

Gasto Tributario
2018 a 2020

Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios
Servicio de Impuestos Internos

Septiembre 2019

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 determinadas actividades, sectores, ramas, regiones, 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 Económicos (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, IVA e Impuesto a los Combustibles para el año 2018 y una proyección de los mismos para los años 2019 y 2020, cuyos resultados se muestran más adelante.

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 2018 y 2019; declaraciones juradas de los años tributarios 2018 y 2019; formularios 29 y 50 del 2018 y los mismos para el 2019, disponibles a la fecha del cálculo; informes de ingresos fiscales de la Tesorería General de la República, 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 cuales suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes,

agregando a su base imponible la renta exenta o no gravada, o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método 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.

Adicionalmente, y siguiendo las recomendaciones emanadas del “Comité Asesor para estudiar y proponer adecuaciones al Informe Anual de Gastos Tributarios”, se aplica en paralelo un tercer método que consiste en estimar el efecto de la franquicia en Valor Presente Neto (VPN) de los impuestos diferidos, específicamente para las rentas empresariales retenidas en el FUT, las rentas del sistema de fondos de pensiones y las rentas de las cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y ahorro previsional voluntario y colectivo¹. En este método se calcula mediante procesos de micro-simulación los flujos de impuestos futuros que se originan a partir de los diferimientos de impuesto, trayéndose a valor presente para cuantificar el efecto de la franquicia. Dado lo anterior, se presentan los resultados con la metodología tradicional y la metodología alternativa de VPN.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones, se usó un modelo de IVA no deducible basado en las Cuentas Nacionales del Banco Central del año 2016. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a las 111 actividades que componen la MIP. El gasto tributario de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Respecto del Impuesto a los Combustibles, las estimaciones se efectúan a partir de la información proveniente del formulario 29.

Para construir la proyección de gasto tributario del año 2019 se emplea la información anual de las declaraciones 2019 y la información mensual acumulada disponible para el mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2020, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2019 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo.

Los cuadros 1.a y 1.b muestran los resultados de la proyección para el 2020, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia, con la metodología tradicional y la metodología del VPN.

¹Esta metodología solo es posible aplicarla en los diferimientos descritos, dado que en el resto de este tipo de franquicias no se ha encontrado una metodología apropiada que permita una estimación con la información disponible.

Cuadro 1.a
Gasto Tributario 2020
Metodología tradicional

	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.640.775	6.825	2,16%
Regímenes Especiales	141.802	209	0,07%
Exenciones	465.341	684	0,22%
Deducciones	720.531	1.060	0,34%
Créditos al Impuesto	295.584	435	0,14%
Diferimientos del Impuesto	3.011.249	4.429	1,40%
Tasas reducidas	6.269	9	0,00%
IVA	1.636.601	2.407	0,76%
Exenciones y Hechos no gravados	1.075.974	1.582	0,50%
Créditos	466.924	687	0,22%
Diferimientos del Impuesto	93.702	138	0,04%
Impto. Combustibles	68.696	101	0,03%
Devoluciones	68.696	101	0,03%
TOTAL	6.346.072	9.333	2,96%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 1.b
Gasto Tributario 2020
Metodología VPN

	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.433.521	6.520	2,07%
Regímenes Especiales	141.802	209	0,07%
Exenciones	465.341	684	0,22%
Deducciones	720.531	1.060	0,34%
Créditos al Impuesto	295.584	435	0,14%
Diferimientos del Impuesto	2.803.995	4.124	1,31%
Tasas reducidas	6.269	9	0,00%
IVA	1.636.601	2.407	0,76%
Exenciones y Hechos no gravados	1.075.974	1.582	0,50%
Créditos	466.924	687	0,22%
Diferimientos del Impuesto	93.702	138	0,04%
Impto. Combustibles	68.696	101	0,03%
Devoluciones	68.696	101	0,03%
TOTAL	6.138.818	9.028	2,86%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Los cuadros 2.a y 2.b muestran la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar, según la metodología tradicional y la metodología del VPN.

Cuadro 2.a
Gasto Tributario 2020
Metodología tradicional
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.211.666	4.723	1,50%	50,61%
Educación	717.102	1.055	0,33%	11,30%
Salud	535.153	787	0,25%	8,43%
Inmobiliario	512.535	754	0,24%	8,08%
Resto de sectores	497.099	731	0,23%	7,83%
Transporte	363.749	535	0,17%	5,73%
Fomento a la MYPE	349.745	514	0,16%	5,51%
Regional	209.598	308	0,10%	3,30%
Seguros	94.039	138	0,04%	1,48%
Exportadores	1.808	3	0,00%	0,03%
No asignado	-146.422	-215	-0,07%	-2,31%
TOTAL	6.346.072	9.333	2,96%	100,00%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 2.b
Gasto Tributario 2020
Metodología VPN
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.004.412	4.418	1,40%	48,94%
Educación	717.102	1.055	0,33%	11,68%
Salud	535.153	787	0,25%	8,72%
Inmobiliario	512.535	754	0,24%	8,35%
Resto de sectores	497.099	731	0,23%	8,10%
Transporte	363.749	535	0,17%	5,93%
Fomento a la MYPE	349.745	514	0,16%	5,70%
Regional	209.598	308	0,10%	3,41%
Seguros	94.039	138	0,04%	1,53%
Exportadores	1.808	3	0,00%	0,03%
No asignado	-146.422	-215	-0,07%	-2,39%
TOTAL	6.138.818	9.028	2,86%	100,00%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda).

A continuación, en los cuadros 3.a y 3.b se muestra el gasto tributario para el período 2018 a 2020, agregado por tipo de impuesto, distinguiendo entre metodología tradicional y metodología del VPN.

Cuadro 3.a
Gasto Tributario 2018- 2020
Metodología tradicional

	2018		2019		2020	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	7.275	2,44%	5.685	1,94%	6.825	2,16%
A) Empresas	3.214	1,08%	3.050	1,04%	3.185	1,01%
B) Personas	4.061	1,36%	2.634	0,90%	3.640	1,15%
(II) IVA	2.237	0,75%	2.230	0,76%	2.407	0,76%
(III) Impto. Combustibles	84	0,03%	94	0,03%	101	0,03%
Total	9.596	3,21%	8.008	2,74%	9.333	2,96%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 640,29 \$/US para el 2018; 690 \$/US para 2019; y 680 \$/US para 2020 (los valores 2019 y 2020 corresponden a proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda).

Cuadro 3.b
Gasto Tributario 2018- 2020
Metodología VPN

	2018		2019		2020	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	6.070	2,03%	6.106	2,09%	6.520	2,07%
A) Empresas	3.214	1,08%	3.050	1,04%	3.185	1,01%
B) Personas	2.856	0,96%	3.056	1,05%	3.336	1,06%
(II) IVA	2.237	0,75%	2.230	0,76%	2.407	0,76%
(III) Impto. Combustibles	84	0,03%	94	0,03%	101	0,03%
Total	8.391	2,81%	8.430	2,88%	9.028	2,86%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 640,29 \$/US para el 2018; 690 \$/US para 2019; y 680 \$/US para 2020 (los valores 2019 y 2020 corresponden a proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda).

Finalmente, los cuadros 4.a y 4.b muestran las 10 partidas más relevantes de gastos tributarios (ordenadas de acuerdo a su impacto financiero), y presentan la proyección de los recursos asociados a cada una de ellas en 2020, tanto en millones de dólares como en porcentaje del PIB, con la metodología tradicional y la metodología del VPN.

Cuadro 4.a
Gasto Tributario 2020
Metodología tradicional
Partidas más relevantes

Partida de Gasto¹	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de \$	Millones de US\$²	% del PIB
(1) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	812.045	1.194	0,38%
(2) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	595.642	876	0,28%
(3) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	562.519	827	0,26%
(4) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	461.712	679	0,22%
(5) Depreciación tributaria	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	420.340	618	0,20%
(6) Amortización intangibles y otros	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	413.330	608	0,19%
(7) Establecimientos de educación	IVA, exenciones y hechos no gravados	Educación	345.381	508	0,16%
(8) Servicios diversos	IVA, exenciones y hechos no gravados	Otros	306.056	450	0,14%
(9) Transporte de pasajeros	IVA, exenciones y hechos no gravados	Transporte	278.699	410	0,13%
(10) Prestaciones de salud	IVA, exenciones y hechos no gravados	Salud	246.213	362	0,11%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Notas:

¹ Excluye partidas de gasto tributario negativo y partidas correspondientes a efectos conjuntos.

² Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 4.b
Gasto Tributario 2020
Metodología VPN
Partidas más relevantes

Partida de Gasto¹	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de \$	Millones de US\$²	% del PIB
(1) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	722.247	1.062	0,34%
(2) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	595.642	876	0,28%
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	461.712	679	0,22%
(4) Depreciación tributaria	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	420.340	618	0,20%
(5) Amortización intangibles y otros	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	413.330	608	0,19%
(6) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	376.860	554	0,18%
(7) Establecimientos de educación	IVA, exenciones y hechos no gravados	Educación	345.381	508	0,16%
(8) Servicios diversos	IVA, exenciones y hechos no gravados	Otros	306.056	450	0,14%
(9) Transporte de pasajeros	IVA, exenciones y hechos no gravados	Transporte	278.699	410	0,13%
(10) Prestaciones de salud	IVA, exenciones y hechos no gravados	Salud	246.213	362	0,11%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2019).

Notas:

¹ Excluye partidas de gasto tributario negativo y partidas correspondientes a efectos conjuntos.

² Considera tipo de cambio de 680 \$/US\$ para el 2020 (proyección del Ministerio de Hacienda)