

Capítulo VII.3: Gasto Tributario¹

**Subdirección de Estudios
Servicio de Impuestos Internos
Septiembre 2007**

¹ Capítulo publicado en el “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008”. 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, 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 deben ser conocidos para tener una noción integral de las finanzas públicas. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran, como un requisito básico de transparencia fiscal, la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria. Estas instituciones recomiendan incluir 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 su 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 2006 y una proyección de los mismos para los años 2007 y 2008, cuyos resultados se muestran en esta sección.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que las restantes franquicias permanecen inalteradas. Sin embargo, las líneas de gastos tributarios 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 Impuesto al Valor Agregado (IVA) (se supone que el desembolso bruto total de los agentes permanece constante). Es decir, la medición de cada ítem se muestra atenuada por la recaudación de IVA que se dejaría de recaudar al derogar cada franquicia.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta de los años tributarios 2006 y 2007, declaraciones juradas de los años tributarios 2006 y 2007, declaraciones de IVA anualizadas a 2006, 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 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 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.

Para construir la proyección de gasto tributario del año 2007 se emplea la información anual de las declaraciones 2007 y la información mensual acumulada al mes de julio del mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2008, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2007 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 2008, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas. El Cuadro VII.4 muestra el resultado de la proyección para 2008, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia.

Cuadro VII.4
Gasto Tributario 2008
(Millones de pesos y Porcentaje del PIB)

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	3.594.627	3,85
Regímenes Especiales	46.646	0,05
Exenciones	223.624	0,24
Deducciones	214.206	0,23
Créditos al Impuesto	175.519	0,19
Diferimientos del Impuesto	2.925.911	3,13
Tasas reducidas	8.722	0,01
IVA	707.265	0,76
Exenciones y Hechos no gravados	313.989	0,34
Créditos	391.152	0,42
Diferimientos del Impuesto	2.124	0,00
Total	4.301.892	4,60

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

El Cuadro VII.5 muestra la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro VII.5
Gasto Tributario 2008
(Ordenado por Sector u Objetivo Beneficiado)

Sector/Objetivo	Millones de \$	% del PIB	% Total
Ahorro - Inversión	3.014.155	3,23	70,07
Inmobiliario	577.072	0,62	13,41
Educación	219.573	0,24	5,10
Salud	243.365	0,26	5,66
Regional	90.941	0,10	2,11
Fomento a la MYPE	69.500	0,07	1,62
Transporte	43.541	0,05	1,01
Seguros	16.425	0,02	0,38
Exportadores	2.536	0,00	0,06
Resto de sectores	120.387	0,13	2,80
Efectos conjuntos no asignados	-95.602	-0,10	-2,22
Total	4.301.892	4,60	100,00

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

El Cuadro VII.6 muestra el gasto tributario para el período 2006-2008 agregado por tipo de impuesto².

Cuadro VII.6
Gasto Tributario 2006-2008
(Millones de dólares y porcentaje del PIB)

	2006		2007		2008	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	4.773	3,27	6.753	4,21	6.779	3,85
A) Empresas	1.394	0,96	1.437	0,90	1.581	0,90
B) Personas	3.379	2,32	5.316	3,31	5.198	2,95
(II) IVA	1.128	0,77	1.214	0,76	1.334	0,76
Total	5.901	4,05	7.967	4,97	8.112	4,60

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

¹ Considera tipo de cambio de US\$530,28, correspondiente al promedio observado para 2006.

² Cabe señalar que las estimaciones para los años 2005 y 2006 difieren de las presentadas el año anterior debido principalmente a la disponibilidad de nueva información.

Finalmente, el Cuadro VII. muestra las diez 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 2008, tanto en millones de dólares (a tipo de cambio promedio observado para 2006) como porcentaje del PIB.

Cuadro VII.7
Gasto Tributario 2008
Partidas más relevantes¹

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de US\$²	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	2.861	1,62
(2) Tratamiento de las rentas del Sistema de Fondos de Pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1.016	0,58
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	531	0,30
(4) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	505	0,29
(5) Otras diferencias temporarias (contabilidad financiera versus tributaria)	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	395	0,22
(6) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	288	0,16
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	257	0,15
(8) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	217	0,12
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	211	0,12
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	188	0,11

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

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

² Considera tipo de cambio de US\$530,28, correspondiente al promedio observado para 2006.