

Capítulo VII.3: Gasto Tributario¹

**Subdirección de Estudios
Servicio de Impuestos Internos
Septiembre 2009**

¹ Capítulo publicado en el “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010”. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

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 (OECD) 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 2008 y una proyección de los mismos para los años 2009 y 2010, 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 2008 y 2009, declaraciones juradas de los años tributarios 2008 y 2009, declaraciones de IVA anualizadas al 2008, 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 2009 se emplea la información anual de las declaraciones 2009 y la información mensual acumulada al mes de julio del mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2010, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2009 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 2010, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas. El cuadro VIII.4.1 muestra el resultado de la proyección para 2010, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia.

Cuadro VIII.4.1
Gasto tributario 2010

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.669.100	4,90%
Regímenes Especiales	59.255	0,06%
Exenciones	212.648	0,22%
Deducciones	268.807	0,28%
Créditos al Impuesto	286.063	0,30%
Diferimientos del Impuesto	3.841.092	4,03%
Tasas reducidas	1.235	0,00%
IVA	783.577	0,82%
Exenciones y Hechos no gravados	407.423	0,43%
Créditos	376.153	0,39%
Diferimientos del Impuesto	0	0,00%
TOTAL	5.452.677	5,72%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2009).

Nota:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera.

El cuadro VIII.4.2 muestra la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro VIII.4.2
Gasto Tributario 2010
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.988.006	4,18%	73,14%
Inmobiliario	457.265	0,48%	8,39%
Salud	279.331	0,29%	5,12%
Educación	264.118	0,28%	4,84%
Resto de Sectores	149.487	0,16%	2,74%
Fomento a la MYPE	94.374	0,10%	1,73%
Regional	89.528	0,09%	1,64%
Efectos conjuntos no asignados	60.738	0,06%	1,11%
Transporte	48.094	0,05%	0,88%
Seguros	18.303	0,02%	0,34%
Exportadores	3.431	0,00%	0,06%
TOTAL	5.452.677	5,72%	100,00%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2009).

Nota:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera.

A continuación, en el cuadro VIII.4.3 se muestra el gasto tributario para el período 2008-2010 agregado por tipo de impuesto.

Cuadro VIII.4.3
Gasto Tributario 2008-2010

	2008		2009		2010	
	Mill. US\$	% del PIB	Mill. US\$	% del PIB	Mill. US\$	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	7.468	4,41%	7.395	4,44%	8.937	4,90%
A) Empresas	1.682	0,99%	1.845	1,11%	1.856	1,02%
B) Personas	5.786	3,41%	5.551	3,33%	7.080	3,88%
(II) IVA	1.507	0,89%	1.468	0,88%	1.500	0,82%
Total	8.975	5,30%	8.863	5,32%	10.437	5,72%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2009).

Notas:

1 Incluye declaraciones en moneda extranjera

2 Considera tipo de cambio de 522,46 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2008.

Finalmente, el cuadro VIII.4.4 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 2010, tanto en millones de dólares (a tipo de cambio promedio 2008) como en porcentaje del PIB.

Cuadro VIII.4.4
Gasto Tributario 2010
Partidas más relevantes

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de US\$	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	3.660	2,01%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1.723	0,94%
(3) Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	646	0,35%
(4) Otras diferencias temporarias	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	400	0,22%
(5) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	377	0,21%
(6) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	332	0,18%
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	290	0,16%
(8) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	250	0,14%
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	239	0,13%
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	228	0,12%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2009).

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 522,46 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2008.