

Capítulo VII.3: Gasto Tributario¹

**Subdirección de Estudios
Servicio de Impuestos Internos
Septiembre 2010**

¹ Capítulo publicado en el “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011”. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

VII.3. Gasto Tributario

Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Los gastos tributarios presentan una serie de inconvenientes desde la perspectiva de la transparencia fiscal. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria, como un requisito básico de transparencia fiscal. Estas instituciones incluyen dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos.

En Chile, por otra parte, el artículo 19, numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

Cumpliendo con este mandato, el Servicio de Impuestos Internos realizó una estimación de los gastos tributarios del Impuesto a la Renta y del IVA para el año 2009 y una proyección de los mismos para los años 2010 y 2011, cuyos resultados se muestran a continuación.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Sin embargo, las líneas de totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: la derogación de una franquicia produce un menor ingreso disponible para los contribuyentes, con lo cual disminuye también su consumo afectable con IVA (se supone que el desembolso bruto total de los agentes permanece constante). En la medición se contabiliza la recaudación de IVA que se deja de recaudar por derogar cada franquicia.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta de los años tributarios 2009 y 2010, declaraciones juradas de los años tributarios 2009 y 2010, declaraciones de IVA anualizadas al 2009, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos, y Cuentas Nacionales del Banco Central.

En cuanto a las metodologías específicas de estimación, en el caso del impuesto a la renta se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones. Las simulaciones suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción, o revirtiendo

el efecto de los diferimientos. El segundo método importante corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso, el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar la situación con la franquicia derogada.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones, se usó un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz Insumo-Producto (MIP) del Banco Central del año 1996. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los 75 productos que componen la MIP. El GT de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Para construir la proyección de gasto tributario del año 2010 se emplea la información anual de las declaraciones 2010 y la información mensual acumulada al mes de julio del mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2011, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2010 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo. Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en 2011, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas. El cuadro VII.3.1 muestra el resultado de la proyección para 2011, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia.

Cuadro VII.3.1
Gasto tributario 2011

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.069.010	3,50%
Regímenes Especiales	179.215	0,15%
Exenciones	230.933	0,20%
Deducciones	346.560	0,30%
Créditos al Impuesto	277.382	0,24%
Diferimientos del Impuesto	3.034.232	2,61%
Tasas reducidas	689	0,00%
IVA	889.641	0,77%
Exenciones y Hechos no gravados	469.133	0,40%
Créditos	420.509	0,36%
Diferimientos del Impuesto	0	0,00%
TOTAL	4.958.652	4,27%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2010).

Nota:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera.

El cuadro VIII.3.2 muestra la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro VII.3.2
Gasto Tributario 2011
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.169.671	2,73%	63,92%
Inmobiliario	493.911	0,43%	9,96%
Salud	343.289	0,30%	6,92%
Educación	275.571	0,24%	5,56%
Fomento a la MYPE	227.717	0,20%	4,59%
Resto de sectores	212.089	0,18%	4,28%
Regional	86.410	0,07%	1,74%
Efectos conjuntos no asignados	62.762	0,05%	1,27%
Transporte	62.154	0,05%	1,25%
Seguros	22.025	0,02%	0,44%
Exportadores	3.053	0,00%	0,06%
TOTAL	4.958.652	4,27%	100,00%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2010).

Nota:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera.

A continuación, en el cuadro VII.3.3 se muestra el gasto tributario para el período 2009-2011 agregado por tipo de impuesto.

Cuadro VII.3.3
Gasto Tributario 2009-2011

	2009		2010		2011	
	Mill. US\$	% del PIB	Mill. US\$	% del PIB	Mill. US\$	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	6.901	4,22%	9.375	4,65%	8.272	3,50%
A) Empresas	1.722	1,05%	1.881	0,93%	2.771	1,17%
B) Personas	5.179	3,16%	7.494	3,72%	5.501	2,33%
(II) IVA	1.415	0,86%	1.543	0,77%	1.809	0,77%
Total	8.316	5,08%	10.918	5,42%	10.081	4,27%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2010).

Notas:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera

2 Considera tipo de cambio de 559,61 \$/US\$ para el 2009; 516 \$/US\$ para el 2010; y 491,9 \$/US\$ para el 2011 (2010 y 2011 son estimaciones DIPRES).

Finalmente, el cuadro VII.3.4 muestra las 10 partidas más relevantes de gastos tributarios (ordenadas de acuerdo a su impacto financiero), y presenta la proyección de los recursos asociados a cada una de ellas en 2011, tanto en millones de dólares como en porcentaje del PIB.

Cuadro VII.3.4
Gasto Tributario 2011
Partidas más relevantes

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de US\$	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	2.747	1,16%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1.041	0,44%
(3) Otras diferencias temporarias (contabilidad financiera versus tributaria)	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	644	0,27%
(4) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	485	0,21%
(5) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	479	0,20%
(6) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	415	0,18%
(7) Cuotas de Leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	379	0,16%
(8) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	371	0,16%
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	305	0,13%
(10) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	275	0,12%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2010).

Notas:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera.

2 Excluye partidas de gasto tributario negativo y partidas correspondientes a efectos conjuntos.

3 Considera tipo de cambio de 491,9 \$/US\$ para el 2011 (estimación DIPRES).