación, mediante un cargo único del 2 al 5.25% sobre los activos individuales, con una expectativa de recaudación de aproximadamente 3,500 millones de dólares **(Malax-Echevarria, 2021)**.

Sin embargo, luego de la aprobación de la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las grandes fortunas, casi un centenar de personas recurrieron a los tribunales argentino a interponer un recurso de amparo para evitar el pago del referido tributo, siendo uno de ellos el futbolista argentino Carlos Tevez (capitán del equipo Boca Juniors), argumentando que el impuesto en cuestión es confiscatorio y por ende inconstitucional **(Negocios, 2021)**.

En marzo de 2021, la jueza en lo contencioso administrativo, Cecilia Gilardi, dio curso a una medida cautelar solicitada por el empresario Alejandro Scannapieco (empresa Globant) para suspender el pago del impuesto. En ese sentido, la magistrada ordenó a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina que se abstuviera de cobrar el referido impuesto al empresario Alejandro Scannapieco por estar afectando el derecho a la propiedad **(12, 2021)**.

Como se observa, el órgano jurisdiccional de Argentina otorgó la medida cautelar solicitada porque encuentra que la norma contraviene o afecta el ejercicio de otros derechos.

Según datos emitidos por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, a diciembre de 2021, el gobierno recaudó \$237.300 millones de pesos, es decir, menos de lo esperado, pues se previó recaudar \$400.000 millones de pesos.

En febrero de 2022, César Litvin, del estudio Lissicki, Litvin & Asociados (prestigioso estudio de Argentina) precisó que el impuesto a la riqueza resultó un fracaso debido a que tuvo poca recaudación y generó muchos litigios judiciales.

Según Diego Fraga, especialista en Derecho Tributario y socio de Expansion Holding en Argentina, la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las grandes fortunas generó un éxodo de empresas y personas de mediano y alto patrimonio, así como, la salida al extranjero de profesionales y técnicos con alto potencial intelectual.

Como se observa, la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las grandes fortunas a pesar que se estableció como transitoria (por única vez) generó en Argentina, el descontento de un sector de la población, fuga de capitales, recursos de amparo y medidas cautelares ante una medida considerada confiscatoria, de doble imposición tributaria y considerada inconstitucional.

No obstante, a abril de 2022, el gobierno argentino evalúa la ampliación de la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las grandes fortunas, a raíz de la propuesta efectuada por el diputado oficialista Pablo Carro, quien propone implementar esta norma por un período de diez (10) años que es el tiempo que tomaría a Argentina pagar la deuda con el FMI, hecho que ha generado la crítica de varios sectores políticos y económicos, debido a que esto generaría inseguridad jurídica, desconfianza de la inversión privada, fuga de capitales y más litigios en contra de la norma. Un impuesto que en principio era único, terminaría siendo permanente,

ahora sin excusa de pandemia y so pretexto de la deuda con el FMI, lo que claramente evidencia una distorsión del objeto inicial de la norma.

b) Bolivia

El 28 de diciembre de 2020, Bolivia aprobó la Ley N° 1375 que regula el pago del impuesto a las grandes fortunas aplicable a personas naturales sean nacionales o extranjeros. Esta norma será aplicable a aproximadamente unas 150 familias (**Torre, 2021**).

Esta Ley tiene carácter permanente y considera como fortuna de una persona natural a los bienes inmuebles, muebles, bienes suntuarios, activos financieros, derechos, dinero y todo otro bien material o inmaterial con valor económico, de los cuales sea titular o esté en posesión de ellos (**Cusicanqui, 2020**).

La alícuota es de 1,4% para quienes posean patrimonios de 4,3 a 5,7 millones de dólares; de 1,9% para los que tengan de 5,7 a 7,1 millones de dólares y de 2,4% para aquellos con fortunas por encima de los 50 millones de bolivianos (aproximadamente US\$ 7.2 millones de dólares) (Cusicanqui, 2020).

Sin embargo, dicha norma fue cuestionada de inconstitucional por la Bancada de Creemos, representada por la senadora por Santa Cruz, Centa Rek, quienes interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Impuesto a las Grandes Fortunas, señalando que esta vulnera los preceptos constitucionales de igualdad, reserva de la información, irretroactividad de la ley y capacidad económica entre otros, contenidos en los Artículo 14 párrafos I, II y III; Artículo 21 numeral 2; Artículo 56 párrafos I y II; Artículo 108 numeral 7; Artículo 123 y Artículo 323 párrafo I de la Constitución Política de Bolivia. Asimismo, precisaron que los efectos de dicha norma serían el alejamiento de los grandes capitales; la descapitalización de las empresas nacionales que para sobrevivir se verían obligadas a consumir y destinar una parte de su capital para pagar impuestos hasta desaparecer; el incremento de la informalidad y el subempleo; creación de temor y una sanción a la posibilidad de generar

riqueza y prosperidad en Bolivia (**Blanco, 2021**).

A marzo de 2021, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) había recibido cuatro (04) recursos contra la Ley del Impuesto a las Grandes Fortunas, dos de ellos de acción abstracta de inconstitucionalidad y dos de conflicto de competencias contra dicho impuesto (**Rojas, 2021**).

Con fecha 27 de abril de 2021, el presidente Boliviano Luis Arce informó que con motivo del impuesto a las grandes fortunas fueron registrados 203 grandes millonarios residentes en Bolivia y en el extranjero, lo que le permitió una recaudación 224,1 millones de bolivianos (aprox. 32 Millones de dólares).

El presidente del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) de Bolivia, Mario Cazón, informó que la recaudación del impuesto a las grandes fortunas sería invertida en las áreas de la salud, educación, construcción de carreteras y otras obras que beneficien a los bolivianos (**Corz, 2021**).

Una de las principales críticas que ha recibido el impuesto a la riqueza en Bolivia es que los beneficios serían inferiores a las desventajas y que dicha norma se había emitido sin efectuar un análisis económico previo, respondiendo a una ideología política más que a una estrategia para impulsar y reactivar la economía en dicho país.

c) Colombia

El impuesto al patrimonio aparece por primera vez en el ordenamiento tributario colombiano en 1935, el cual ha sido implementado varias veces mediante Reformas Tributarias y su aplicación tiene como base la totalidad del valor de los bienes del sujeto pasivo del impuesto (patrimonio líquido) (**Electrónico, 2020**).

En el año 2014, mediante Ley N° 1739 se creó en Colombia el impuesto a la riqueza

con carácter transitorio, con vigencia desde el 01 de enero del 2015, aplicable a las personas jurídicas hasta el año 2017 y a las personas naturales hasta el año 2018 **(Nacionales, s.f.)**.

Los sujetos pasivos del impuesto son: las personas naturales, las sucesiones ilíquidas, las personas jurídicas y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, y las personas naturales, nacionales o extranjeras sin residencia en el país, respecto de su riqueza poseída directamente en el país a partir de \$ 1.000.000.00 de pesos colombianos **(Deloitte, 2016)**.

El impuesto para las personas naturales tiene una tasa única de 1% para los patrimonios netos superiores a US\$ 1,5 millones aproximadamente. Solo la primera vivienda del contribuyente se encuentra exenta del impuesto hasta por un valor de US\$ 140.500 aproximadamente **(Barría, 2020)**.

El impuesto aplicable a las personas Jurídicas se encuentra entre el 0,05% y el 0,40%; para las personas naturales el impuesto se encuentra entre el 0,125% y 1,5%.

Para Melo, el impuesto a la riqueza en Colombia transgrede el principio tributario de equidad horizontal debido a que las personas naturales con los mismos niveles de activos, pasivos y patrimonios podrían pagar un monto diferente por concepto del Impuesto a la Riqueza siguiendo diferentes esquemas de inversión. Asimismo, señala que en el caso Colombiano, el Impuesto a la Riqueza tiene varios vacíos jurídicos, los cuales son tomados a libre albedrío de quien está liquidando el impuesto, sin tener claro si esta es la verdadera forma de hacerlo (pasivos vigentes, pasivos en el exterior) **(Melo & Pinilla, 2016)**.

Lo señalado por Melo, es un claro ejemplo de ilegalidad por aplicarse una norma a libre albedrío del funcionario que la ejecuta sin tener claro si esta es la verdadera forma de hacerlo, hecho que también ha generado que una persona natural pague menos impuesto a la riqueza si decide invertir la misma cantidad de dinero en acciones de dos sociedades de tamaño pequeño

que tributen con tarifas inferiores, en lugar de invertir en una sola compañía que tribute con tarifas máximas **(Melo & Pinilla, 2016)**.

En el 2018, con la Ley 1943 se efectuó una nueva reforma tributaria llamada Ley de financiamiento que revive el impuesto al patrimonio y modifica las diferentes normas que venían rigiendo el tema. Se establece una nueva versión del impuesto al patrimonio que implica liquidar y pagar entre el 2019 y 2021, estableciendo que este solo quedará en cabeza de aquellos sujetos pasivos expresamente mencionados en el artículo 292-2 del estatuto tributario (persona naturales nacionales o extranjeras, con o sin domicilio en el país, sucesiones ilíquidas con o sin residencia en el país y sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes de renta en Colombia y que posean bienes ubicados en Colombia). La salvedad que hace esta modificación es que no grava a las personas jurídicas nacionales colombianas y que el impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1° de enero del año 2019, cuyo valor sea igual o superior a cinco mil (\$5.000) millones de pesos **(Electrónico, 2020)**.

Posteriormente a la aprobación de la Ley 1943, La Corte Constitucional de Colombia decidió declarar inconstitucional la Ley de Financiamiento (Ley 1943), aprobada por el Congreso en diciembre de 2018, con efectos a partir del 1 de enero de 2020, por lo cual la Ley continuaría surtiendo solo durante el año gravable 2019, lo que obligó al presidente de Colombia a preparar y presentar al Congreso un nuevo proyecto de ley que contenga todos los cambios y adiciones observadas en la Ley de Financiamiento por parte de la Corte Constitucional.

Con fecha 27 de diciembre de 2019, el Gobierno de Colombia aprobó la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2100 de 2019) que implica una reforma tributaria, manteniendo la dirección pro inversión de la ley 1943 de 2018, pero modificando, eliminando e introduciendo también algunas cuestiones relevantes, señalando que el objetivo era la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que

sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones **(Garrigues, 2020)**.

Para los años 2022 y 2023, el gobierno colombiano tendría previsto efectuar una nueva reforma tributaria (Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible), según la cual, las personas naturales y entidades extranjeras cuyo patrimonio supere las 134.000 unidades de valor tributario (UVT) o los 4.865 millones de pesos aprox., tendrían que pagar un impuesto a la riqueza **(Tiempo, 2021)**.

Como se observa, Colombia tiene en sus planes perpetuar el impuesto al patrimonio, a la riqueza o a la solidaridad. La crítica sostiene que este tipo de impuestos, como todos lo de su naturaleza, además de ahuyentar las inversiones ha generado evasión tributaria, con lo cual, debemos entender que no cumple ni con los objetivos, ni con la recaudación esperada, manteniendo el descontento de la población.

Esta afirmación es reforzada con los últimos acontecimientos lamentables, ocurridos en Colombia (Abril y mayo de 2021) donde con el afán de mejorar los ingresos de la caja fiscal menguada por la pandemia, el gobierno Colombiano, intentó incrementar los impuestos, proyecto que tuvo que ser desestimado ante la gran ola de protestas por parte de una población golpeada por la crisis sanitaria y económica de la pandemia que a la vez despertaron otro tipo de reclamos, dejando muertos y heridos en el camino.

d) Ecuador

En septiembre de 2021, el presidente de Ecuador, Guillermo Lasso en una entrevista con la agencia Bloomberg afirmó que su gobierno planeaba aplicar un impuesto a las personas que ganaban más de US\$ 25.000 dólares anuales con la finalidad de financiar los gastos derivados de la pandemia de coronavirus, a la vez que impulsaba medidas para crear empleos **(Caribe, 2021)**

Con fecha 29 de noviembre de 2021, se aprobó en Ecuador la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19. Esta norma entre otras modificaciones establece dos tipos de impuestos temporales: uno que grava el patrimonio de las sociedades y otro que grava a las personas naturales, estableciendo además un régimen voluntario, temporal y único para la regularización de activos en el exterior.

Esta norma grava el patrimonio individual igual o mayor a \$1 millón de dólares con un impuesto del 1%. En el caso de una sociedad conyugal se grava el patrimonio igual o mayor a \$2 millones de dólares con un impuesto de 1.5%.

En el caso de sociedades o empresas se grava el patrimonio neto igual o mayor a US\$5 millones de dólares con un impuesto del 0.8%.

Según proyecciones del Ministerio de Economía de Ecuador, aproximadamente 5,227 personas realizarán el pago del impuesto por única vez en el año 2022; mientras que aproximadamente 1,931 empresas pagarán impuestos por los ejercicios 2022 y 2023.

Los principales gremios empresariales del país han denunciado que los aportes temporales, sumados a las obligaciones ya establecidas con el fisco, representarán el equivalente a pagar dos impuestos a la renta durante los próximos dos años (**Hora, 2021**)

Los tributos sobre el patrimonio han sido seriamente cuestionados por su impacto económico, generando reducción de la inversión privada, reducción del empleo, inseguridad jurídica .

e) Uruguay

En 1964, mediante Ley N° 13241 se instauró en Uruguay el Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas (IPPF) que en principio fue de carácter transitorio, siendo sujetos pasivos del impuesto las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas sin importar nacionalidad o residencia. En el mismo año (1964), se extendió la vigencia del referido impuesto por tres años más de vigencia, hasta que el 21 de diciembre de 1967 mediante Ley N°

13637 se le dio un carácter definitivo y permanente al impuesto **(Ecovis, 2021)**.

De acuerdo a la Ley 18.083/06 el Impuesto al Patrimonio (PAT) recae básicamente sobre el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) **(Iberico, 2020)**.

Actualmente se encuentra vigente el Impuesto al Patrimonio aprobado mediante Decreto N° 30/015, del 06 de enero de 2015, llamado IPAT que grava el patrimonio de las personas físicas, núcleos familiares, sucesiones indivisas, sociedades, empresas que combinan, capital y trabajo, sociedades y asociaciones agrarias, personas jurídicas y otros **(Iberico, 2020)**.

Este Impuesto grava básicamente los activos en Uruguay anualmente, con tasas que van del 2,8% para los bancos y financieras y del 1,5% para las demás personas jurídicas. Dicha tasa asciende al 3% para las residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación. Las personas naturales o físicas tienen tasas progresivas que varían entre 0,6% o 0,7% y 0,9 o 1,5%, según sea residente o no **(Promoción de inversiones, 2019)**.

En el caso de las personas naturales o físicas, los activos que tienen los uruguayos en el exterior del país no son pasibles del impuesto al patrimonio.

Para el ejercicio 2020 el mínimo no imponible para personas físicas y sucesiones indivisas es de \$ 4.937.000 pesos uruguayos (aprox. USD 116.000) y para núcleos familiares \$ 9.874.000 (aprox. USD 232.000) **(Ecovis, 2021)**.

Como se observa el impuesto al patrimonio en Uruguay es de carácter permanente desde hace muchos años, aunque en el camino ha experimentado modificaciones para mejorar tanto su aplicación como su recaudación.

Finalmente podemos decir que tanto en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador, el denominado impuesto a la riqueza o a la fortuna, ha despertado gran debate legal en los tribunales y cuestionamientos respecto de las ventajas de este tipo de impuesto pues en todos los casos no se ha medido el resultado entre las ventajas y desventajas económicas que representa dicha medida en el mediano y largo plazo en cuanto a inversiones, fuga de capitales y evasión tributaria.

Por citar un ejemplo podemos mencionar que de acuerdo a una encuesta recientemente realizada por la consultora RTD -Real Time Data-, a pedido de www.thinkinworld.com y efectuada a más de 1.500 inversionistas latinoamericanos, Estados Unidos es el país elegido para invertir sus ahorros. Las ciudades que se llevan todas las miradas son Miami y Nueva York; y los sectores más elegidos son real estate, tecnología, construcción y el financiero. Participaron de dicha encuesta, inversores extranjeros de Argentina, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala, México, Bolivia, El Salvador, Chile y de otros 10 países de LATAM (Ambito, 2022).

Según los datos recopilados por la plataforma “thinkingworld”, de la encuesta realizada entre octubre y noviembre de 2021, 8 de cada 10 inversionistas consideran que la situación actual en sus países es negativa o regular y encuentran difícil la recuperación en el corto y mediano plazo. A la cabeza del ranking se encuentra Argentina: el 96% de los inversionistas argentinos consideró que la situación en su país natal es entre regular y muy mala y casi el 90% que la situación no mejorará en los próximos dos años, seguida por Bolivia con el 89% y 85% respectivamente, México con el 87% y 78% y Perú con el 87% y 81% (Ambito, 2022)

En el caso de Chile, en el 2021, estuvo en debate el proyecto de Ley de Impuesto a la Riqueza que finalmente no prosperó por falta de quorum, al no alcanzar los 92 votos necesarios, fracasando así la reforma constitucional relativa al impuesto a la riqueza, cuya base imponible era de US\$ 22 millones de dólares. (UChile, 2021).

Sin embargo, el programa del nuevo presidente de Chile, Gabriel Boric contempla en su reforma tributaria el impuesto a la riqueza, con lo que apunta recaudar 1.3% del PBI en cuatro años **(Toledo, 2022)**

Finalmente debemos mencionar que solo en el caso de Uruguay, el impuesto al patrimonio parece encontrarse bien estructurado y sistematizado, hecho que al parecer le deja al estado un saldo positivo tanto en ingresos al fisco como en resultados económicos en general.

Quienes se encuentran a favor del impuesto a la riqueza o la fortuna señalan que pesar de la enorme desigualdad en Latinoamérica y el Caribe, la política tributaria vigente no ha contribuido significativamente a reducir la desigualdad a consecuencia de sistemas tributarios que descansan fuertemente en los impuestos al consumo, altos niveles de evasión, elevados gastos tributarios que favorecen a los más ricos, y bajos niveles de recaudo de impuestos sobre la renta personal y el patrimonio. La discusión actual sobre el impuesto a la riqueza representa una oportunidad (no es la solución pero si una herramienta) para que los gobiernos de Latinoamérica y el Caribe incrementen el impacto redistributivo de sus sistemas tributarios **(Pineda, 2021)**

Los defensores del impuesto a la riqueza o a la fortuna señalan que si bien en algunos países este tipo de impuesto ha fracasado se ha debido a dificultades de administración que tienen los estados para gestionar impuestos y la facilidad que tienen los contribuyentes para evadir impuestos.

Al respecto se señala que a fin de hacer eficiente la recaudación de este tipo de impuestos se debe conocer los activos que poseen las personas pasibles del impuesto (activos en fideicomiso, bienes en el exterior), el valor de los activos y no hacer exclusiones debido a que implican un tratamiento preferencial para ciertos activos, lo que genera incentivos para invertir en activos exonerados del impuesto. Asimismo, el impuesto a la riqueza debe establecerse teniendo en cuenta la interacción con el impuesto a la renta o el impuesto predial

y los parámetros de exención del impuesto al patrimonio deben ser altos a fin que dicho impuesto se aplique a los ricos.

1.2.3 Países europeos que han derogado el impuesto a la riqueza o a la fortuna

Contrariamente a las acciones adoptadas recientemente en España, en Europa se contabiliza una lista de diez (10) países (Francia, Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Islandia, Luxemburgo y Suecia) que han derogado este tipo de impuestos o los han flexibilizado sustancialmente.

La información encontrada nos da indicios que en los últimos años pre pandemia COVID 19, la tendencia en aquellos países cuyo sistema tributario aplicaba un impuesto a la riqueza o a la fortuna, ha sido derogar dichos impuestos, con la finalidad de promover la inversión, evitar la desviación de capitales y la evasión tributaria.

A continuación (Tabla 4) podremos apreciar la lista de países que han derogado el impuesto a la riqueza luego de evaluar que las desventajas eran superiores a los beneficios.

Tabla 4

Países europeos que han derogado la aplicación del impuesto a la riqueza o a la fortuna

| | Países | Estado actual |
|---|---------------|----------------------|
| 1 | Alemania | derogado 2020 |
| 2 | Austria | derogado 1994 |
| 3 | Dinamarca | derogado 1997 |
| 4 | Finlandia | derogado 2006 |
| | Francia | derogado 2017 |

| | | |
|----|------------------------------|------------------|
| 5 | | |
| 6 | Irlanda | derogado en 1978 |
| 7 | Islandia | derogado 2015 |
| 8 | Luxemburgo | derogado 2006 |
| 9 | Países Bajos (antes Holanda) | derogado 2001 |
| 10 | Suecia | derogado 2007 |

Con la finalidad de ilustrar los motivos por el que se derogó el impuesto a la riqueza en algunos países, analizaremos en caso de Alemania y Francia.

a) Alemania

En el caso de Alemania tenemos que en el año 1991 y con la finalidad de cubrir los gastos que demandó la reunificación de Alemania luego de la caída del muro de Berlín, se creó en dicho país, el denominado impuesto solidario aplicable a los ciudadanos del oeste de ese país; sin embargo, en noviembre de 2019, la Cámara Baja del Parlamento Alemán (Bundestag), aprobó la supresión del llamado impuesto solidario, conocido como *Soli*, Ley que ya no sería aplicable a partir del 2021 para aproximadamente el 90% de los contribuyentes (Perfil, 2020)

El restante 10% de los contribuyentes con mayor poder adquisitivo seguirá pagando dicho impuesto, pero de este universo un 6.5% verá reducida la carga tributaria, mientras que el restante 3.5% de contribuyentes de este grupo, seguirá pagando el impuesto con normalidad **(Pais, 2019)**.

Mediante este impuesto el Estado Alemán recaudaba anualmente un aproximado de 18.900 millones de euros; sin embargo, este dinero cuyo objetivo era ejecutar obras de infraestructura tales como escuelas u otras mejoras, no cumplió su finalidad dado que fue dirigido al presupuesto federal y por supuesto se hizo impopular **(Pais, 2019)**.

En el contexto alemán podemos apreciar que el objetivo por el cual se creó el impuesto no llegó a cumplir su finalidad y por ello fue mal visto, inclusive utilizado en campañas políticas que prometían su derogación, hecho que finalmente se cristalizó en el 2020.

b) Francia

En el caso francés, el impuesto sobre las grandes fortunas, llamado impuesto solidario a la riqueza, fue creado en el año 1982, durante el gobierno de Francois Mitterrand, afectando a las personas naturales y sociedades conyugales con rentas y patrimonio considerandos altos, cuya base imponible era escalonada o progresiva en función al patrimonio **(Hora, 2018)**.

En 1986, Jacques Chirac (entonces primer ministro) abolió el impuesto a las grandes fortunas, pero tras la reelección de Francois Mitterrand en 1988, este lo restableció con el nombre de impuesto de solidaridad sobre la fortuna (ISF) **(Hora, 2018)**.

El gobierno de **Nicolás** Sarkozy promovió la eliminación del impuesto solidario a las fortunas, pero finalmente no logró el objetivo. En el 2011, elevó el mínimo de imposición de 800.000 euros a 1,3 millones, reduciendo el número de contribuyentes afectados con dicho impuesto **(Hora, 2018)**.

El gobierno de François Hollande, introdujo exenciones, pero a cambio decidió elevar en el 2013 hasta un 75% el tipo impositivo a quienes ganaran más de un millón de euros anuales **(Hora, 2018)**.

Durante el Gobierno de Emmanuel Macron, el Impuesto Solidario a la Riqueza fue eliminado a partir del 01 enero de 2018, dicho impuesto se aplicaba a aproximadamente 343,000 familias cuyo patrimonio sobrepasaba los 1.3 millones de euros, quienes aportaban al Estado aproximadamente 4.100 millones de euros. **(Coego, 2017)**.

Como se observa, el antiguo Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna ha sido cambiado

por el impuesto de la Fortuna Inmobiliaria (IFI). Una flexibilización de su impuesto, es decir, se aplica el IFI si el valor neto de los activos inmobiliarios (deja fuera los bienes muebles, inversiones, acciones, seguros de vida y otros) de una persona sola o en pareja, supere los 1.3 millones de euros (después de la deducción de las deudas existentes). Esta cartera incluye todos los bienes y derechos de propiedad mantenidos en territorio francés o a personas físicas de nacionalidad francesa que tengan bienes declarados en el exterior y superen la tasa de referencia **(Ministere de la Economie, 2020)**.

Para el gobierno francés, el objetivo de la medida es motivar a las grandes fortunas a invertir en «la economía real» en lugar de los bienes inmobiliarios para librarse del impuesto. Sin embargo, algunos expertos han alertado que la reforma podría ahuyentar a los inversores inmobiliarios **(Alexandra, 2017)**.

El nuevo objetivo del gobierno francés es promover la inversión y frenar la fuga de capitales hacia sistemas tributarios mas flexibles, optando por flexibilizar el impuesto y reduciendo el universo de contribuyentes. Sin embargo inclusive con la flexibilización y cambio de denominación del impuesto, ahora IFI, el gobierno francés sigue recibiendo criticas de los inversores inmobiliarios y en efecto, asi como se ve, Francia no sera el lugar predilecto de los inversores inmobiliarios.

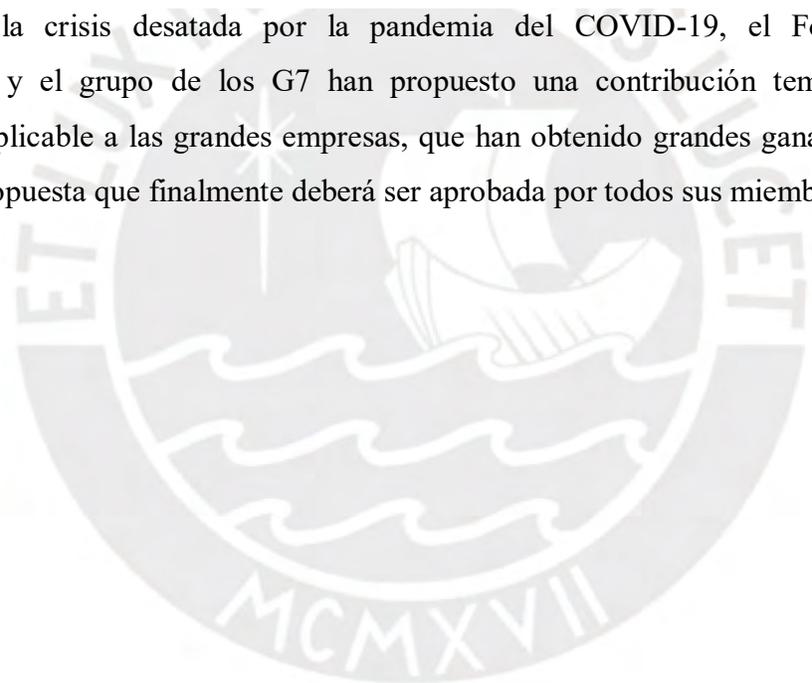
La evidencia internacional muestra que en gran parte de los países desarrollados en los que se aplicó este impuesto, la recaudación fue baja (como porcentaje del PIB o recaudación total) mientras que el costo de administración y la salida de capitales fueron relevantes **(Vergara, 2020)**

Con motivo del impuesto a la riqueza, la evasión de tributaria puede concretarse de diferentes formas: menor reporte de riqueza, traslado de riqueza, ocultamiento de riqueza en paraísos fiscales o inversión en países extranjeros, razón por la cual, la mayoría de los países que implementaron dicho impuesto, lo han desechado en el tiempo **(Vergara, 2020)**.

Como se desprende de este capítulo, en Europa, la tendencia general es derogar el llamado impuesto a la riqueza o impuesto al patrimonio, en el entendido que dicho impuesto finalmente no cumplió el objetivo de su creación, sin perjuicio de mencionar que dicho impuesto desalentó las inversiones y generó fuga de capitales a países con sistemas tributarios menos impositivos. En definitiva, las desventajas fueron superiores a los beneficios obtenidos.

Actualmente, los únicos países que mantienen dicho régimen tributario son Noruega y Suiza, al que recientemente se ha sumado España a consecuencia de la pandemia del COVID 19.

Ante la crisis desatada por la pandemia del COVID-19, el Fondo Monetario Internacional y el grupo de los G7 han propuesto una contribución temporal del 15%, únicamente aplicable a las grandes empresas, que han obtenido grandes ganancias durante la pandemia, propuesta que finalmente deberá ser aprobada por todos sus miembros.



CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 ¿La aprobación de un impuesto a la riqueza representa una solución a los problemas de la caja fiscal del Perú?

Como se ha mencionado en la presente investigación y según evidencia internacional, la recaudación fiscal en los países donde se aplicó este impuesto fue baja y en general no cumplió el objeto de su creación, generando, por el contrario, altos costos de administración, evasión de impuestos y fuga de capitales. Adicionalmente a ello debemos considerar que este impuesto no rindió los frutos esperados en países desarrollados que al final terminaron por derogar el denominado impuesto a la riqueza.

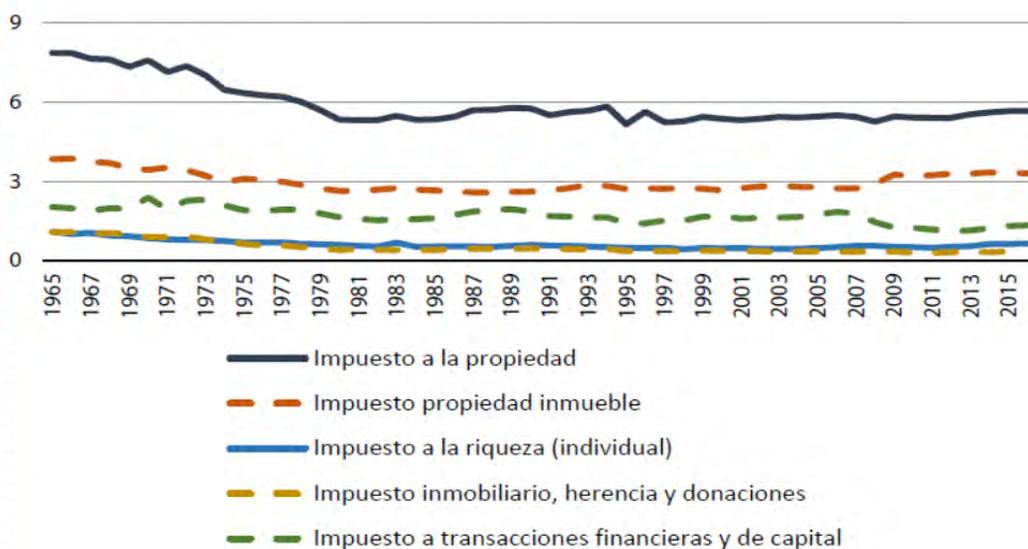
Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, la mayoría de los países que implementaron impuestos a la riqueza registraron bajos niveles de recaudación como consecuencia de la alta evasión o de la planificación de los contribuyentes para eludir el impuesto; consecuentemente, los bajos niveles de recaudación y la pérdida de eficiencia en la economía llevaron a que varios países eliminaran este impuesto (Nicaretta, 2021).

Considerando la experiencia internacional del impuesto a la riqueza en países desarrollados, creemos que el denominado impuesto a la riqueza no funcionaría en Perú.

Según el siguiente cuadro, efectuado por la OECD en el 2018, el porcentaje de la recaudación total debido al impuesto a la riqueza iba cayendo en el tiempo a pesar que la riqueza crecía sostenidamente.

Figura 1
Evolución de la recaudación promedio de impuestos a la propiedad en el OECD, como porcentaje de recaudación total (OECD Revenue Statistics Database, 2018)

GRÁFICO 2. Evolución de la recaudación promedio de impuestos a la propiedad en la OECD, como porcentaje de la recaudación total



FUENTE: OECD Revenue Statistics Database, OECD (2018).

Sin perjuicio de ello, la aprobación de un impuesto a la riqueza abriría un amplio debate constitucional y tributario, si consideramos que los proyectos de Ley que se encuentran en el congreso estarían vulnerando algunos principios constitucionales.

En el ámbito internacional, el Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), Vitor Gaspar, el pasado mes de abril (2021), propuso que a fin de mitigar los efectos económicos de la pandemia del COVID-19, se podría establecer una contribución temporal a la riqueza y a las rentas más altas, las cuales serían aplicables a aquellas grandes empresas tecnológicas o grandes laboratorios farmacéuticos, los cuales podrían pagar impuestos adicionales en solidaridad con los más afectados (Sanchez-Vallejo María, 2021).

En este caso el FMI, lo denomina contribución temporal o impuesto de solidaridad,

aplicable solo a aquellas grandes empresas que contrariamente a lo ocurrido con la mayoría de empresas (durante la pandemia) incrementaron sus ganancias. Es decir, esta contribución o impuesto solidaridad sería aplicable únicamente a las grandes empresas que obtuvieron ganancias, durante la pandemia, lo cual nos parece una propuesta razonable pues sería una contribución temporal a aquellos que tienen gran capacidad económica para hacerlo; contribución que ayudaría a los gobiernos a paliar en algo el déficit fiscal y los gastos dejados por la pandemia.

En el mes de junio de 2021, El G7 (Grupo de las siete economías más grandes del mundo: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos), acordaron aplicar un impuesto mundial a las multinacionales, pero seguirían reuniéndose a fin de buscar el consenso de los 139 países involucrados en aras de establecer un impuesto mínimo que ponga fin a la competencia fiscal (el planteamiento del 15% no tiene apoyo unánime), especialmente en estos momentos, debido a que todos los estados tienen grandes gastos debido a la pandemia del COVID-19. (Noticias, 2021).

Cabe indicar que algunos países de la Unión Europea como Hungría e Irlanda no estarían de acuerdo con la medida, sin contar con que tampoco se cuenta con el apoyo de China que no tendría interés en aplicar una tasa mínima superior al 15%.

Así la situación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sería la encargada de diseñar este impuesto mínimo mundial para una mejor repartición de los ingresos fiscales provenientes de las multinacionales.

2.2 ¿Cuáles son los aspectos que se necesitan mejorar en el Perú para incrementar la recaudación tributaria?

Como hemos analizado previamente en el primer capítulo, la caja fiscal ha visto reducida su recaudación a causa de la pandemia; sin embargo, este simplemente ha sido un

último factor que llegó a acentuar más el problema de la recaudación fiscal. No es un secreto que, desde hace varios años, tanto el comercio, como el trabajo informal se vienen incrementando en nuestro país día a día, lo que implica una fuerte evasión tributaria.

Los Legisladores de nuestro país con el ánimo de cubrir en alguna medida ese gran forado fiscal que ha dejado la pandemia, no solo por la baja recaudación fiscal sino por el gran gasto público que ha demandado la pandemia (medicinas, infraestructura de emergencia, incremento de personal sanitario, bonos, vacunas, etc.), han emitido tres proyectos de Ley, con la finalidad de implementar en el Perú al denominado en líneas generales “Impuesto a la Riqueza”, el cual consiste en aplicar un impuesto adicional a aquellos que según el criterio utilizado en dichos proyectos serían “supuestamente ricos”.

Decimos “supuestamente ricos” debido a que la base imponible del impuesto sería en promedio la suma de Un Millón de Soles, que en conversión a dólares sería un equivalente a la suma de US\$ 250,000 dólares (Tipo de cambio promedio a diciembre de 2021). Bajo ese criterio, el Legislador estaría señalando que una persona con un patrimonio equivalente a US\$ 250,000.00 (en Perú) es considerada rica.

A nuestro juicio, la base imponible considerada en los proyectos de Ley bajo análisis, resulta ser muy baja, dado que, en la práctica, no se estaría afectando al contribuyente “rico” sino que se estaría afectando al contribuyente de clase media como veremos más adelante.

Desde el punto de vista legal, el impuesto a la riqueza, realmente deviene en un impuesto adicional al impuesto a la renta, al impuesto predial y al Impuesto General a las Ventas. Si quisiéramos encontrar una justificación en el principio de solidaridad, tendríamos que superar a los derechos constitucionales tales como el “derecho a la igualdad”, “no abuso del derecho” y los principios constitucionales de “no confiscatoriedad” y “capacidad contributiva”.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo precedente y tal como se precisa en el

segundo capítulo de la presente investigación, los países desarrollados que establecieron el impuesto a la riqueza, finalmente terminaron derogándolo (solo 2 países mantienen dicho impuesto y recientemente se ha sumado España a causa de la pandemia) dado que dicho impuesto no cumplió el objeto de su creación, generó altos costos de administración y propició la fuga de capitales e inversiones, los cuales se dirigieron a sistemas tributarios más flexibles.

Considerando la experiencia del impuesto a la riqueza en otros países, los legisladores peruanos deberían evaluar la aplicación de un impuesto de esta naturaleza en el Perú, donde el universo de “ricos” es mucho más reducido que el universo de “ricos” de los países europeos.

Asimismo, los proyectos de Ley planteados por los legisladores tienen una base imponible que agrupa a un sector de la sociedad que a nuestro entender no necesariamente son ricos, hecho que además de generar un problema legal por lo inconstitucional que podría resultar, también podría generar un problema social.

Por lo expuesto creemos que la aplicación del impuesto a la riqueza en el Perú, no representa una solución al problema de fondo que se pretende paliar (elevar la recaudación fiscal) para cubrir el incremento del gasto causado por la pandemia (COVID 19), sino que deberían analizarse otros factores que, en el mediano y largo plazo, no solo representarían una solución al problema de fondo, sino que además impulsarían la economía nacional.

Consideramos que los factores que deben abordarse a fin de mejorar y solucionar el problema de la baja recaudación tributaria en el Perú son:

2.2.1 Reducción gradual de la Informalidad

Según un informe de investigación realizado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el término «sector informal» apareció en la década de los setenta para hacer referencia a todas las actividades que estaban excluidas de la legislación o se encuentran fuera del ámbito regulatorio e impositivo y a partir de entonces se realizaron varios ensayos a

fin de consensuar una definición que sea medible internacionalmente (Estratégico, 2016).

La Organización Internacional del Trabajo (2012) señaló que en la comunidad estadística el uso de una terminología precisa resultaba importante. Así, se definió a la “economía informal” como el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas que no cumplen con las regulaciones previstas por el estado para el ejercicio de sus actividades, la cual, se encuentra compuesta por el sector informal y el empleo informal (Tomado de INEI - 2014).

Se definió al sector informal como las unidades productivas no constituidas en sociedad que no están registradas en la administración tributaria (SUNAT). En el caso de las unidades productivas del sector primario (Agricultura, Pesca y Minería) no constituidas en sociedad, se consideró que todas estas pertenecían al sector informal. También excluye a las cuasi sociedades, es decir, empresas no constituidas en sociedad que funciona en todo –o en casi todo– como si fuera una sociedad (ONU et al, 2009).

El empleo informal es definido como aquellos empleos que no cuentan con los beneficios estipulados por la ley. Son empleos informales: i) patronos y cuenta propia del sector informal, ii) asalariados sin seguridad social (formal e informal), iii) trabajadores familiares no remunerados (formal e informal) y trabajadores domésticos sin beneficios sociales (Tomado de INEI - 2014).

Según un estudio del Banco Central de Reserva del Perú, aun cuando la definición de informalidad pueda ser simple y precisa, estimar su tamaño, no resulta sencillo, debido a que esta actividad económica se encuentra ajena a los marcos legales y normativos del estado, pero a la que es posible aproximarse a través de indicadores que reflejan sus diversos aspectos **(Perú, 2007)**.

Según el economista Diego Macera, Gerente General del Instituto Peruano de

Economía (IPE), la fuerza laboral en situación informal superará el 80% debido al incremento de la informalidad laboral, es decir, unos 10 puntos porcentuales más que los años anteriores, debido a que las leyes hacen que se vea menos atractiva la formalidad (requisitos y diversas entidades reguladoras) (Macera, 2017).

De acuerdo a Macroconsult, las cifras de la informalidad en el Perú son persistentes a consecuencia de los factores estructurales y errores de la política de Estado que no promueven incentivos para la formalización por lo que proponen medidas de largo, mediano y corto plazo para combatir la informalidad. En el largo plazo se proponen medidas que mejoren la productividad de los trabajadores (capital humano) y competitividad empresarial; en el mediano plazo proponen cambios en el régimen laboral y en el régimen tributario; y en el corto plazo se propone incrementar la fiscalización laboral, generalizar el uso de la factura y brindar subsidios temporales al empleo formal (Macroconsult, 2021).

Como se ha mencionado previamente, la informalidad es una de las principales causas de la baja recaudación tributaria y uno de los aspectos que requiere de atención por parte del Estado.

Paradójicamente el sector informal de la población es el que más recurre a los servicios estatales de salud (programa SIS, postas médicas y hospitales), educación (colegios e instituciones educativas estatales), comedores populares y canastas básicas, bonos, servicios públicos y otros sistemas de asistencia; servicios que se brindan con la recaudación fiscal de tributos.

Por su parte, el sector formal que paga impuestos no utiliza o utiliza muy poco el sistema de salud estatal, no utiliza el sistema educativo estatal, no recibe bonos, asistencia alimenticia o algún otro beneficio del Estado; sintiendo que aporta al Estado y en retribución recibe poco. De allí que la SUNAT se ha convertido en una entidad que genera rechazo por parte del contribuyente.

El contribuyente siente que paga impuestos por recibir poco o nada y para beneficiar a un tercero (informal), para pagar sueldos de autoridades, funcionarios y servidores públicos envueltos en corrupción y para gastos administrativos que generalmente demuestran la ineficiencia del estado; situación ante la que el contribuyente busca oportunidades para evadir impuestos.

Si bien es cierto que la normativa sobre impuestos precisa que el pago de estos no origina por parte del Estado una contraprestación directa a favor del contribuyente, es necesario considerar que la actitud y disposición de este contribuyente sería positiva si el estado brindara servicios de mejor calidad en los sectores: justicia, salud, educación, servicios administrativos y otros.

De acuerdo a un artículo de la Revista Moneda del Banco Central de Reserva del Perú, la reducción de la informalidad podría lograrse mediante políticas orientadas a reforzar las instituciones y el cumplimiento de las leyes a fin que los informales y la sociedad, internalicen la necesidad formalizarse (Murillo, 2019).

El Instituto Peruano de Economía (IPE) proyecta que la economía peruana crecerá cerca de 1.9% en 2022. La menor tasa en 13 años sin considerar el 2020. Este bajo crecimiento se explicaría por la inminente caída de la inversión privada ante el deterioro de la confianza empresarial. Las importaciones de bienes de capital y el consumo de cemento, han comenzado a perder dinamismo desde el cuarto trimestre del 2021. Así con una menor inversión será más difícil la creación de empleos formales que nuestro país necesita. A esto se le suma la menor capacidad de gasto de los hogares debido a los altos niveles de inflación que se proyectan hasta el segundo semestre del 2022 (Gonzales, 2022).

Las cifras económicas no son alentadoras debido a la crisis económica mundial, pero si eso le sumamos los serios cuestionamientos que afronta el gobierno de turno, relativos a

corrupción e ineficiencia en la política económica y social, la cifra de la informalidad no va a disminuir sino que inclusive podrían incrementarse.

2.2.2 Reducir los niveles de corrupción

El Sistema tributario tiene como función principal la recaudación de tributos para asignarlos a la gestión y administración del Estado, así como, destinarlos o redistribuir dichos recursos a los programas sociales y mejorar las condiciones de vida de la población con menos recursos o en situación vulnerable.

Sabemos que el tema de la corrupción en el Perú no es un secreto y hasta se podría decir que es un tema cotidiano en nuestro país. Basta leer o ver las noticias para saber que presidentes, alcaldes, congresistas, jueces, fiscales y funcionarios públicos de todo nivel se encuentran involucrados en actos de corrupción (Enriquecimiento ilícito, lavado de activos, tráfico de influencias, peculado, colusión, etc.)

Para José Du Puit, lo decisivo para caracterizar la corrupción es la valoración que permite considerar que la actuación o la intervención del Estado no es conforme, ni en el fondo ni en la forma, a las normas establecidas previamente y de acuerdo a las vías regulares (Puit, 1995).

De acuerdo con la encuesta realizada por PROÉTICA en el 2019, las instituciones que fueron percibidas como las más corruptas fueron: el Congreso de la República con 76%, el Poder Judicial con 47% y los partidos políticos con 31%. (Janampa, Gonzales & Chanjan, 2021).

Respecto a la victimización de casos de corrupción en la ciudadanía (octubre 2019 – marzo 2020), siguiendo a lo mencionado por el INEI, el 3.7% de los hogares consultados señalaron que fueron obligados a dar regalos, propinas, sobornos o coimas al realizar gestiones

o servicios en las instituciones públicas (Janampa, Gonzales & Chanjan, 2021).

De acuerdo a un estudio de la Contraloría General de la República (CGR), solo en el año 2019, se perdió directamente S/. 23,297 millones, a causa de la corrupción en el Perú, monto que sería equivalente al 3% del PBI de aquel entonces y al 15% del presupuesto público ejecutado, mientras que las pérdidas indirectas resultaban incalculables dado que difícilmente se puede medir la ineficiencia y la pérdida de confianza en las instituciones en forma monetaria. De acuerdo al mismo informe las regiones del Callao, Lambayeque y Pasco y los sectores de transportes y comunicaciones, salud y educación eran los más afectados en pérdidas por corrupción e inconducta funcional (Shack, 2020)

De acuerdo al Índice Mundial de la percepción de corrupción (IPC), en el año 2019, el Perú ocupaba el puesto 101 en el ranking de la corrupción de un total de 180 economías, es decir que nuestro país se encuentra clasificado como un país con altos niveles de corrupción.

Asimismo, de acuerdo con información brindada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, a diciembre de 2018, el número de casos de corrupción ascendía a 40,759, encabezadas por los departamentos de Lima y Ancash, seguidas por Junín, Ayacucho y Arequipa (Comex, 2020).

El contralor general de Perú, Nelson Shack precisó que hay un aproximado de 7.740 funcionarios cometieron presuntos actos de corrupción en el año 2021 con un perjuicio preliminar al Estado de 625 millones de dólares (**Press, 2022**).

Es importante mencionar que nuestro país tiene a casi todos sus expresidentes de los últimos años, investigados o presos por corrupción, incluido el actual presidente Pedro Castillo quien a ocho (08) meses de gestión tiene investigación preliminar abierta por presuntos delitos de corrupción, los cuales serían indagados al finalizar su gobierno.

Como se observa, el índice de corrupción en nuestro país es uno de los principales problemas que afrontamos y si sumamos las pérdidas económicas año por año, estas resultarían altísimas o simplemente incalculables. Pérdidas económicas que bien pudieron utilizarse en obras públicas o prestación de servicios en beneficio de la población.

Insistimos que en tanto no se reduzcan o erradiquen los niveles de corrupción en nuestro país, las pérdidas económicas por dicha causa representarán un obstáculo al desarrollo del país y los mayores ingresos que puedan tener la caja fiscal, más allá de financiar el gasto público, servirá para financiar también a la corrupción.

2.2.3 Alcanzar eficiencia en la ejecución del gasto público

Para Rossana Mostajo, es necesario darle más dinamismo y organizar una mejor planificación en la formulación presupuestaria (reduciendo número de reasignaciones), asignar los recursos a partir de criterios de costo-efectividad, utilizando criterios técnicos estables y transparentes para limitar la discrecionalidad del funcionario en la asignación y ejecución de los recursos; implementar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar con claridad la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto en cada dependencia y entidad pública. Asimismo, las auditorías deben enfocarse en resultados y formulación de indicadores estratégicos que revelen la presencia de problemas en el manejo presupuestario y que conduzcan a su corrección (Mostajo, 2002).

Según información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el gasto en remuneraciones de trabajadores del sector público (Profesores, profesionales de la salud, sector judicial, militares, policías, diplomáticos y otros) se duplicó, pasando de S/18.000 millones (2009) a S/41.000 millones (2018) (Remuneración de). Por su parte el gasto entre el 2009 y el 2018 por trabajadores bajo un contrato administrativo de servicios (CAS) se incrementó en 278% y representó el 5,2% del gasto público total en el 2018 (Economía, 2019).

Entre el 2009 y el 2018, los gastos administrativos representaron el 31% de la inversión

pública, a noviembre del 2019 estos gastos administrativos alcanzaban el 37%. A diciembre del 2019, los gastos administrativos ascendían a S/9.600 millones, siendo superiores a la inversión pública en transportes (S/9.000 millones) (Economía, 2019)

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Perú pierde el 40% de los potenciales beneficios de inversión pública debido a la ineficiencia en la administración de proyectos, hecho que se encuentra asociado a la incapacidad de gasto de los gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización.

En un diálogo con la BBC Mundo, Diego Macera, gerente del Instituto Peruano de Economía; el problema del sistema de salud en el Perú, no es en sí, un problema de dinero, sino un problema de gestión pues se pierde mucho tiempo a causa de la ineficiencia y de la corrupción (Barría, 2020).

Como se evidencia, desde todo punto de vista, el gasto burocrático como resultado de la ineficiencia de las autoridades gubernamentales ha sido perjudicial para el país reduciendo por ejemplo los recursos destinados a inversión pública, salud, educación y otros. Lamentablemente aumentó el gasto en pago de remuneraciones, incremento de personal burocrático, gastos administrativos etc. pero el nivel de eficiencia nunca aumentó.

Una posición diferente y a nivel más general tiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo estudio efectuado señala que existen diversos impuestos que pueden incrementar la progresividad del sistema tributario, que no están siendo explotados suficientemente en Latinoamérica y el Caribe. Un ejemplo de este sería el impuesto predial que se enfoca exclusivamente en la propiedad inmobiliaria que es un bien inmovible, lo que reduce la elasticidad de la base tributaria **(Pineda, 2021)**

Según el BID, para poder potenciar el recaudo de este impuesto en la región los gobiernos deben, modernizar sus sistemas de catastros para tener información sobre los predios e inmuebles existentes, así como sobre el valor de los mismos. También es importante fortalecer

las administraciones tributarias locales, ya que estos impuestos tienden a ser recaudados por gobiernos subnacionales, con importantes debilidades en la gestión del impuesto (**Pineda, 2021**)

2.3 Aplicando el Test de Proporcionalidad ¿Qué derechos o principios deberían prevalecer sobre otros para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un eventual impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza?

Previamente a abordar el tema principal del presente capítulo, efectuaremos una breve descripción del principio de proporcionalidad y la importancia de su aplicación en el derecho constitucional.

Para Castillo-Córdova, el principio de proporcionalidad tiene su origen en el sistema alemán, concretamente, en las sentencias de finales del siglo XIX del Tribunal Supremo Administrativo en el área del Derecho de policía. El Tribunal Constitucional alemán ha expresado que en la República federal de Alemania el principio de proporcionalidad tiene rango constitucional (Castillo-Córdova, 2005).

El Tribunal Constitucional español también ha precisado que el principio de proporcionalidad exige una relación ponderada de los medios empleados con el fin perseguido, para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales, cuyo contenido esencial es intangible (Castillo-Córdova, 2005).

El examen de la proporcionalidad debe ser interpretado como un examen formal-procedimental bajo consideración de sus tres reglas: a) La de idoneidad, b) La del medio alternativo menos gravoso y por último c) La de la proporcionalidad en sentido estricto (Clérico., 2009)

Para Arroyo, la proporcionalidad es un método de control cuya aplicación presupone que la decisión objeto de control ya ha sido adoptada. La propia estructura del principio de

proporcionalidad consiste, en la aplicación del conocido test tripartito sobre una medida determinada, adoptada de ordinario por un sujeto distinto a aquél que desarrolla el juicio de control, mientras que la ponderación es el tipo de discurso jurídico a través del cual se resuelven las colisiones entre principios mediante la creación de reglas, identificando las circunstancias que deben concurrir para que un principio preceda a otro y fundamentar por qué en esas circunstancias es ese principio el de mayor peso (Arroyo, 2009).

Para Aleinikoff, el principio de proporcionalidad está compuesto por tres subprincipios: el subprincipio de idoneidad, el subprincipio de necesidad, y la ponderación o subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. La ponderación es un elemento del llamado principio de proporcionalidad, un concepto de procedencia germana que los tribunales constitucionales de América Latina han acogido (Aleinikoff, 2010).

Respecto de la ponderación precisa que está referida a las teorías de la interpretación constitucional que se fundamentan en la identificación, valoración y comparación de intereses contrarios (Aleinikoff, 2010).

De lo analizado por los autores precedentes, podemos decir que cuando se trata de la ponderación tenemos principios, intereses o bienes en conflicto, cada una de las cuales justifican de una manera diferente su importancia, lo que nos lleva a utilizar reglas y el criterio jurídico para adoptar una decisión o una sentencia justa.

En el Perú, el principio de proporcionalidad ha sido incorporado en el último párrafo del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, al señalar que cuando se interponen acciones de garantía en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo.

Mediante sentencia 06089-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional precisó que la existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto debe ser apreciada en

relación con la finalidad constitucional de la medida legal adoptada sobre determinada materia. El establecimiento de una diferenciación jurídica ha de perseguir siempre un fin constitucional.

Mediante Sentencia N° 00579-2008-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el test de proporcionalidad incluye a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.

Establecieron que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”.

Para efectos del análisis, visualicemos las características de cada uno de los proyectos de Ley en evaluación:

Tabla 5

Proyectos de Ley sobre impuesto a la riqueza o a la fortuna propuestos

| Partido político | Denominación del impuesto en proyecto | Sujetos afectos al impuesto | Impuesto aplicable | Frecuencia del impuesto |
|------------------|--|---|--|-------------------------|
| FREPAP | IMPUESTO SOLIDARIO A LAS GRANDES FORTUNAS Proyecto de Ley N° 4887-2020-CR | Personas naturales, personas Jurídicas y grupos económicos | Ingresos y/o inmuebles superiores a S/ 1,000,000 0.22% – 3% | Anual y permanente. |
| SOMOS PERÚ | IMPUESTO DE SOLIDARIDAD SOBRE LA FORTUNA Proyecto de Ley N° 6615-2020-CR | Personas naturales Sucesiones Indivisas Sociedades Conyugales | Patrimonio neto superior a 250 UIT (Equivalente a S/. 1'100,000) Patrimonio Neto a sociedades conyugales, superior a 500 UIT (Equivalente a S/. 2'200,000) – Se incluyen: Bienes inmuebles (excepto casa-habitación), vehículos automotores, embarcaciones de recreo, obras de arte, depósitos bancarios, inversiones en acciones o participaciones, etc.) | |
| FRENTE AMPLIO | IMPUESTO A LAS GRANDES FORTUNAS Proyecto de Ley N° 5163-2020-CR | Personas Naturales | Patrimonio neto superior a 400 UIT hasta 700 UIT (1%) Aprox. S/ 1,720,000: – Inmuebles, vehículos automotores. – Acciones, bonos, depósitos y créditos. – Objetos de colección, obras de arte, joyas por valor superior a 2 UIT. – Otros títulos financieros. Impuesto escalonado que va del 1% al 5% | Anual y permanente. |

En la siguiente Tabla 6, efectuaremos una comparación entre las normas y principios constitucionales relacionados al tema de investigación que se verían vulnerados por un impuesto a la fortuna o a la riqueza y las normas y principios en los que la exposición de motivos sustenta la necesidad de la aprobación de un impuesto a la fortuna o a la riqueza.

Tabla 6

Comparación entre normas y principios constitucionales

| Normas y principios constitucionales en potencial vulneración | Normas y principios que justificarían el impuesto a la fortuna o a la riqueza |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Inciso 2, Art.2° de la Constitución: A la igualdad ante la Ley. (Principio de Igualdad) • Art. 74° (...) Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. (Principio de no confiscatoriedad) • Art. 103° (...) La Constitución no ampara el abuso del derecho. (Principio de Capacidad Contributiva) | <ul style="list-style-type: none"> • Inciso 2, Art.2° de la Constitución: A la igualdad ante la Ley. (Principio de Igualdad) Reducción de desigualdad. • Art. 43° La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...) (Principio de solidaridad) Búsqueda de la redistribución de la riqueza • Proteger los derechos económicos, sociales y culturales. • El Estado Peruano debe dotarse de mayores ingresos. • Mejora de la tributación para servicios públicos insatisfechos. |

En el primer capítulo hemos efectuado un análisis de cada una de las normas y principios que determinarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un impuesto a la fortuna o a la riqueza, por lo que en este capítulo efectuaremos una comparación de las normas que sustentarían a favor y en contra de dicho impuesto y finalmente determinar cuáles deberían prevalecer sobre otros equilibrando los derechos de unos y de otros.

Como primer paso debemos señalar que los proyectos de Ley tienen como primera falencia el bajo nivel de la base imponible, la cual, no tiene un sustento técnico que la avale objetivamente. Aparentemente, la determinación de la base imponible habría sido determinada subjetivamente a juicio del promotor de la norma y por dicha razón define como “ricos” o “millonarios” a todos aquellos que posean un patrimonio de Un Millón, o poco más de Un Millón de Soles, sin haber efectuado algún estudio o considerado algún indicador económico.

Con la finalidad de mostrar lo frágil que resulta el concepto de rico o millonario efectuado por el legislador en sus proyectos de Ley, podemos citar como ejemplo, el caso de muchos adultos mayores que actualmente poseen una casa grande, deteriorada por la antigüedad (ubicada en una zona residencial) pero valorizada comercialmente en US\$ 700,000, los mismos que no poseen otro patrimonio, que viven de sueldo de jubilados, de los ahorros que les quedan o del apoyo de los hijos que sustentan sus necesidades básicas, servicios de salud y otros necesarios para vivir. A la

luz de alguno de los proyectos de Ley en cuestión, dicho patrimonio sería calificado como “gran fortuna” cuando realmente no lo es y la consecuencia sería que estos adultos mayores citados como ejemplo sean pasivos del referido impuesto.

Otro ejemplo que podemos citar, es el de los microempresarios y pequeños comerciantes del sector textil, que en patrimonio neto de maquinaria y materia prima tienen una inversión de poco más de Un Millón de Soles, que es su capital de trabajo y sustento para cubrir todas las necesidades básicas para su familia y que domicilian en barrios populares. ¿Se le puede llamar a ese microempresario o pequeño comerciante poseedor de una gran fortuna en un escenario de pandemia donde el mercado se encuentra en receso? Evidentemente, consideramos que no.

Asimismo, hay muchas personas que poseen un departamento que compraron hace 10 años a un precio muy inferior al actual y a la fecha dicho departamento está valuado comercialmente en US\$ 300,000 (o heredaron un predio de dicho valor comercial), tienen un ingreso promedio bruto mensual de S/. 7,000.00 Soles y poseen un vehículo particular. Ante esto nos preguntamos: ¿Poseer un ingreso mensual bruto de S/. 7,000.00 Soles (Ingreso neto de aproximadamente S/. 5,250.00 que permite cubrir holgadamente las principales necesidades, pero tampoco permite darse lujos o cubrir los gastos de alguna larga enfermedad) nos permite sindicarse a este contribuyente como poseedor de una gran fortuna?

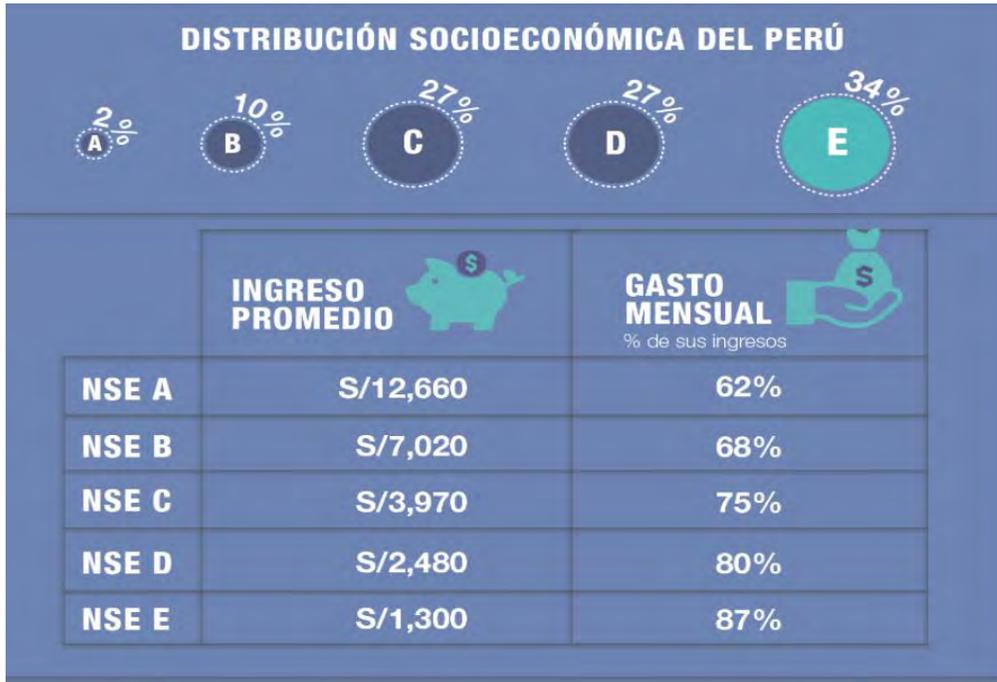
Si vemos la tabla de ingresos del informe “Perfiles Socioeconómicos Perú 2019” con proyecciones hechas por IPSOS tomando como fuente el Censo Nacional 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas y la Encuesta Nacional de Hogares 2018 (ENAHO), aquellos que poseen un ingreso promedio de S/. 7,000.00 Soles, se encuentran ubicados en el Nivel Socio económico B (clase media). Esto sin considerar que por efecto de la pandemia del COVID 19, muchas de estas personas han visto reducido sus ingresos o han perdido el empleo.

Nos volvemos a hacer la pregunta ¿Se puede considerar poseedor de una gran fortuna a una persona con dicho perfil económico? Consideramos que no.

En la siguiente figura podemos apreciar un promedio de ingresos por sectores económicos:

Figura 2

Distribución Socioeconómica del Perú 2019



Fuente: IPSOS

Para mayor abundamiento podemos citar lo mencionado por el Subgerente Comercial de Urbana Perú, Humberto Marín, quien señala que el sector enfocado a la Lima moderna es aquella conformada por la clase media peruana, precisando que Lima Moderna reúne a los distritos de Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena, Surquillo y Lince, distritos que son el objetivo de familias del sector B; B+, B- e inclusive A- (Peruano, 2021)

Si buscamos en el portal de internet de Urbana (diciembre de 2021), podemos encontrar en venta en el distrito de Magdalena (distrito de clase media), departamentos de 90 m² a 110 m² a un precio promedio de US\$ 250,000 dólares americanos, lo cual, nos lleva a concluir que, así como están planteados los proyectos de Ley, el impuesto a la riqueza o a la fortuna,

realmente estaría afectando a la clase media.

De la explicación efectuada en los párrafos precedentes y sin efectuar aún una evaluación jurídica, podemos decir que los referidos proyectos de Ley tienen como punto de referencia una base imponible errónea que podría desencadenar no solo críticas, sino también descontento de un gran sector de la población (sobre todo por parte de la clase media que sería la más afectada).

Si bien el artículo 60° del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta no define la palabra fortuna o riqueza taxativamente, podemos inferir claramente que, para nuestra legislación, la riqueza está constituida por signos que implican un exceso de patrimonio, en el entendido que implica la tenencia de muchos bienes más allá de los necesarios para vivir cómodamente en nuestro país.

El análisis efectuado pone en evidencia que la base imponible de cada uno de los proyectos de Ley en cuestión ha sido elaborada a juicio del legislador sin efectuar ningún tipo de análisis social o económico.

Hasta aquí podemos llegar a determinar que tanto la base imponible de la norma como el concepto de “rico” o “millonario” que utiliza el promotor de la norma no tiene sustento técnico, social o económico alguno, respondiendo solo a la subjetividad y probablemente a buenas intenciones.

Respecto al test de proporcionalidad, tenemos que la sentencia N° 06089-2006-PA/TC, define los componentes del test de proporcionalidad como sigue:

a) Examen de idoneidad. Este paso exige que la medida legislativa que establece la diferencia de trato deba ser congruente con el fin legítimo que se trata de proteger. En otras palabras, se evalúa si la medida legislativa es idónea para conseguir el fin pretendido por el

legislador. Por el contrario, si se verifica que la medida adoptada por el legislador no guarda ninguna relación con el fin que trata de proteger, esta limitación resultará inconstitucional.

b) Examen de necesidad: En esta etapa, debe analizarse si existen medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o al menos lo sean en menor intensidad. Se amparan dos medios idóneos, el optado por el Legislador y el hipotético alternativo.

c) Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. De acuerdo con el examen de proporcionalidad en sentido estricto, también conocido con el nombre de *ponderación*, para que una intromisión en un derecho fundamental sea legítima, el grado de realización de la finalidad legítima de tal intromisión debe ser, por lo menos, equivalente al grado de afectación del derecho fundamental.

Pasando al ámbito legal, observamos que todos los proyectos de Ley en cuestión amparan su iniciativa primordialmente en el derecho a la igualdad y en el principio de solidaridad.

Respecto al principio de igualdad, la sentencia N°5970-2006-PA/TC, acepta una graduación de la carga tributaria en función a la riqueza económica de los contribuyentes.

Si bien la sentencia del Tribunal Constitucional, acepta una graduación tributaria en función a la riqueza, esta graduación se viene aplicando en la realidad a todos los contribuyentes en función a sus rentas y patrimonio. Es decir impuestos iguales entre los grupos iguales patrimonialmente hablando.

El impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas implicaría entonces una sobre imposición tributaria a un grupo determinado de contribuyentes, dado que es un impuesto adicional a otro ya existente. Paradójicamente el legislador invoca el derecho a la igualdad e impulsa una norma que sobre carga tributariamente a un determinado grupo de contribuyentes y los trata en forma distinta.

Por otro lado, resulta bastante optimista pensar que la aplicación de un impuesto a la fortuna o a la riqueza disminuirá la pobreza en el país o disminuirá las desigualdades económicas, educativas y sociales; menos aún, si ninguno de los proyectos de Ley ha efectuado una proyección de los impuestos que se recaudarían, los gastos administrativos que demandaría su implementación y el impacto de dicha norma en las inversiones.

Entendiendo que la sentencia de Tribunal Constitucional 5970-2006-PA/TC, precisa tratar igual a los iguales, esto no implicaría, ni justificaría la sobre imposición tributaria porque estaría resquebrajando dicho principio al tratar en forma totalmente distinta a un determinado grupo de contribuyentes.

La Sentencia 33-2004-AI/TC, precisó que si bien el principio de capacidad contributiva no estaba expresamente redactado en el artículo 74° de la Constitución, sí formaba parte de nuestro derecho tributario, toda vez que se encontraba vinculado al derecho a la igualdad.

En el mismo sentido al precisado en líneas anteriores, podemos decir que si a un contribuyente se le aplica una doble imposición tributaria (el impuesto que ya viene pagando + impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas), se estaría atentando no solo contra el principio de igualdad sino también contra el principio de capacidad contributiva y contra el principio de no confiscatoriedad por asfixiar al contribuyente obligándolo a endeudarse o desprenderse de sus bienes para pagar el impuesto, situación que colisiona frontalmente contra el derecho a la vivienda.

Sin perjuicio de lo mencionado, debemos recordar también que según el artículo 79° de la Constitución, el Congreso de la República no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. Es decir, que el Congreso no puede direccionar la recaudación de un tributo a un fin específico, en este caso, no podría direccionar los recursos para su redistribución hacia un determinado sector de la población.

Si aplicamos el Test de Proporcionalidad (Sentencia N° 00579-2008-PA/TC) que considera los tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, tenemos que un impuesto a la riqueza no es la medida idónea por excelencia para disminuir la pobreza o disminuir las desigualdades sociales, así como, tampoco existe la seguridad que este impuesto sea utilizado para dicho fin, pudiendo el estado destinarlo a otra finalidad.

Es decir, aplicar un impuesto a un determinado grupo de personas no va cambiar un problema que en efecto necesita resolverse pero que requiere de políticas gubernamentales articuladas y estructuradas para dicho fin.

Como podemos apreciar un impuesto de esta naturaleza no resultaría idóneo y por ende no sería necesario continuar con el test de proporcionalidad; sin embargo continuaremos con el ejercicio para demostrar que existen otras medidas menos gravosas y eficientes.

Si efectuamos el examen de necesidad, tenemos que un impuesto a la riqueza o a la fortuna no representa la solución necesaria o única para resolver los problemas de pobreza o desigualdad en el país, existiendo medidas menos gravosas. Tal como se ha demostrado en este capítulo, el Perú tiene millonarias pérdidas causadas principalmente por la corrupción, la ineficiencia en el gasto y la informalidad; objetivos que no solo resultan menos gravosos sino beneficiosos desde todo punto de vista para el país.

Respecto al principio de solidaridad, recogido en el art. 43° de la Constitución; la Sentencia N° 06089-2006-PA/TC señala que la solidaridad permite admitir una mayor flexibilidad y adaptación de la figura impositiva a las necesidades sociales, en el entendido que nuestro Estado Constitucional no actúa ajeno a la sociedad.

Al respecto debemos precisar que una iniciativa legislativa como el impuesto a la

fortuna o a la riqueza que vulnera principalmente el derecho a la igualdad, el principio de no confiscatoriedad, el principio de capacidad contributiva y el derecho a la vivienda, no puede apelar al principio de solidaridad. No se puede pretender ayudar a unos, siendo injusto o vulnerando el derecho de otros.

Los impuestos no deben asfixiar al contribuyente económicamente, sino que debe considerar las características del contribuyente, las circunstancias económicas del país, así como, las ventajas y desventajas de su aplicación mediante un estudio técnico-económico serio.

En general siempre debe evaluarse el costo beneficio de una norma de esta naturaleza, es decir, si la recaudación tributaria resulta más alta o beneficiosa que toda la inversión, fuentes de empleo y niveles de consumo que un país deja de tener o percibir cuando los capitales se desvían al extranjero.

A decir de Vergara, se encuentra confirmada la evidencia sobre la poca capacidad de recaudación de este impuesto en los países donde fue aplicado pues en general, los ingresos no superaron el 0,4% del PBI, y en casos muy aislados éstos llegaron a niveles de 0,8 o 1% del PBI (Vergara, 2020).

De lo expuesto consideramos que cualquier Ley destinada a gravar a las grandes fortunas o a la riqueza resultaría inconstitucional y perjudicial desde el punto de vista social y sobre todo económico (Ahuyenta las inversiones, promueve el desarrollo de esquemas de evasión tributaria y desvío de capitales). Este tipo de impuestos lejos de solucionar el problema de la caja fiscal que se pretenden resolver implica mayores desventajas que beneficios.

Consideramos que más allá de las buenas intenciones, de lo afanes populistas o de la demagogia, es parte de la función del legislador ejercerla con responsabilidad.

En el caso particular de nuestro país, evidentemente se necesita paliar los gastos

efectuados como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y se necesita mejorar la caja fiscal, por lo que consideramos como alternativa, aplicar por única vez, no un impuesto sino una contribución solidaria a las grandes empresas y grupos económicos de nuestro país. En este caso sí, apelar a la solidaridad de dichas empresas.



CAPITULO III: DISCUSIÓN

El objeto de la presente investigación es determinar si el impuesto a la riqueza o a la fortuna es una medida tributaria que realmente representa una solución legal y beneficiosa a la baja recaudación tributaria y al déficit fiscal que atraviesa nuestro país.

Como hemos visto a lo largo de la presente investigación, la aplicación del impuesto a la riqueza, a la fortuna o al patrimonio es una medida que ya se venía aplicando en algunos pocos países europeos y latinoamericanos con el objetivo de recaudar mayores fondos estatales, esto en función a las circunstancias políticas y económicas de cada país.

Recientemente el tema se volvió a poner sobre la mesa so pretexto del enorme gasto y pérdidas ocasionadas por la pandemia del COVID-19, hecho que ocasionó que otros países, especialmente los latinoamericanos, adopten este tipo de medida tributaria.

En el periodo 2020-2021, tres (03) bancadas del Congreso de la República emitieron proyectos de Ley, proponiendo la aplicación del impuesto a la riqueza, a la fortuna o al patrimonio.

Analizados los referidos proyectos de Ley, se evidenció que los mismos no tenían sustento técnico, ni legal, ni criterios objetivos económicos o estadísticos que le dieran objetividad al impuesto y a la base imponible del impuesto. Se evidenció más bien que se encontraban basados en conceptos genéricos sin considerar montos estimados de recaudación anual, gastos administrativos, impacto económico e impacto social.

Como resultado de nuestro análisis pudimos determinar que los referidos proyectos de Ley, apuntaban a sobrecargar tributariamente a la clase media y a las empresas de nuestro país, desalentando las inversiones, generando evasión de impuestos (desviación de fondos a paraísos fiscales o traslado de patrimonio a terceros) y desestabilizando la seguridad jurídica.

Desde el punto de vista económico, incrementar la carga tributaria a las personas naturales y jurídicas, terminaría por reflejarse en el incremento de precios de los bienes y servicios pues las empresas terminarían por trasladar esa nueva carga tributaria a todos los consumidores.

Desde el punto de vista legal, hemos analizado la Ley y la Constitución del Perú a fin de determinar la legalidad o ilegalidad de un potencial impuesto a la riqueza a la fortuna o al patrimonio y cuales normas se superponen a otras aplicando el test de proporcionalidad.

En función a lo precisado por el Tribunal Constitucional, la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad y finalmente el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto.

Las normas y principios constitucionales analizados son: legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, capacidad contributiva, reserva de Ley y solidaridad.

Efectuado el análisis de proporcionalidad de las normas y principios que determinarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un impuesto a la fortuna o a la riqueza, hemos determinado que un impuesto a la riqueza no es la medida idónea para disminuir la pobreza o las desigualdades sociales porque no existe la seguridad que este impuesto sea utilizado para dicho fin, pudiendo el estado destinarlo a otra finalidad. Asimismo, tampoco representa la solución necesaria o única para resolver los problemas de pobreza, desigualdad o baja recaudación tributaria en el país, existiendo medidas menos gravosas.

Como resultado de nuestro análisis tenemos que la iniciativa legislativa relativa al impuesto a la fortuna o a la riqueza vulnera principalmente el derecho a la igualdad, el principio de no confiscatoriedad, el principio de capacidad contributiva y el derecho a la vivienda. No se

puede apelar al principio de solidaridad dado que no se puede pretender ayudar a unos, siendo injusto o vulnerando el derecho de otros.

Si bien es cierto que con el actual gobierno no se ha tocado el tema aún, no se descarta que en algún momento pueda ponerse nuevamente en discusión debido a la crisis económica que atraviesa nuestro país como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y del alza del precio del petróleo a nivel internacional a razón de la guerra entre Rusia y Ucrania.

Como se observa, en el desarrollo de la presente investigación, para arribar a los resultados obtenidos, hemos recurrido también al derecho comparado y a la jurisprudencia nacional e internacional.

A lo largo de los años, varios países europeos, dentro de su régimen tributario, tuvieron en su lista el denominado impuesto a la riqueza o a la fortuna. No obstante, paulatinamente dicha medida fue dejada sin efecto.

Actualmente solo tres (03) países europeos mantienen esta disposición, y de estos tres (03) solo España se sumó a esta lista recientemente a razón de la pandemia del COVID-19.

De la investigación se desprende que los demás países europeos no recurrieron a la fórmula del impuesto a la riqueza o a la fortuna para recaudar mayores ingresos fiscales, fundamentalmente porque la experiencia de sus vecinos no fue positiva, observaron que los resultados no fueron los esperados, el objetivo del impuesto no se cumplió, se desalentó la inversión, se incrementó la defraudación tributaria y se elevaron los litigios judiciales por doble tributación. Es el caso de Alemania y Francia países donde recientemente se dejó sin efecto el impuesto sobre el patrimonio porque les resultaba más perjudicial que beneficioso.

En el caso de Latinoamérica la situación se torna contraria a lo ocurrido en Europa, dado que, en los últimos años, con motivo de la pandemia del COVID-19, países como Argentina,

Bolivia, Colombia y Ecuador han optado por aplicar en sus regímenes tributarios un impuesto patrimonial a lo que consideran exceso de riqueza o fortuna, grupo al que podría sumarse Chile.

En el caso de Chile, el nuevo gobierno del presidente Gabriel Boric tiene en agenda efectuar una reforma tributaria que incluiría el impuesto a la riqueza.

Desde el punto de vista económico, lo que no están midiendo los países latinoamericanos es que los capitales se están direccionando hacia mercados más atractivos, con más seguridad jurídica y con más estabilidad económica y política.

Según la consultora Real Time Data, el mercado norteamericano se encuentra recibiendo una ola de inversionistas procedentes de Argentina, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala, México, Bolivia, El Salvador, Chile y de otros 10 países de LATAM, debido a la inestabilidad política y económica en sus países, precisando inclusive que las ciudades con mayor atractivo de inversión son: Miami, Nueva York, Orlando, Boston, San Francisco, Chicago, Los Ángeles, Columbia y Houston y que los sectores con más demanda son: real estate, tecnología, construcción y el financiero.

Lo mencionado, no es casualidad y es la consecuencia directa de entre otros factores, adoptar medidas tributarias que desincentivan la inversión. Resulta necesario entonces, evaluar los beneficios y perjuicios tanto legales como económicos, así como, evaluar los resultados de otras experiencias que en la mayoría de los casos han tenido un saldo negativo.

Se aprecia que solo en el caso de Uruguay el impuesto al patrimonio ha logrado el objetivo deseado y por dicha razón perdura a través de los años con ligeras modificaciones.

El impuesto a la riqueza o a las grandes fortunas implicaría entonces una sobre imposición tributaria a un grupo determinado de contribuyentes, dado que es un impuesto adicional a otro ya existente. Paradójicamente el legislador invoca el derecho a la igualdad e

impulsa una norma que sobre carga tributariamente a un determinado grupo de contribuyentes y los trata en forma distinta.

Los que se muestran a favor del impuesto a la riqueza o a la fortuna han señalado que la aplicación de este tipo de impuesto ha fracasado en varios países debido a las dificultades de administración para su recaudación y por la facilidad que tienen los contribuyentes para evadir impuestos. Esto resulta cierto desde el punto de vista económico, pero se omite mencionar que desde el punto de vista legal este tipo de impuesto no es viable por resultar en la mayoría de los casos inconstitucional o contrario a las leyes, generando litigios por doble imposición tributaria o por vulneración de otros derechos.

Un tema que resulta cierto es que, si bien los estados ya venían necesitando incrementar y mejorar la recaudación fiscal, luego de la pandemia del COVID-19, dicha necesidad se volvió una urgencia por los mayores gastos que efectuaron y por la disminución sustancial de los ingresos fiscales a causa de la paralización de la economía durante las cuarentenas.

Como una alternativa a esa necesidad es que consideramos como una oportunidad estatal recurrir a optimizar la recaudación y los recursos mediante: reducción de la informalidad, reducción de los niveles de corrupción y alcanzar eficiencia en el gasto público, debido a que dichos factores representan una potencial fuente de ingreso y ahorro. No obstante, implementar estas u otras alternativas en nuestro país, resultará difícil mientras el gobierno de turno tenga serios cuestionamientos políticos, económicos y otros vinculados a corrupción que ponen en tela de juicio su continuidad.

El Banco Interamericano de Desarrollo, propone como alternativa, potenciar la recaudación del impuesto predial en la región latinoamericana mediante la modernización de sus sistemas de catastros, modernización que permitirá tener información sobre los predios e inmuebles existentes.

En conclusión consideramos que el impuesto a la fortuna, a la riqueza o al patrimonio no es el camino adecuado para mejorar la recaudación fiscal, toda vez que, desde el punto de vista económico, el costo-beneficio es negativo y desde el punto de vista legal, dicha medida resultaría inconstitucional.

Dentro de las alternativas propuestas para mejorar la recaudación podemos recurrir a: reducir la informalidad, reducir los niveles de corrupción y mejorar la eficiencia en el gasto público, a lo que podría sumarse lo señalado por el BID (potenciar la recaudación del impuesto predial).

Otra medida paliativa, para afrontar el gran gasto estatal, sería solicitar un aporte solidario único a las empresas que no han sido afectadas por la pandemia.

Sin embargo, tenemos como gran limitante los serios problemas de corrupción y eficiencia que afronta el gobierno del presidente Pedro Castillo que lejos de despertar confianza y estabilidad genera inseguridad jurídica y económica.



CONCLUSIONES

- El impuesto al patrimonio en el Perú, tiene sus primeros antecedentes en el Decreto Supremo N° 287-68-HC del 09 de octubre de 1968, al inicio del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, que entre otros creó el impuesto al patrimonio accionario de las empresas y al valor de la propiedad predial.
- Durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, mediante Decreto Ley N° 25988, se estableció como tributo del gobierno central: el impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, impuesto al patrimonio empresarial, derechos arancelarios y tasas. Esta norma derogó el impuesto al patrimonio neto de las personas naturales y sociedades conyugales, pero mantuvo vigente el impuesto al patrimonio empresarial hasta 1993.
- Luego de la derogatoria del impuesto al patrimonio empresarial en 1993, no se ha establecido impuesto alguno que afecte el patrimonio de las personas naturales o jurídicas (en forma adicional) más allá del impuesto a la renta, predial, I.G.V. y otros que se vienen pagando.
- En Latinoamérica, países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay, tienen incluido en su sistema tributario el impuesto al patrimonio, a la riqueza o a la fortuna, sin medir el resultado entre las ventajas y desventajas económicas que representa dicha medida en el mediano y largo plazo en cuanto a inversiones, fuga de capitales y evasión tributaria.
- No resulta casual que la encuesta realizada por la consultora Real Time Data, haya encontrado que a consecuencia de la inestabilidad política y económica en sus respectivos países, se haya incrementado la afluencia de inversores en Estados Unidos (inversores procedentes de Argentina, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala, México, Bolivia, El Salvador, Chile y de otros 10 países de Latinoamérica).

- Como se puede apreciar en el análisis efectuado, en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador, se han generado una serie de impugnaciones legales ante los tribunales respectivos, solicitando la declaración de inconstitucionalidad del impuesto al patrimonio, a la riqueza o a la fortuna; alegando principalmente que dichos impuestos son confiscatorios y afectan la capacidad contributiva del sujeto pasivo del impuesto. Esto sin perjuicio de mencionar los cuestionamientos a dichos impuestos por representar más desventajas que beneficios.
- En Europa, actualmente, solo Noruega y Suiza mantienen el impuesto a la riqueza, grupo al que recientemente se ha sumado España con el objetivo de incrementar sus ingresos fiscales para cubrir el déficit de la pandemia del COVID-19.
- La tendencia mundial en los últimos años en Europa ha sido derogar el impuesto al patrimonio o a la riqueza debido a que finalmente el impuesto no cumplió con los objetivos de su creación y lejos de generar beneficios provocó reducción de inversiones, fuga de capitales y evasión tributaria.
- Según los resultados de la recaudación tributaria en países en que se estableció el impuesto a la riqueza, la solución a una necesidad de incrementar la recaudación fiscal, no pasa por implementar impuestos sin un sistema eficiente de administración y recaudación de los mismos, dado que resulta difícil medir y gravar la riqueza porque esta es muy móvil sobre todo en el caso de aquel patrimonio representado por acciones, dinero efectivo, inversiones en bolsa y otros.
- Existe evidencia que en países donde fue aplicado el impuesto a las grandes fortunas o a la riqueza hubo poca capacidad de recaudación, dado que los ingresos en general, no superaron el 0,4% del PBI, y en casos muy aislados éstos llegaron a niveles de 0,8 o 1% del PBI.
- La propuesta legislativa del congreso 2020-2021, referida al impuesto al patrimonio, a la riqueza o a la fortuna, tiene como finalidad incrementar la recaudación fiscal para afrontar el gasto público y el déficit a consecuencia de la pandemia del COVID-19
- Los proyectos de Ley propuestos por el congreso han sido elaborados desde una óptica subjetiva, careciendo de estudios técnicos y económicos que demuestren su efectividad en

el tiempo; es decir no se han analizado las ventajas y desventajas de los referidos impuestos, ni su impacto en las inversiones, fuga de capitales o evasión tributaria.

- El impuesto a la riqueza o a la fortuna no representa una solución a los problemas de la recaudación y déficit fiscal.
- No resulta oportuno crear o incrementar nuevos impuestos en un período de reactivación económica post pandemia debido a que ello genera descontento y rechazo de la población (Como ejemplo podemos citar el reciente caso colombiano).
- A fin de generar mayores ingresos y mejor recaudación para el fisco se deben analizar y mejorar otros factores que impiden el crecimiento tributario, tales como: La informalidad, la corrupción y la ineficiencia en el gasto público.
- La informalidad en nuestro país para el año 2021, alcanzará niveles que bordearan el 80%, hecho que afectará la recaudación tributaria. Tenemos un amplio mercado económico que no paga impuestos que requiere de pronta y eficiente atención por parte del Estado.
- El Estado debería establecer programas de promoción y beneficios tributarios para promover la formalización del mercado informal, no para castigarlos con impuestos desde el inicio sino para ayudarlos a crecer con miras a que se conviertan gradualmente en contribuyentes.
- La corrupción es otro de los graves problemas que afronta el país y uno de los que más pérdidas implica para el Perú, como hemos visto, se ha perdido directamente S/. 23,297 millones, a causa de la corrupción, sin contar con las pérdidas indirectas y sin incluir las pérdidas económicas año a año, por lo que, en vez de recurrir al facilismo de incrementar impuestos o crear otros nuevos, debería fortalecerse el sistema anticorrupción y las respectivas sanciones penales a fin de eliminar en forma paulatina estos índices.
- En la medida que mejore la gestión estatal, se reducirán los gastos administrativos, la administración será más eficiente y se destinarán mayores recursos a inversión pública, salud, educación y otros.
- Los impuestos no deben asfixiar al contribuyente económicamente, sino que debe considerar las características del contribuyente, las circunstancias económicas del país, así

como, las ventajas y desventajas de su aplicación mediante un estudio técnico y económico serio.

- Desde el punto de vista legal, un potencial impuesto a la fortuna o a la riqueza resultaría inconstitucional por vulnerar el derecho a la igualdad y principalmente los principios de no confiscatoriedad y capacidad contributiva. Un impuesto de esta naturaleza, sin lugar a dudas representa una sobre carga de impuestos a un determinado grupo de contribuyentes, gravándolos en forma adicional por poseer un determinado patrimonio que obtuvo con trabajo.
- El impuesto a la riqueza, a la fortuna o al patrimonio no representaría una solución al problema del déficit o recaudación fiscal. Como hemos analizado, factores como la informalidad, la corrupción y la ineficiencia en el gasto público por parte del estado vienen generando importantes pérdidas económicas al país, factores que de ser mitigados paulatinamente y/o resueltos, permitirían destinar dichos fondos al desarrollo económico del país.
- Antes de aprobarse un impuesto al patrimonio, a la riqueza o a la fortuna en el Perú, debería evaluarse las consecuencias legales y económicas que ello conllevaría, efectuando una evaluación previa de las normas y principios constitucionales relativos al tema en cuestión.
- Ante la crisis desatada por la pandemia del COVID-19, el Fondo Monetario Internacional y el grupo de los G7 han propuesto una contribución temporal del 15%, únicamente aplicable a las grandes empresas, que han obtenido grandes ganancias durante la pandemia, propuesta que finalmente deberá ser aprobada por todos sus miembros para ser efectiva.
- Finalmente consideramos (sin que ello represente una solución al problema de fondo) que una contribución solidaria por única vez o de carácter temporal, aplicable a las grandes empresas y grupos económicos que no se han visto afectados por el COVID-19, ayudaría al gobierno a paliar el déficit fiscal y los gastos efectuados a causa de la pandemia del COVID-19.
- En un escenario de inestabilidad política, económica e inseguridad jurídica, donde el gobierno de turno tiene serios problemas de corrupción y eficiencia, resulta difícil que el sector privado se allane o se comprometa a brindar un apoyo o aporte solidario.

REFERENCIAS

- Aleinikoff, T. A. (2010). *El derecho constitucional en la era de la pomderación*. (J. A. Gamarra, Trad.) Lima , Perú: Palestra.
- Alexandra, C. (08 de Octubre de 2017). *Los ricos se frotan las manos*. Recuperado el 28 de Febrero de 2021, de https://www.lavozdegalicia.es/noticia/mercados/2017/10/08/ricos-frotan-manos/0003_201710SM8P12991.htm.
- Ambito. (12 de Febrero de 2022). *Estados Unidos, el elegido por inversores latinoamericanos*. Obtenido de <https://www.ambito.com/negocios/estados-unidos/el-elegido-inversores-latinoamericanos-n5370144>.
- Ana Janampa, M. G. (02 de 02 de 2021). *Percepcion de la corrupcion en el Perú en los últimos años*. Recuperado el 25 de 05 de 2021, de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-percepcion-de-la-corrupcion-en-el-peru-en-los-ultimos-anos/>.
- Antonia, Sanchez-Vallejo María. (07 de Abril de 2021). El País. *El FMI propone un impuesto temporal a las rentas altas y las multinacionales para pagar la factura de la crisis*. Obtenido de <https://elpais.com/economia/2021-04-07/el-fmi-propone-un-impuesto-temporal-a-las-rentas-altas-y-las-multinacionales-para-pagar-la-factura-de-la-crisis.html>.
- Arroyo, L. (Mayo de 2009). Ponderación, proporcionalidad y derecho administrativo. *InDret*, 32.
- Balcells. (2021). *¿Qué Impuestos hay en España? Fiscalidad para el 2021?* Recuperado el 01 de Marzo de 2021, de <https://balcellsgroup.com/es/impuestos-espana/>.
- Banoun, B. (2020). *Wealth tax: Norway*. Obtenido de https://www.wealthandpolicy.com/wp/BP138_Countries_Norway.pdf.
- Barbero, P. L. (29 de Agosto de 2019). *Alemania eliminará el impuesto de solidaridad que creó tras la reunificación*. (E. MUNDO, Productor) Recuperado el 25 de Febrero de 2021, de <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2019/08/21/5d5d14acfddffabb48b45ec.html>.
- Barría, C. (02 de Junio de 2020). *Coronavirus en Perú: ¿Por qué un país que tuvo un gran crecimiento económico no invirtió más en su sistema sanitario?* Recuperado el 15 de 05 de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52843655>.
- Barría, C. (17 de Enero de 2020). *Los 3 países de América Latina que cobran impuesto a la riqueza (y qué resultados han tenido)*. Recuperado el 12 de Marzo de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51099710>.

- Blanco, C. (9 de febrero de 2021). *Recurso de inconstitucionalidad contra el impuesto a la riqueza en Bolivia*. Obtenido de <https://www.infodiez.com/recurso-de-inconstitucionalidad-contra-el-impuesto-a-la-riqueza-en-bolivia/>.
- Borda, R. (11 de Abril de 2011). *Historia de la Tributación en el Perú*. Recuperado el 05 de 02 de 2021, de <http://rodrigobordaeso.blogspot.com/2011/04/historia-de-la-tributacion-en-el-peru.html>.
- Caribe, S. E. (24 de Septiembre de 2021). *Ecuador planea aplicar un impuesto a la riqueza para paliar la pandemia*. Obtenido de <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20210924/si/76101/ecuador>.
- Castillo-Córdova, L. (2005). El Principio de Proporcionalidad en las Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista Peruana de Derecho Público*, 127-151.
- Cl, D. C. (21 de Abril de 2021). *Cámara de Diputados aprueba en general proyecto de impuesto a los «súper ricos» con respaldo de diputados de Chile Vamos*. Recuperado el 25 de Abril de 2021, de <https://www.diarioconstitucional.cl/2021/04/21/camara-de-diputados-aprueba-en-general-proyecto-de-impuesto-a-los-super-ricos-con-respaldo-de-diputados-de-chile-vamos/>.
- Clérico., L. (2009). *El Examen de Proporcionalidad en el Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Comercio, E. (25 de Abril de 2020). *Frepap presenta proyecto de ley para aplicar impuesto de hasta 3 % a las grandes fortunas*. Recuperado el 25 de Enero de 2021, de <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-peru-frepap-presenta-proyecto-de-ley-para-aplicar-impuesto-de-hasta-3-a-las-grandes-fortunas-covid-19-congreso-impuesto-a-la-riqueza-nndc-noticia/>.
- Comex, P. (25 de Septiembre de 2020). *Corrupción le cuesta al Perú un 3% del PBI*. Recuperado el 03 de 07 de 2021, de <https://www.comexperu.org.pe/articulo/corrupcion-le-cuesta-al-peru-un-3-del-pbi>.
- Cooperación. (23 de enero de 2021). *Algunas precisiones sobre el impuesto a la riqueza*. Obtenido de COOPERACION.ORG: <http://cooperacion.org.pe/precisiones-sobre-impuesto-riqueza/>
- Cornejo, H. M. (Noviembre de 1989). *Impuesto al patrimonio neto personal de los domiciliados en el Perú*. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de https://www.ipdt.org/uploads/docs/07_Rev17_HMC.pdf.
- Corz, C. (27 de Abril de 2021). *La recaudación por el impuesto a las fortunas supera más del doble de la proyección y llega a Bs 224,1 MM*. Recuperado el 25 de Mayo de 2021, de

<https://www.la-razon.com/economia/2021/04/27/la-recaudacion-por-el-impuesto-a-las-fortunas-supera-mas-del-doble-de-la-proyeccion-y-llega-a-bs-2211-mm/>.

Cusicanqui, P. (23 de Diciembre de 2020). *¿En qué consiste el impuesto a las grandes fortunas que fue aprobado en Bolivia?* (A. Agency, Editor) Recuperado el 28 de Febrero de 2021, de <https://www.aa.com.tr/es/econom%C3%ADa/-en-qu%C3%A9-consiste-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-que-fue-aprobado-en-bolivia/2086612>.

D'Altroy, T. (2018). *Economía Vol. XLI, N°81*, 126.

Deloitte. (2016). *Se acercan los plazos para presentar la declaración anual del impuesto a la riqueza*. Recuperado el 01 de Marzo de 2021, de https://www2.deloitte.com/co/es/pages/legal/solutions/declaracion_anual_impuesto_riqueza.html.

derecho, E. m. (28 de Enero de 2019). *Proporcionalidad y ponderación: un breve comentario histórico*. Recuperado el 05 de Marzo de 2021, de <https://lpderecho.pe/proporcionalidad-ponderacion-breve-comentario-historico/>.

Economía, I. P. (2 de 12 de 2019). *¿Cómo reducir el gasto ineficiente?* Recuperado el 20 de 05 de 2021, de <https://www.ipe.org.pe/portal/como-reducir-el-gasto-publico-ineficiente/>.

Ecovis. (06 de 04 de 2021). *Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas*. Obtenido de <https://www.ecovis.com/uruguay/es/blog/2021/04/06/impuesto-al-patrimonio-de-las-personas-fisicas/>.

Electrónico, E. (2020). *Impuesto al Patrimonio*. Obtenido de <https://blog.ekomercio.co/impuesto-al-patrimonio>.

Estratégico, C. N. (Marzo de 2016). *Economía informal en Perú: Situación Actual y Perspectivas*. Recuperado el Marzo de 2021, de <https://perureports.com/wp-content/uploads/2016/08/Economia-informal-en-Peru-situacion-actual-perspectivas-15-03-2016.pdf>.

Expansión. (2021). *Noruega: Economía y Demografía*. Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/paises/noruega>.

Garrigues. (Enero de 2020). *Colombia estrena reforma tributaria con su nueva*. Obtenido de https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/20200108_resumen_reforma_tributaria_modificaciones_ley_2010_de_2019.pdf.

Gestion. (11 de Setiembre de 2020). *En congreso se prepara nuevo proyecto de impuesto a la riqueza*. Recuperado el 25 de Enero de 2021, de <https://gestion.pe/noticias/impuesto-a-la-riqueza/>.

Globales, C. d. (s.f.).

Gómez et al., 2. (2010). *Tratamiento Fiscal de las Asociaciones en Participación*. Lagos de Moreno, Jalisco, Mexico. Obtenido de <https://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/912/Historia%20de%20los%20impuestos.htm>.

Gonzales, F. (14 de Enero de 2022). *Hablemos sobre Las Perspectivas de Crecimiento Económico del 2022*. Obtenido de <https://www.ipe.org.pe/portal/hablemos-sobre-las-perspectivas-de-crecimiento-economico-del-2022/>.

Gonzales, L. (2021). Impuesto al patrimonio: Una propuesta tributaria deficiente. *Públicos, Estudios*. Obtenido de https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210301/20210301151916/rev161_hgonzalez_flarain_operello.pdf.

Hora, L. (21 de Diciembre de 2021). *Ecuador y otros tres países de la región cobrarán impuesto al patrimonio en 2022*. Obtenido de <https://www.lahora.com.ec/pais/paises-region-impuesto-patrimonio-2022/>.

Hora, U. (09 de Diciembre de 2018). *El impuesto a la fortuna, nuevo frente de batalla de los franceses*. Recuperado el 25 de Febrero de 2021, de <https://www.ultimahora.com/el-impuesto-la-fortuna-nuevo-frente-batalla-los-franceses-n2784179.html>.

Iberico, D. C. (Agosto de 2020). *Comparacion del impuesto al patrimonio entre Colombia y Uruguay*. Obtenido de <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/4864/COMPARACI%C3%93N%20DEL%20IMPUESTO.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

La fiscalidad de los extranjeros en Suiza. (s.f.). Recuperado el 02 de Marzo de 2021, de https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/consejerias/suiza_archivos/8_La_fiscalidad_de_los_extranjeros_CH.pdf.

Landa, C. (2006). *Los Principios Tributarios en la Constitución de 1993: Una Perspectiva Constitucional*. .

Latinoamericana, A. I. (24 de Enero de 2021). *Lanzan en Perú campaña por impuesto sobre la riqueza en Latinoamérica*. Obtenido de Prensa Latina: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=418257&SEO=lanzan-en-peru-campana-por-impuesto-sobre-riqueza-latinoamerica>.

Ley, L. (17 de Noviembre de 2020). *Crece el empleo informal en el Perú: ¿cómo identificarlo?* Recuperado el 02 de Marzo de 2021, de <https://laley.pe/art/10299/crece-el-empleo-informal-en-el-peru-como->

identificarlo#:~:text=La%20tasa%20de%20empleo%20informal,a%C3%B1os%20seg%C3%BAn%20informa%20el%20INEI.

Macera, D. (2017). "La esencia de la formalidad es que ayude a la productividad de los trabajadores". 14. (S. M. Falla, Entrevistador) Lima: Camara de Comercio de Lima.

Macroconsult. (05 de Abril de 2021). *¿Se puede reducir la informalidad?* Recuperado el 23 de 06 de 2021, de <https://grupomacro.pe/macroconsult/2021/04/05/se-puede-reducir-la-informalidad/>.

Malax-Echevarria, A. (12 de Enero de 2021). *El impuesto a la riqueza, una realidad en Argentina*. Recuperado el 28 de Febrero de 2021, de https://elpais.com/elpais/2021/01/11/3500_millones/1610370337_561344.html.

Manzoni, C. (3 de Julio de 2019). *Noruega: cómo es vivir en el país donde casi no hay ricos ni pobres*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/noruega-como-es-vivir-pais-donde-casi-nid2263822/>.

Ministere de la Economie, d. F. (14 de Septiembre de 2020). *Comment fonctionne l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ?* Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/impot-fortune-immobiliere-ifi#>.

Mostajo, R. (Marzo de 2002). *El sistema presupuestario en el Perú*. (O. d. Unidas, Ed.) Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/1/S023177_es.pdf.

Movimiento, A. L. (23 de Enero de 2021). *Impuesto a la Riqueza en el Perú*. Obtenido de ALAINET: <https://www.alainet.org/es/articulo/206387>

Murillo, E. L. (Junio de 2019). *Menos impuestos, menos informalidad? Evidencia reciente para el Perú*. *Moneda*(178), 7. Recuperado el 07 de 07 de 2021, de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-178/moneda-178-06.pdf>.

Nacionales, D. d. (s.f.). *DIAN*. Recuperado el 02 de Marzo de 2021, de <https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/impuestoalariqueza/Paginas/presentacion.aspx>.

Negocios, B. (16 de 04 de 2021). *Impuesto a la riqueza: quiénes presentaron amparos contra el aporte solidario*. Recuperado el 18 de 06 de 2021, de <https://www.baenegocios.com/economia/Impuesto-a-la-riqueza-quienes-presentaron-amparos-contraelaporte-solidario-20210416-0148.html>.

Nicaretta, E. P. (05 de Abril de 2021). *¿Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe?* Recuperado el 30 de Abril de 2021, de

<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe/>.

- noticias, R. (29 de 06 de 2021). *Impuesto a multinacionales entrará en negociaciones clave en la OCDE*. Obtenido de <https://rpp.pe/economia/economia/impuesto-a-multinacionales-entrara-en-negociaciones-clave-en-la-ocde-noticia-1344836?ref=rpp>.
- Oses, J. (03 de Mayo de 2021). *Con el impuesto a las grandes fortunas: cuánto dinero recaudó Argentina*. Recuperado el 16 de Junio de 2021, de <https://www.minutoneuquen.com/nacionales/2021/5/3/con-el-impuesto-las-grandes-fortunas-cuanto-dinero-recaudo-argentina-284972.html>.
- Página, 1. (23 de Marzo de 2021). *Amparo contra el aporte extraordinario de grandes fortunas*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/331135-los-mas-ricos-contraatacan>.
- Pais, E. (22 de Agosto de 2019). *Alemania suprimirá el impuesto solidario a los ricos que se estableció por la reunificación*. Recuperado el 15 de Febrero de 2021, de https://elpais.com/economia/2019/08/22/actualidad/1566459691_314148.html.
- Pérez, C. A. (Junio de 2018). *Definiciones y Repercusiones de la Informalidad*. Obtenido de <https://cien.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Definiciones-y-Repercusiones-de-la-Informalidad-DT-2018-01.pdf>.
- Perfil. (18 de Febrero de 2020). *Impuesto a la riqueza: cuáles son los otros países en el mundo que lo cobran*. Recuperado el 12 de Febrero de 2021, de <https://www.perfil.com/noticias/economia/impuesto-a-la-riqueza-cuales-son-los-otros-paises-en-el-mundo-que-lo-cobran.phtml>.
- Perú, B. C. (2007). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Obtenido de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>.
- Peruano, E. (23 de Marzo de 2021). *Lima Moderna Sostendrá La Demanda de Viviendas este Año*. Recuperado el 08 de Diciembre de 2021, de <https://elperuano.pe/noticia/117544-lima-moderna-sostendra-la-demanda-de-viviendas-este-ano>.
- Pineda, P. R. (5 de Abril de 2021). *Recaudando Bienestar*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Press, A. (11 de Enero de 2022). *Perú: casi 8.000 funcionarios ligados a corrupción en 2021*. Recuperado el 04 de Abril de 2022, de <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-01-11/peru-casi-8-000-funcionarios-ligados-a-corrupcion-en-2021>.

- Promocion de inversiones, e. e. (Diciembre de 2019). *Aspectos Tributarios*. Recuperado el 01 de Marzo de 2021, de <file:///D:/Data/Downloads/Sistema%20Tributario-PDF.pdf>.
- Puit, J. D. (1995). *Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica*. Recuperado el 22 de Marzo de 2021, de https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_1995_06.pdf.
- Rau, A. y. (1873). *Teoría del Patrimonio*.
- Rojas, F. (31 de Marzo de 2021). *TCP no responde a recursos por Impuesto a las Grandes Fortunas y el SIN dice que cumple la ley*. Obtenido de https://eldeber.com.bo/dinero/tcp-no-responde-a-recursos-por-impuesto-a-las-grandes-fortunas-y-el-sin-dice-que-cumple-la-ley_226304.
- Rubio, M. (2017). *Para conocer la Constitución de 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Ruiz, F. (2017). *Derecho Tributario: Temas Básicos*.
- Shack, P. &. (2020). *Cálculo del Tamaño de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Contraloría General de la República, Lima. Recuperado el 28 de 06 de 2021
- Sotelo, E. (2007). Notas para una aproximación a la aplicación del principio de no confiscatoriedad en materia tributaria. *Ius La revista*, 186.
- Tiempo, E. (15 de Abril de 2021). *Entérese quienes tendran que pagar el impuesto a la riqueza*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/reforma-tributaria-quien-debe-pagar-el-impuesto-a-la-riqueza-581122>.
- Toledo, M. (08 de Febrero de 2022). *Las claves para implementar con éxito un impuesto a los super ricos*. Recuperado el 04 de Abril de 2022, de <https://www.df.cl/internacional/economia/las-claves-para-implementar-con-exito-un-impuesto-a-los-super-ricos>.
- Torre, A. D. (14 de Enero de 2021). *Bolivia se suma a los países que cobran un impuesto a las grandes fortunas*. (L. Latin, Editor) Recuperado el 28 de febrero de 2021, de <https://lexlatin.com/entrevistas/bolivia-paises-impuesto-grandes-fortunas>.
- UChile, D. (18 de Mayo de 2021). *Por falta de quórum, fracasa impuesto a los super ricos: avanza al Senado solo el IVA diferenciado*. Recuperado el 20 de Mayo de 2021, de <https://radio.uchile.cl/2021/05/18/por-falta-de-quorum-fracasa-impuesto-a-los-super-ricos-avanza-al-senado-solo-el-iva-diferenciado/>.
- Uribe, M. M. (2016). *Impuesto a la riqueza: análisis crítico de su nacimiento, vigencia, efectividad y cumplimiento de los principios tributarios en Colombia*. Bogotá.

- Valle, A. (Noviembre de 1989). *Reflexiones sobre el impuesto al patrimonio neto personal y su regulación en el Perú*. Recuperado el 12 de 05 de 2021, de <https://studylib.es/doc/6144504/reflexiones-sobre-el-impuesto-al-patrimonio-neto-personal...>
- Velayos, J. B. (2018 de Enero de 01). *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y al Caribe*. Recuperado el 25 de Enero de 2021, de https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf.
- Vergara, A. C. (Enero de 2020). *Algunas reflexiones sobre la Propuesta de Impuesto a la Riqueza*. (C. D. PUBLICOS, Ed.) Recuperado el 27 de Abril de 2020, de https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200103/20200103164625/pder524_acordero_vergara.pdf.
- Vila, N. (23 de Enero de 2021). *Impuestos en Suiza*. Obtenido de <https://www.finanzasclaras.es/impuestos-suiza/>.
- Zeballos-Roig, J. (7 de Noviembre de 2019). *European countries still have a wealth tax. Here's how much success they've each had*. Obtenido de <https://www.businessinsider.com/4-european-countries-wealth-tax-spain-norway-switzerland-belgium-2019-11>.

