



El principio de capacidad contributiva e igualdad en el impuesto a las rentas de trabajo

The principle of contributory capacity and equality in the tax on labor income

Heissen Ali Ortiz de Orue Quispe^[*]

Resumen: El presente artículo aborda el análisis del principio de capacidad contributiva e igualdad en el impuesto a la renta de trabajo y, específicamente, se centra en verificar si su forma de determinación implicaría vulneración alguna a estos principios. La legislación peruana ha adoptado un sistema de determinación objetiva del impuesto a las rentas de trabajo, el cual no permite deducir gastos indispensables para el sustento del contribuyente. En este sentido, se pueden generar situaciones en las cuales no se verifique correctamente la capacidad contributiva de las personas y las diferentes situaciones en las cuales se encuentran los contribuyentes, dependiendo de los gastos que realicen en un ejercicio determinado. En este contexto, resulta conveniente analizar la posibilidad de incluir en nuestra normativa una amplia gama de gastos deducibles, estableciendo ciertos límites con el objetivo de disminuir el impacto al presupuesto público.

Palabras clave: rentas de trabajo, deducción de gastos, principio de capacidad contributiva.

Abstract: This article makes an analysis of the principle of contributory capacity and equality in the Labor Income Tax and specifically focuses on verifying whether its way of determination would imply a violation of these principles. Peruvian legislation has adopted a system of objective determination of the tax on labor income, which does not allow deducting expenses essential for the taxpayer's livelihood. In this sense, there may be situations in which the contributory capacity of people is not correctly verified and multiple situations in which taxpayers are, depending on the expenses they make in a given year. In this context, it is convenient to analyze the possibility of including in our regulations a wide range of deductible expenses, establishing certain limits with the objective of reducing the impact on the public budget.

Key words: labor income, expense deduction, principle of contributory capacity.

[*] Magíster en Derecho Tributario. Analista en Derecho Tributario del Ministerio de Economía y Finanzas. Docente en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Correo electrónico hoc_14s@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El mecanismo para determinar el impuesto a la renta de trabajo contenida en nuestra normativa, en ocasiones particulares, puede ocasionar una vulneración al principio de capacidad contributiva y del principio de igualdad que se establecen como límites a la potestad tributaria, consagrados en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

Para determinar la base imponible del impuesto a la renta de trabajo, el sistema actual adopta un régimen de determinación objetiva. En este sentido, para hallar la renta neta, en el caso del impuesto a la renta de cuarta categoría (trabajo independiente), se debe deducir: a) el 20 % de la renta bruta hasta 24 UIT y b) 7 UIT. Por otro lado, en el caso del impuesto a la renta de quinta categoría (trabajo dependiente), únicamente se debe deducir las 7 UIT. La norma tributaria no permite deducción adicional de gastos, como los de educación, alimentación, transporte y otros necesarios para mantener la fuente productora de la renta.

Este sistema de determinación, por un lado, no permite verificar la real capacidad contributiva de cada persona y, por otro, puede generar situaciones en las cuales dos personas que tengan iguales ingresos, pero diferentes gastos, sean incididos económicamente en igual intensidad por el impuesto, generando de esta manera situaciones de desigualdad.

Mediante el Decreto Legislativo N.º 1258, el cual entró en vigencia el 01 de enero del 2017, de alguna manera se intentó superar esta deficiencia con el establecimiento de la deducción de gastos adicionales por un máximo de 3 UIT. A partir de esta norma, se admite, por ejemplo, gastos de atención en salud (recibos por honorarios de los profesionales que realizan atenciones particulares), alquileres de vivienda y consumo en bares y restaurantes. Sin embargo, el objetivo del legislador, al incluir los

gastos adicionales, era más bien intentar reducir los altos índices de evasión e informalidad en determinados sectores económicos.

Con el objetivo de plantear una posible solución al problema descrito, el presente artículo se divide en tres partes. En la primera, se describe las particularidades del impuesto a la renta de trabajo, incidiendo en la determinación de este impuesto; en la segunda parte, se analiza la vulneración al principio de igualdad y capacidad contributiva que ocasiona la forma de determinación del impuesto a la renta de trabajo; por último, en la tercera parte, se presenta una propuesta de solución a la problemática descrita.

El presente artículo pretende ser un punto de partida a efectos de que se analicen propuestas de solución en las que se busque el equilibrio entre el interés individual y el público.

Impuesto a la renta de trabajo

Para comprender de mejor manera el mecanismo de determinación de la base imponible del impuesto a la renta, conviene, en primer lugar, describir cuál es el ámbito de aplicación del impuesto y, en específico, el que grava las rentas que se obtienen del producto del trabajo de una persona.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, renta es la «utilidad o beneficio que rinde anualmente algo, o lo que de ello se cobra; ingreso, caudal, aumento de la riqueza de una persona; finalmente, en materia tributaria, es el importe neto de los rendimientos». (Real Academia Española, s.f.). Al respecto, es importante resaltar que, en materia tributaria, para describir el concepto de renta, se hace referencia al importe neto, el cual es la diferencia entre los ingresos brutos (todos los ingresos que obtenga una persona) menos los gastos que implica la generación de estos ingresos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la doctrina, se establecen teorías que explican el concepto renta. El objetivo de estas teorías es precisar el ámbito de aplicación del impuesto a la renta para que de esta manera se pueda determinar qué ganancia está o no afecta al impuesto. Recordemos que, «de acuerdo a los términos en que ha sido plasmado el impuesto a la renta en nuestra legislación positiva, podemos afirmar que no toda ganancia es renta y que no toda renta es ganancia» (Fernández, 2004, p. 1).

Esta afirmación se puede observar, por ejemplo, cuando un trabajador obtiene ingresos por beneficios laborales, como la compensación por tiempo de servicios. Conforme al artículo 18 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004), el ingreso que la persona obtenga por compensación por tiempo de servicios se encuentra inafecto al impuesto. Esto quiere decir que, debido a la naturaleza de este beneficio (que permite al trabajador afrontar contingencias ocasionadas por la extinción del vínculo laboral), el legislador ha optado por que el beneficiario no pague impuesto alguno por ingreso que perciba.

El artículo 1 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004), por su parte, señala que el impuesto a la renta grava:

- a) Las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos.
- b) Las ganancias de capital.
- c) Otros ingresos que provengan de terceros, establecidos por esta ley.
- d) Las rentas imputadas, incluyendo las de goce o disfrute, establecidas por esta ley.

Una de las teorías que explica el concepto de renta es la teoría de la renta - producto o teoría de la fuente. Conforme a esta, la ren-

ta debe tener la condición de producto, provenir de una fuente durable y ser susceptible de obtenerse periódicamente. La condición de producto se determina porque la renta es una riqueza nueva, distinta y separable de la fuente que la produce. Además, debe existir la posibilidad que esta fuente produzca de manera constante, regular y que no se agote con la producción de la primera renta.

Bajo esta teoría, la característica más relevante para el presente artículo es aquella que se refiere a que la renta debe provenir de una fuente durable. Conforme al artículo 1 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004), las fuentes que pueden producir rentas son: el capital, el trabajo y la aplicación conjunta de ambos factores, que dan como resultado las rentas empresariales.

Lógicamente, nos centraremos en aquellas rentas que provengan de la fuente: «trabajo». Estas rentas pueden ser de dos tipos: aquellas que provienen de las remuneraciones que obtiene una persona con vínculo laboral, que la norma denomina rentas de quinta categoría, y las que provienen de la prestación de servicios personales de manera independiente, que la norma denomina rentas de cuarta categoría.

Desde el punto de vista subjetivo, podemos señalar que las personas naturales son los principales contribuyentes del impuesto a la renta de trabajo. Sin embargo, es posible también que sociedades conyugales que optaron tributar como tal y las sucesiones indivisas tengan la condición de contribuyentes del impuesto a la renta de trabajo, conforme ha sido descrito en el Informe N.º 160-2016-SUNAT/5D0000 emitido por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT).

En lo que concierne al aspecto objetivo, conforme el artículo 33 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004), son rentas de cuarta categoría las obtenidas por:

- El ejercicio individual de cualquier profesión (arte, ciencia, oficio o actividades no incluidas expresamente en la tercera categoría).
- El desempeño de funciones de director de empresas, síndico, mandatario, gestor de negocios, albacea y actividades similares.

Por otro lado, conforme el artículo 34 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004), son rentas de quinta categoría las obtenidas por concepto de:

- El trabajo personal prestado en relación de dependencia, incluidos los aguinaldos, comisiones, compensaciones en dinero o en especie y, en general, toda retribución por servicios personales.

Podemos observar en este punto que el legislador ha pretendido grabar de manera amplia una serie de conceptos que se pueden obtener producto de los servicios personales.

Como se señaló anteriormente, la nota diferencial entre las dos categorías de rentas de trabajo radica principalmente en la relación que el contribuyente tiene con la persona que se encarga de pagar las rentas producto de los servicios personales. Mientras que en las rentas de cuarta categoría la relación es de carácter civil, debido a que existe una prestación de servicios de manera independiente, en las rentas de quinta categoría la prestación de servicios se da en el marco de un vínculo laboral.

En el aspecto temporal, podemos identificar tributos que son de realización inmediata (por ejemplo, el impuesto a la alcabala y el impuesto general a las ventas) y de periodicidad anual. En el caso del impuesto a la renta de tercera categoría, que graba rentas empresariales, además, es importante tener en cuenta el régimen en el cual se encuentra el contribuyente, debido a que, en algunos casos, este puede ser de determinación mensual (ejemplo: régimen especial) o determinación anual (régimen general y régimen Mype).

En el caso de las rentas de trabajo, el legislador ha dispuesto que estas sean de periodicidad anual. Esto quiere decir que será posible determinar la base imponible y la cuantía del tributo una vez culminado el ejercicio fiscal. Sin embargo, es importante precisar que existe la obligación accesoria de efectuar los pagos a cuenta o pagos adelantados a lo largo del ejercicio, ya sea vía la retención o el pago directo por el contribuyente.

Se habla de obligaciones accesorias, debido a que, si bien tienen relación con la obligación principal (pago del tributo), en concreto, la finalidad de la obligación accesoria es diferente, se busca más bien asegurar la recaudación de manera anticipada. Este hecho influye de manera positiva en la recaudación, ya que permite al Estado obtener recursos públicos de manera adelantada y hacer más eficiente la recaudación.

En el diseño de la estructura de este impuesto, se ha preferido designar un responsable en la figura del agente de retención. Por ejemplo, en el caso de rentas de quinta categoría, debido a la posición contractual en la cual se encuentra el empleador, resulta más eficiente, en términos de recaudación, que se designe al empleador como agente de retención de los pagos adelantados que se realizan a lo largo de cada ejercicio fiscal.

Entonces, los empleadores tienen la obligación de efectuar la retención para luego abonarlo al fisco, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004). Cabe acotar que el monto de la retención se determina conforme a una proyección de ingresos durante el ejercicio gravable.

En relación al aspecto temporal, el artículo 57 de la Ley del Impuesto a la Renta, (2004) señala que este tipo de rentas se imputarán al ejercicio gravable en que se perciban; es decir, las rentas que se perciban del 01 de enero al 31 de diciembre de cada ejercicio. En este sentido, la norma establece el criterio del percibido

en las rentas de trabajo, por lo que se pueden presentar casos en los cuales el empleador no cumpla con pagar las remuneraciones en el ejercicio gravable, como consecuencia de ello, mientras no se perciban estas rentas, no se deberían incluir en la declaración anual del impuesto a la renta.

Para determinar la base imponible, respecto a la cual se aplicará la tasa del impuesto, se ha optado por establecer una serie de deducciones. La primera es la regulada en el artículo 46 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004) y que es aplicable tanto a las rentas de quinta como a las de cuarta categoría. Conforme a este dispositivo, se podrá deducir anualmente un monto fijo equivalente a 7 UIT.

El razonamiento que está detrás de esta deducción es que existe una presunción que los gastos anuales de una persona que es productora de rentas de trabajo ascienden aproximadamente a 7 UIT (S/. 32,200.00). Siempre es importante recordar que el impuesto a la renta deberá incidir en ingresos netos (ingresos brutos menos los gastos para mantener la fuente productora de renta).

Los principales gastos para mantener la fuente productora de renta, que en este caso es la misma persona, son los siguientes: vivienda, alimentación, educación, transporte, esparcimiento, etc. Se entiende entonces que el legislador presume que, con el monto de 7 UIT, la persona productora de rentas podrá cubrir los gastos antes señalados.

Por otro lado, es importante citar la diferencia en cuanto al tratamiento para determinar la base imponible de las rentas de cuarta y quinta categoría. En específico, podemos observar que el artículo 45 de la Ley del Impuesto a la Renta (2004) señala que, «para establecer la renta neta de cuarta categoría, el contribuyente podrá deducir de la renta bruta del ejercicio gravable, por concepto de todo gasto, veinte por ciento (20 %) de la misma, hasta el límite de 24 unidades impositivas tributarias». Esto sucede únicamente en las

rentas de cuarta categoría, en las cuales es posible deducir un monto mayor a las 7 UIT descritas anteriormente.

La norma no ha explicado a qué se debe la diferencia señalada, lo que podría generar un trato desigual entre las personas que obtienen rentas de cuarta y quinta categoría. Sin embargo, se puede llegar a la conclusión que la diferencia se debe, principalmente, a que los perceptores de rentas de cuarta categoría deberán invertir en implementar el lugar en el cual prestarán sus servicios, que, por ejemplo, puede ser una oficina. Para implementar la oficina, el contribuyente deberá efectuar diversos gastos para adquirir los equipos, el mantenimiento de los mismos, pago de alquiler y servicios indispensables.

Finalmente, a partir de la modificación introducida mediante el Decreto Legislativo N.º 1258 (2016), era posible que los contribuyentes de las rentas de trabajo deduzcan adicionalmente diversos gastos, hasta un monto máximo de 3 UIT. Por consiguiente, si se cumplía con los requisitos establecidos en la norma (sobre todo, temas como el sustento en comprobantes de pago y la bancarización), era posible que se utilicen los siguientes gastos:

- Gastos de arrendamiento y/o subarrendamiento.
- Intereses de créditos hipotecarios para primera vivienda.
- Honorarios profesionales de médicos y odontólogos por servicios prestados en el país, siempre que califiquen como rentas de cuarta categoría.
- Servicios prestados, cuya contraprestación califique como rentas de cuarta categoría.
- Las aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD que se realicen por los trabajadores del hogar.

De la revisión de la exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo, podemos encontrar que la problemática que se intenta

solucionar con la publicación de este dispositivo es que, a pesar de las medidas que se han implementado durante estos años —como son el ITF (impuesto a las transferencias financieras), SPOT (sistema de pago de obligaciones tributarias), percepciones y retenciones del IGV (impuesto general a la renta), establecimiento de un marco legal especial para las micro y pequeñas empresas, emisión de comprobantes de pago electrónicos y llevado de libros electrónicos entre otros—, la evasión y la informalidad siguen siendo uno de los principales problemas que tiene el Perú.

Con el establecimiento de los gastos adicionales descritos anteriormente, se pretendía incentivar que las personas naturales que obtengan rentas de trabajo cumplan con su deber de exigir comprobantes de pago, ya que de esta forma se coadyuva a reducir los índices de evasión e informalidad.

Sin perjuicio de la discusión respecto a si la medida contenida en el Decreto Legislativo N.º 1258 (2016) ha cumplido o no con disminuir los niveles de evasión e informalidad, podemos afirmar que esta medida está orientada, sobre todo, a generar más recursos para el fisco en beneficio del interés público.

No se estableció, más bien, como una forma de hacer más equitativa la aplicación de este impuesto en beneficio de las personas que obtengan rentas de trabajo, como sí se hizo en otros países, como es el caso de la legislación española. En la legislación peruana, el establecimiento de esta deducción adicional cumple la función de ser un incentivo para que los trabajadores exijan comprobante de pago por determinados servicios, en sectores donde existen altos grados de evasión e informalidad.

Conforme a la ley española (Ley 35/2006), la misma que regula el impuesto sobre la renta de las personas físicas, al igual que en nuestra normativa, las personas naturales, que en la ley española se denominan personas físicas, se encuentran grabadas por sus rentas que provienen de los rendimientos del trabajo.

En estos casos para determinar la base imponible, el artículo 15 establece que los rendimientos netos se obtendrán por diferencia entre los ingresos computables y los gastos deducibles. Precisamente, el artículo 19 establece que el rendimiento neto será el resultado de disminuir el rendimiento íntegro en el importe de los gastos deducibles. Los gastos deducibles que podrá utilizar el contribuyente son los siguientes:

- a) Las cotizaciones a la seguridad social o a mutualidades generales obligatorias de funcionarios.
- b) Las detracciones por derechos pasivos.
- c) Las cotizaciones a los colegios de huérfanos o entidades similares.
- d) Las cuotas satisfechas a sindicatos y colegios profesionales cuando la colegiación tenga carácter obligatorio, en la parte que corresponda a los fines esenciales de estas instituciones y con el límite que reglamentariamente se establezca.
- e) Los gastos de defensa jurídica derivados directamente de litigios suscitados en la relación del contribuyente con la persona de la que percibe los rendimientos, con el límite de 300 euros anuales.
- f) En concepto de otros gastos distintos de los anteriores, 2.000 euros anuales.

Se puede verificar entonces que la legislación española establece una serie de gastos de manera ejemplificadora; pero, además, el literal f) del artículo citado admite una serie de gastos diferente a los ejemplos que se podrán utilizar siempre y cuando se acredite que se encuentran vinculados con gastos necesarios para el contribuyente.

Por otro lado, es importante recalcar que, en caso de los gastos de defensa jurídica, se establece como límite de deducción 300 euros anuales y, en el caso de otros gastos, se establece dos límites: el primero es 2000 euros

anuales y el segundo es el rendimiento íntegro del trabajo una vez minorado por el resto de gastos deducibles previstos.

En el ámbito de la legislación peruana, podemos analizar el objetivo del establecimiento de cada gasto deducible. Tal es así que, en el caso de los gastos de arrendamiento y/o subarrendamiento, según información vertida en el Formulario N.º 1683 emitido por INEI - ENAHO (Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares) (2015): 1,3 millones de trabajadores formales alquilan vivienda. Sin embargo, la SUNAT solo registró 101 mil contribuyentes de primera categoría (rentas por conceptos de arrendamiento y/o subarrendamiento). La deducción de estos gastos permitirá reducir los niveles de evasión de las rentas de primera categoría al incentivar a los trabajadores a exigir el comprobante de pago por arrendamiento.

Con esta medida se obliga a los arrendadores a formalizar sus ingresos y, como consecuencia de ello, efectuar el pago por concepto de impuesto a la renta de primera categoría. Otro aspecto que nos ayuda a confirmar que esta medida está orientada principalmente a evitar la pérdida en la recaudación es que se ha establecido que solo se podrá deducir el 30 % de la renta convenida. De esta manera, se intenta que la medida sea mucho más beneficiosa, en términos de recaudación, que el beneficio que implica para el trabajador.

Algo similar sucede con los gastos por honorarios profesionales de médicos y odontólogos y gastos por servicios, cuya contra prestación califique como rentas de cuarta categoría. En estos casos, la medida también se establece como una forma de combatir el gran nivel de informalidad en sectores en los cuales personas naturales prestan sus servicios de manera independiente. Igual que en el caso anterior, también se ha dispuesto que únicamente el 30 % de todos los gastos sea admitido como gasto deducible.

En el mismo sentido, con respecto a los gastos por aportaciones a ESSALUD que se realicen por trabajadores del hogar, el objetivo de esta medida es reducir los altos niveles de informalidad laboral de los trabajadores del hogar.

Con respecto a los intereses por créditos hipotecarios para primera vivienda, el análisis respecto a la motivación para la implementación de esta medida tiene una variación importante. Se parte de la afirmación que este sector de la economía se encuentra debidamente formalizado. En este sentido, el objetivo de esta medida se centra, más bien, en evitar distorsiones en el sector inmobiliario. De este modo, se busca que la decisión de comprar o alquilar un inmueble no se vea afectada por el tratamiento tributario que se aplica a dichas operaciones, preservando la neutralidad del sistema tributario.

El objetivo de reducir los niveles de evasión e informalidad queda resaltado, además, porque la norma señala que el Ministerio de Economía y Finanzas puede suprimir, agregar y modificar los gastos, considerando como criterios la evasión y la formalización de la economía.

Finalmente, y también con el objetivo de ser más beneficioso en términos de recaudación, se ha establecido un límite general, referente a que, en conjunto, estos gastos no podrán superar las 3 UIT.

La proyección del beneficio que implica esta medida se observa claramente en el análisis costo beneficio de la norma. Se señala que la propuesta que permite la deducción de gastos para determinar el impuesto a la renta aplicable a las rentas de trabajo disminuiría la recaudación de dichas rentas en S/ 230 millones. Por otro lado, esta medida incrementaría potencialmente los aportes a ESSALUD en S/ 90 millones.

A partir de la modificatoria de los gastos adicionales introducida por el Decreto Legislativo N.º 1381 publicada el 24/08/2018, desde el ejercicio 2019, solo se pueden deducir los siguientes gastos con los límites respectivos:

Cuadro N.º 1 Gastos deducibles adicionales



Fuente: SUNAT

Como se observa, el legislador ha optado por eliminar los gastos por conceptos de intereses de créditos hipotecarios para primera vivienda, los cuales eran los que más beneficios generaban a los contribuyentes de rentas de trabajo.

Por otro lado, se adicionaron gastos por concepto de los importes pagados por alojamiento en hoteles y consumos en restaurantes, medida que también tiene la finalidad primordial del Decreto Legislativo N.º 1258 (2016), el cual es reducir los índices de informalidad y evasión en este sector de la economía.

Luego del análisis efectuado respecto a los dispositivos que regularon los gastos adicionales para determinar las rentas de trabajo y las modificaciones que sufrieron, podemos llegar a la conclusión que estas medidas fueron adoptadas con el objetivo principal de reducir los niveles de evasión e informalidad en determinados sectores de la economía, para de esta manera incrementar la recaudación de tributos. Si bien en algunos casos puntuales se puede

establecer un efecto beneficioso para los contribuyentes, lamentablemente estas medidas fueron desechadas con las modificaciones posteriores, como es el caso de los gastos por intereses de créditos hipotecarios.

Principio de capacidad contributiva e igualdad

La Constitución Política del Perú (1993) ha establecido un modelo de Estado en el cual la economía no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la realización de la persona, ello significa que el respeto de la persona y de su dignidad no pueden estar en función de los impactos económicos, sino el Estado se encuentra al servicio de la sociedad. Es por ello que debe promover las condiciones materiales mínimas para el desarrollo integral del ser humano.

El Estado desarrolla actividad financiera con el objetivo de cumplir sus fines, principalmente aquellos relacionados con la satisfacción de necesidades públicas. Por este motivo, requiere recaudar determinados montos. En el

caso de los tributos, al ser recursos públicos derivados, estos provendrán de las economías de los particulares.

Estos ingresos provenientes de terceros se harán efectivos cuando el Estado utilice sus poderes soberanos (*ius imperium*); en el ámbito tributario, este se denomina potestad tributaria. Sin embargo, debido al modelo de Estado social y democrático de derecho, este poder no es absoluto, sino más bien tiene ciertos límites que se encuentran regulados en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú (1993):

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 Regionales y 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 carácter confiscatorio.

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

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

Estos límites a la potestad, que también se conocen como principios tributarios, no solo son los que se encuentran de manera explícita en el dispositivo antes citado (reserva de la ley, igualdad, respeto de los derechos fundamentales de la persona y no confiscatoriedad), sino también podemos encontrar algunos principios que se encuentran de manera implícita.

Este es el caso del principio de capacidad contributiva, el cual, conforme a Sevillano (2019):

Guarda estrecha relación con el principio de no confiscatoriedad; pues el cobro tributario presupone la existencia de dicha capacidad. En tal sentido, no debería ocurrir que un tributo tenga efectos confiscatorios si el legislador apreció con corrección la capacidad contributiva de los sujetos y estableció con razonabilidad el monto de su cobro (p. 112).

En este sentido, resalta la importancia de la determinación del impuesto, debido a que se respetará la capacidad contributiva cuando la suma que se le exige pagar a un contribuyente pueda ser cubierta sin afectar los montos que cubren las necesidades fundamentales de los sujetos.

Por otro lado, conforme señala Landa (2005), este principio se encuentra íntimamente vinculado con el principio de igualdad; señala:

Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir ser tratado igual que los demás, sino para ser tratado de igual modo con aquellos que se encuentran en una idéntica situación.

En virtud del principio de capacidad contributiva, las personas deberán contribuir en proporción directa con su capacidad económica, de modo tal que quien tenga mayores ingresos económicos pagará más, y quien tenga menores ingresos pagará menos impuestos (p. 48).

Ahora bien, este principio puede ser analizado con mayor claridad en la estructura de impuestos directos y, sobre todo, en aquellos que gravan las ganancias, como es el caso del impuesto a la renta.

Este aspecto está ligado, además, con la finalidad extrafiscal de este impuesto, en el sentido de que es un instrumento eficiente para

distribuir el peso de la carga entre los habitantes, según principios de equidad en función de sus respectivas capacidades contributivas. El principio de equidad se analiza desde una perspectiva horizontal («aquellos que están en igual situación deben abonar igual gravamen») y vertical («aquellos que están en distinta situación deben abonar gravámenes distintos»).

Además, el tema de la equidad ha sido también abordada en los lineamientos de política tributaria para el trienio 2011-2013 por el Ministerio de Economía y Finanzas (2010):

«En el caso del impuesto a la renta, se buscará incrementar la equidad en la afectación de dicho impuesto, intentando cerrar la brecha existente entre las tasas que gravan capital y el trabajo».

Al analizar la estructura de la determinación del impuesto, podemos verificar que el legislador ha intentado que el cálculo se ajuste de mejor manera a la capacidad contributiva de cada persona. En este sentido, la ley del impuesto a la renta establece la aplicación de las siguientes tasas:

Cuadro N.º 2
Tasas del Impuesto

Tramos		RNT + RFE		Diferencia	Tasa
Hasta 5 UIT		0	23,000	23,000	8 %
Más de 5 UIT	Hasta 20 UIT	23,001	92,000	69,000	14 %
Más de 20 UIT	Hasta 35 UIT	92,001	161,000	69,000	17 %
Más de 35 UIT	Hasta 45 UIT	161,001	207,000	46,000	20 %
Más de 45 UIT		207,001	a más		30 %

Fuente: SUNAT

Como se puede observar, el legislador ha optado por aplicar una tasa progresiva y acumulativa a las rentas de trabajo. Como consecuencia de ello, aquellos sujetos que obtengan mayores ingresos aportarán en mayor medida al pago del impuesto.

Resulta importante indicar que, a efectos de lograr un mayor nivel de equidad, teniendo en cuenta la real capacidad contributiva de cada persona, los gastos que pueda deducir cada persona también serán determinantes.

Si tomamos en cuenta la definición del principio de igualdad antes descrito, necesariamente aquellos que tengan mayores gastos deberán tener un trato diferenciado en relación a aquellos que no los tengan. Llegamos a esta conclusión debido a que ambos tipos de contribuyentes se encuentran en diferentes situaciones.

Si bien, de alguna manera, con la regulación de la deducción plana de 7 UIT se ha intentado que el impuesto a la renta de trabajo incida únicamente sobre ingresos netos; esta situación puede generar un trato igualitario a personas que no necesariamente se encuentran en idéntica situación. De esta manera, podría generarse algún grado de afectación al principio de igualdad.

A partir de la publicación del Decreto Legislativo N.º 1258 (2016), se habría podido generar un efecto no deseado por el legislador, el cual se encuentra ligado a considerar las distintas situaciones de los contribuyentes al establecer gastos adicionales que se encuentren debidamente sustentados. Lamentablemente, estos no resultan suficientes para solucionar la afectación al principio de capacidad contributiva

y de igualdad antes descrito. Más bien, de una revisión histórica de las normas que regulan este mecanismo, se observa que tal afectación se ha intensificado con la supresión de algunos gastos fundamentales.

Tampoco debemos perder de vista que el objetivo del mecanismo en realidad fue la reducción de la evasión y la informalidad, que, si bien son asuntos importantes, no inciden en la solución al problema descrito en el presente artículo. Este hecho se ha podido verificar claramente en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.° 1258 (2016).

Actualmente, sucede entonces que determinadas personas que tienen mayores gastos serán incididas en igual intensidad que aquellas que tienen menores gastos. Hecho que definitivamente implica una vulneración al principio de igualdad, debido a que no se toman en cuenta las situaciones distintas en las cuales se encuentran estas personas, y, por otro lado, al principio de capacidad contributiva al no permitir deducir una amplia gama de gastos que influiría en gravar la real capacidad económica de cada persona.

Propuesta de solución

Teniendo en cuenta la situación actual de la forma de cálculo del impuesto a la renta de trabajo, es importante brindar algunas ideas que pueden ser punto de partida para analizar soluciones más concretas al problema planteado.

Definitivamente, la propuesta de solución se encuentra vinculada con ampliar la gama de gastos deducibles para las personas que obtienen rentas de trabajo, gastos que influyan en el mantenimiento de la persona y que, además, se encuentren debidamente sustentados. Medida que tendría el objetivo de solucionar el trato desigual que genera actualmente la forma del cálculo del impuesto a la renta de trabajo y que el contribuyente tribute con base en su real capacidad económica. De esta manera, se buscaría que el impuesto recaiga en mayor medida sobre los ingresos netos de la persona.

Es correcto el punto de partida del Decreto Legislativo N.° 1258; sin embargo, los gastos regulados en esta norma son insuficientes, por lo que sería adecuado ampliar la gama de gastos que pueden deducir los contribuyentes.

En este sentido, se debería agregar la posibilidad de deducir, por ejemplo, los siguientes gastos:

- Educación, tanto del contribuyente como de sus menores hijos (incluye la etapa escolar y universitaria en el caso de los hijos y de posgrado en el caso del contribuyente).
- Salud, no solo de aquellos servicios que presentan los sujetos que perciben honorarios (renta de cuarta categoría), también se debería permitir gastos de salud de servicios que generen rentas de tercera categoría, como es el caso, por ejemplo, de los servicios que brindan las clínicas.
- Transporte público y privado.
- Alimentos, que implica los gastos para cubrir la canasta familiar.

Considerando la condición económica de cada persona, la propuesta, en algunas ocasiones, podría generar situaciones en las cuales las personas que tengan la posibilidad de efectuar mayores gastos se vean más beneficiadas en relación a aquellas que tienen bajos recursos económicos. Sin embargo, se debe considerar que las tasas del impuesto a la renta son progresivas y acumulativas, lo que ocasiona que a aquellas personas que tengan mayores ingresos abonen con mayor intensidad al fisco.

Sin perjuicio de lo señalado, a fin de evitar el problema señalado, es pertinente que cada uno de los gastos antes descritos tengan ciertos límites referidos a los montos máximos de deducción por cada concepto.

Para definir el monto máximo como límite, es necesario realizar un estudio de mercado respecto al costo de los servicios para establecer un promedio general, el cual será el mon-

to máximo a deducir en cada gasto. De esta manera, se evita que aquellas personas que, por su situación económica, hayan efectuado

gastos por encima del promedio se vean más beneficiadas en relación a aquellas que no tienen esa posibilidad.

Cuadro N.º 3 Porcentaje de aporte del impuesto a la renta al presupuesto público

El **Impuesto a la Renta**, participó con un importe de S/ 37 973 millones, equivalente a 37,4 % del total de ingresos y 40,5 del total de ingresos tributarios. Esta variable muestra un aumento de S/ 3 484 millones o 10,1 % respecto al año anterior, debido a mayores pagos por concepto del impuesto a la renta de tercera categoría (3,3 %); y el impuesto a la renta de no domiciliados (-2,9 %).

Impuesto a la renta (En miles de soles)

Concepto	2018		2017	Variación 2018 - 2017	
	Monto	%	Monto	Monto	%
Renta de tercera categoría	13, 590,567.4	35.8	13,155,850.5	434,716.9	3.3
Renta de primera categoría	578,385.9	1.5	531,097.7	47,288.2	8.9
Renta de segunda categoría	1,723,025.9	4.5	1,542,823.4	180.202.5	11.7
Renta de cuarta categoría	957,989.8	2.5	893,516.9	64,472.9	7.2
Renta de quinta categoría	9, 163, 596.8	24.1	8,443,956.5	719,640.3	8.5
Impuesto a la renta de no domiciliados	3,563,556.9	9.4	3,461,900.4	101,656.4	2.9
Régimen especial de impuesto a la renta	342,921.7	0.9	322,856.9	20,064.8	6.2
Otros regímenes especiales de impuesto a la renta	1,694,430.7	4.5	2,107,217.4	(412,786.8)	(19.6)
Regularización de impuesto a la renta	6,225,598.5	16.4	3,888.8862.0	2,336,736.5	60.1
Régimen Único simplificado	133,244.3	0.4	140,325.5	(7,081.2)	8.9
Incremento patrimonial no justificado	1.9	0.0	1.8	0.1	3.2
Total	37,973,319.8	100.0	34,488,409.1	3,484,910.7	10.1

Fuente: MEF

Con respecto a la afectación al presupuesto público que implicaría la adopción de esta propuesta de solución, en primer lugar, conviene analizar el siguiente cuadro que describe cuál es el porcentaje de aporte según el tipo de ingreso público a las arcas del Estado.

En el caso puntual del impuesto a la renta, el porcentaje se encuentra dividido según la categoría:

Teniendo en cuenta que, si bien el ingreso tributario es el más importante por el por-

centaje que aporta a las arcas del Estado, no debemos perder de vista que no es el único recurso público. De toda la gama de ingresos el impuesto a la renta significa un porcentaje de 37,4 % y, en relación a los conceptos tributarios, significa un porcentaje de 40,5 %.

En específico, en el impuesto a la renta observamos que, de todos los ingresos por este concepto, el de quinta categoría únicamente asciende a un porcentaje de 24.1 % y el de cuarta categoría, a 2.5 %.

Esto significa que la adopción de una medida como la que se plantea en el presente artículo tendría un impacto mínimo en el presupuesto público. Con el objetivo de disminuir el impacto económico, además es importante reforzar las facultades de fiscalización de la SUNAT y dotar a esta institución de la logística necesaria, con el objetivo que logre realmente reducir los índices de informalidad que existe en el sector de las rentas de trabajo. Los beneficios, en temas de recaudación que trae esta propuesta, serían mucho mayores en relación al perjuicio que implica permitir la deducción de diversos gastos.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la naturaleza del impuesto a la renta, la forma del cálculo debe guardar estrecha relación con el hecho de incidir únicamente en la renta neta. De esta manera, un mecanismo importante en la búsqueda del principio de equidad es el establecimiento de gastos adicionales que efectúan los trabajadores que generan rentas de trabajo.

Si bien en la actualidad se han regulado algunos gastos adicionales —como son: por arrendamiento, subarrendamiento, consumo en hoteles y restaurantes, servicios que generan rentas de cuarta categoría y aportaciones a ESSALUD de trabajadoras del hogar—, se debe tener en cuenta que en realidad la finalidad es mejorar los índices de evasión e informalidad de estos sectores de la economía, no se busca solucionar la afectación al principio de capacidad contributiva e igualdad que ocasiona la forma del cálculo actual de impuesto a la renta de trabajo.

Los gastos adicionales regulados en nuestra normatividad son insuficientes a efectos de lograr el respeto al principio de capacidad contributiva e igualdad. Es por ello que resulta adecuado ampliar la gama de gastos posibles de deducir, tomando como referencia la legislación comparada; por ejemplo, la española, que admite una serie de gastos deducibles.

A efectos de no generar situaciones en las cuales aquellas personas que tengan la posibilidad de efectuar mayores gastos se vean beneficiadas en mayor medida que aquellas que no tengan esta posibilidad, es conveniente que la norma que amplíe la gama de gastos deducibles, también que establezca ciertos límites a cada tipo de gasto. Este límite necesariamente debe provenir de un estudio de mercado, en el cual se establezca un promedio aceptable del monto por cada gasto que se regule. Esto, además, implicaría un menor impacto al presupuesto público.

Si analizamos el porcentaje que implica el impuesto a la renta de trabajo en relación a los otros ingresos públicos que obtiene el Estado, observamos que el aporte es mínimo. En este sentido, la adopción de la propuesta descrita no ocasionaría un impacto al presupuesto público que sea considerable. Además, para reducir el impacto, se debería fortalecer las labores de fiscalización de la SUNAT, con el objetivo de reducir la informalidad en el rubro de las personas que prestan sus servicios de manera dependiente e independiente, esto a su vez generaría la ampliación de la base tributaria, que a la larga significaría una mayor recaudación.

REFERENCIAS

- Bernal, J.A. (2019). *Manual Práctico del Impuesto a la Renta 2019-2020*. Instituto Pacífico.
- Constitución Política del Perú (1993).
- Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta. Decreto Legislativo N.º 1358 (2016). Diario Oficial del Bicentenario El Peruano.
- Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta. Decreto Legislativo N.º 1381 (2018). Diario Oficial del Bicentenario El Peruano.
- Fernández, J.A. (2004). *El concepto de Renta en el Perú*. Instituto Peruano de Derecho Tributario. VIII Jornadas de Nacional de Derecho Tributario.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Encuesta Nacional de Hogares. Formulario N.º 1683.
- Landa, C. (2005). *Los principios tributarios en la Constitución de 1993. Jurisprudencia y Doctrina Constitucional tributaria*. Gaceta Jurídica.
- Ley del Impuesto a la Renta (2004). Diario Oficial del Bicentenario El Peruano.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *Lineamientos de Política Tributaria*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100873&lang=es-ES&view=article&id=295
- Real Academia Española (s.f). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado el 29 de octubre de 2021. <https://dle.rae.es/renta>
- Sevillano, S. (2019). *Lecciones de Derecho Tributario*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (2016). Informe 160-2016-SUNAT/5D0000. <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2016/informe-oficios/i160-2016.pdf>
- Villazana, S. & Tovalino, F. (2016). *Tributación Laboral*. Gaceta Jurídica.