

Carta N° 217-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 23 de setiembre de 2022

Señor Congresista
HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 3060/2022- CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos llegar nuestra preocupación sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone crear un impuesto “a las más grandes fortunas”, es decir, a aquellas personas naturales que tengan un patrimonio mayor a 3500 UITs.

Al respecto, manifestamos nuestra profunda preocupación sobre los efectos negativos que acarrearía una eventual aprobación del Proyecto. En ese sentido, exponemos a continuación los principales aspectos que deberían considerarse a fin de evitar que en momentos de crisis económica como los que venimos atravesando se vea afectada la inversión, el empleo, la actividad económica y se incurra en un mayor gasto público:

1. ¿Problema de recaudación tributaria o de ejecución?

Desde el punto de vista de la redistribución, el problema en el país no es de recaudación tributaria, como se sustenta en la Exposición de Motivos del Proyecto, sino de la capacidad que tiene el Estado para poder utilizar los recursos públicos de manera eficiente y oportuna, atendiendo las necesidades de la población.

En ese sentido, una problemática estructural en nuestro país ha sido la baja ejecución presupuestal. En los últimos cinco años, se ha dejado de ejecutar, en promedio, el 30% del presupuesto para inversión pública, es decir, dinero destinado para proyectos de construcción de infraestructura social y que, por su naturaleza, demandan mayores capacidades de gestión pública. Así, el Estado deja un saldo de alrededor de S/ 17,000 millones sin ejecutar anualmente.

Más aún, al analizar el desempeño por niveles de Gobierno, se evidencia la clara necesidad de reforzar las capacidades de los servidores públicos subnacionales, así como mejorar el sistema de transferencias intergubernamentales que permita llevar el presupuesto a los departamentos más desfavorecidos. Solo en 2021, los gobiernos Regionales y Locales concentraron 6 de cada 10 soles para inversión pública; sin embargo, solo ejecutaron el 64% de ese presupuesto.

A esto se suma el desvío de recursos públicos debido a la corrupción en nuestro país. Según cifras de la Contraloría General de la República, en 2021, el Perú perdió S/ 24, 262 millones por actos de corrupción e inconducta funcional en la administración pública. Esto es, cerca del 14% del gasto público o un poco más de lo necesario para la construcción de dos nuevas carreteras centrales.

Por consiguiente, contradictoriamente a lo que se argumenta en el Proyecto, la ejecución del gasto demuestra que, para cerrar las brechas de desigualdad en el país, el problema no surge por la falta de recursos o ingresos, sino por reconocer que no existe una adecuada administración de estos, así como una correcta ejecución presupuestal.

2. Sobre el impuesto a la riqueza.

En momentos donde necesitamos incentivar la inversión privada para generar actividad económica y puestos de trabajo sostenibles, la creación de este tipo de impuesto contribuiría a la fuga de capitales y reducción del ahorro, lo que disminuye la capacidad de inversión de los agentes y se produce una disminución del nivel de capital en general y un impacto negativo en el producto del país. Ello podría conllevar a resultados significativamente negativos para el crecimiento a largo plazo de la economía y, con ello, a la disponibilidad de recursos para el bienestar de la población.

La base imponible del impuesto, que es el patrimonio, no es una medida adecuada de riqueza, pues se encuentra sujeta a costos de la deuda que se puede asumir para adquirir esos activos y los gastos en los que se debe incurrir para mantener los bienes a gravar, entre otros. Debe entenderse al patrimonio como medio por el cual se genera riqueza, la cual termina generando renta.

Actualmente, en nuestro país, la renta ya se encuentra sujeta a deducciones impositivas, a través del impuesto a la renta, por lo que imponer un impuesto para gravar el patrimonio, importaría una sobrecarga tributaria debido a la coexistencia de ambos regímenes tributarios. Asimismo, se tiene que por la vivienda ya se tributa (impuesto predial y arbitrios), y por los ahorros también (impuesto a la renta, de cuarta o de quinta categorías), de ahí que volver a afectarlos con otro impuesto implicaría una presión tributaria excesiva que podría obligar a que, a fin de pagar el tributo, las personas tengan que despojarse de su propiedad.

Asimismo, un impuesto de esta naturaleza implica mayores necesidades de fiscalización e información para una eficiente recaudación. De igual manera, existen aspectos de administración del tributo que serán difíciles de estimar, como el valor de mercado de propiedades, que es bastante fluctuante según la ubicación o fase

del ciclo económico en que nos encontremos. Algunos bienes muebles son muy difíciles de valorar si no están en el mercado.

Al gravar a personas domiciliadas en territorio nacional y no domiciliadas, pero que “poseen sus fortunas en el país”, lo que se genera es la posibilidad que estas personas de alto patrimonio busquen mejores alternativas de inversión en otras jurisdicciones fiscales.

La pérdida de competitividad del Perú como plaza de inversión, que traería un impuesto de esta naturaleza, haría que la recaudación fuera muy reducida y se genere menores puestos de trabajo.

3. Experiencia internacional.

La evidencia muestra que en gran parte de los países en los que se aplicó este impuesto –en su mayoría países desarrollados–, la recaudación fue baja y no ha sido efectiva para aumentar la base tributaria. Así, de once países de la OCDE donde se evaluó la imposición de dicho tributo, casi ninguno logró superar el 1% de recaudación respecto al PBI.

Por otro lado, en casos más próximos a la realidad peruana, en Colombia y Ecuador el impuesto en mención tan solo ha recaudado el equivalente a 0.59% y 0.21% del PBI del país, respectivamente, y su recaudación no ha reportado avances para alcanzar los fines propuestos por la norma. Cabe mencionar que el caso más exitoso de la región es Uruguay, donde se ha logrado recaudar 1.04% del PBI por medio del impuesto al patrimonio; sin embargo, este país posee un nivel de desigualdad bastante menor al nuestro, por lo que se podrían generar discrepancias al compararlo con el caso peruano.

En un análisis reciente elaborado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)¹, se diseñaron algunas simulaciones que permiten cuantificar el impacto del impuesto a la riqueza para países de América Latina. Al respecto, se presentaron los resultados para Colombia, Ecuador y Perú sobre lo recaudado como porcentaje del PBI y los cambios en el Índice de Gini antes y después de aplicar la medida redistributiva.

Resulta importante mencionar que, en el caso peruano, el estudio arroja resultados que reflejan la poca eficacia de un impuesto al patrimonio para reducir la desigualdad de riqueza. La simulación realizada muestra que con una tasa impositiva de 0.9% se logra recaudar tan solo 0.24% del PBI a través del impuesto y que este no posee mayor poder redistributivo; mientras en el modelo que usa una tasa de 1.4%, se logra una recaudación de 0.37% del PBI; no obstante, se reflejan bajos niveles de efectividad:

Complementariamente a lo señalado en los párrafos anteriores, un reciente estudio elaborado por la OCDE, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*², halló muy pocos argumentos para justificar la imposición de un tributo que grave la

¹ https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

² https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en

riqueza, pues concluye que los tributos a las rentas personales no resultan útiles para solucionar el problema de desigualdad de la riqueza.

Así, se tiene que una mayoría importante de países que implementaron el impuesto en cuestión han dejado de aplicarlo con el paso del tiempo. De acuerdo con la OCDE, los países miembros que aplicaban el impuesto a la riqueza se han reducido de 13 a 3 entre el periodo del año 1990 al 2017, debido a los costos administrativos y de eficiencia en los que se debía incurrir para lograr la reducción de la desigualdad de riqueza:

Experiencia internacional del impuesto a la riqueza

País	Año establecimiento	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1%
Austria	1954	Derogado en 1994	1%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	Sin información
España	1977	Derogado en 2008 y reinstaurado en 2011	0.2-2.5%
Finlandia	1919	Derogado en 2006	0.8%
Francia	1982	Derogado en 2017	0.5-1.5%
Holanda	1965	Derogado en 2001	0.7%
Irlanda	1975	Derogado en 1978	1.0%
Islandia	1970	Derogado en 2006, reinstaurado provisoriamente entre 2010 y 2015	1.5%
Luxemburgo	1934	Derogado en 2006	0.5%
Noruega	1892	Se reducido en los últimos años	0.9%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1.5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0.05-0.5%

NOTA: intervalos corresponden a máximos y mínimos; en el caso español, el intervalo descrito en el cuadro corresponde a la base establecida por el gobierno central, la cual puede ser aumentada o disminuida en cada autonomía; en Francia el impuesto fue modificado a uno que sólo aplica a los bienes inmuebles; en Italia existe un impuesto que grava (con tasas menores a 1%) los activos financieros y bienes inmuebles poseídos por italianos que se encuentran fuera del país, el cual para algunas agencias tributarias consiste en un impuesto a la riqueza, pero bajo el criterio de la OCDE no califica bajo dicha clasificación.

Fuente: OCDE (2018). Elaboración: ComexPerú.

En el caso de América Latina, países como Colombia, Ecuador, Uruguay y recientemente Chile han creado este tipo de impuesto. Los resultados también son pobres en términos de recaudación. En el caso de Colombia se ha encontrado evidencia que los contribuyentes prefieren mudar su domicilio fiscal a otros países. En cuanto a los efectos redistributivos, medidos a través de la reducción del coeficiente de Gini, estos han sido muy reducidos. Recientemente, en Chile se ha aprobado un impuesto a los “súper ricos” que tendrá un efecto recaudador mucho menor al esperado.

4. Conclusiones.

Existe una fuerte desigualdad en el país que se ha ido reduciendo en el tiempo y sobre la cual no sabemos los efectos que ha tenido la pandemia. Por otro lado, la presión tributaria del país se ubica en un 14%-15% del PBI, lo que es una tasa muy baja a nivel de la OCDE. Por tanto, es necesario aumentar la recaudación con el fin de financiar las necesidades del país y atender a la población con los servicios básicos que requiere y asegurando los derechos consagrados en la Constitución Política del Perú.

En este sentido, mejorar la cantidad de recursos que el Estado recauda debe ser una prioridad nacional, pero creemos que el camino del impuesto a la riqueza no es correcto, ya que no provoca los incentivos adecuados en la economía y desincentiva a la inversión y retención de activos de agentes de altos recursos afectados por el impuesto.

Existen otras alternativas que se podrían considerar para hacer la recaudación más progresiva:

- ✓ Disminución de la evasión y elusión tributarias. Ello implica un ataque frontal a la informalidad delictiva.
- ✓ Implementar políticas de mediano plazo de incremento de la productividad de las empresas informales, a fin de lograr que puedan asumir los costos de la formalidad. Empresas más productivas pagarán mejores sueldos y tributarán al Estado contribuyendo al aumento de la presión tributaria.
- ✓ Reducción de exoneraciones tributarias.
- ✓ Mejorar la eficiencia del gasto público, a fin de destinar más recursos a atender las necesidades de la población sin mover ningún impuesto en la actualidad, sino mejorando la calidad del gasto.

Por lo anteriormente señalado y con la finalidad de velar por marcos regulatorios basados en evidencia, consideramos que el Proyecto debería ser archivado.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General