

INFORME DE GASTO TRIBUTARIO:
Ejecución 2003, Proyección 2004 y Proyección 2005

Subdirección de Estudios
SII

Diciembre 2004

Presentación

Se designa como Gasto Tributario (GT) 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.

En el presente informe, el SII reporta la medición de esta variable para el año 2003, y la proyección para el año 2004 y el año 2005. Las estimaciones exhiben algunas diferencias con respecto a las de años precedentes, lo que se explica fundamentalmente por la aplicación de actualizaciones y revisiones en la información de ingresos tributarios y de cuentas nacionales. Conviene señalar también que las estimaciones siguen siendo, en varios casos, limitadas y responden a supuestos de aproximación gruesa. No obstante ello, se considera que el valor de contar con estimaciones hace recomendable impulsar los esfuerzos de medición, a riesgo de producir sólo cifras aproximativas.

La publicación de este trabajo, por otro lado, se enmarca en las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE y el Fondo Monetario Internacional, para los cuales la medición del Gasto Tributario es un requisito fundamental de transparencia en la política tributaria y de gobernanza en las administraciones fiscales.

INFORME DE GASTO TRIBUTARIO

1 Introducción

El Gasto Tributario (GT) puede entenderse, en un sentido amplio, como aquella recaudación que se deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable como “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el Fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. El concepto de GT surge entonces con la finalidad de establecer un paralelo entre lo que es el gasto fiscal directo que el gobierno ejecuta a través del presupuesto y este gasto indirecto que resulta de aplicar excepciones tributarias.

En lo referente a la medición del GT hay que señalar que ésta sin duda es una tarea compleja, y por ello muchas veces postergada en economías en desarrollo, pero que reviste enorme importancia. Desde luego, la medición del GT involucra un principio crucial, el de la transparencia fiscal. Por lo general, la acción fiscal más visible --la acción presupuestaria directa-- es objeto de extensos debates y análisis. La elaboración y mantención de estadísticas sistemáticas del presupuesto público así lo permiten. El monitoreo de los incentivos tributarios, por el contrario, suele verse obstaculizado por la falta de información. Esta es una primera justificación para medir el GT, contribuyendo a la transparencia de las políticas económicas y sociales del gobierno. Hay también una consideración de economía política, ya que interesa explicitar qué objetivos se persiguen y quiénes son los beneficiarios de la acción fiscal no-presupuestaria.

En segundo lugar, disponer de una medida del GT también permite evaluar el desempeño del sistema tributario, y orientar su administración. Los sistemas impositivos con una mayor presencia de regímenes especiales suelen exhibir niveles más altos de complejidad tributaria y más espacios para la evasión y elusión, por lo tanto la cuantía del GT puede ser ilustrativa del desempeño y de las áreas vulnerables del sistema tributario.

Tercero, en el contexto de reformas tributarias donde el campo de acción para la instauración de nuevos impuestos o de mayores tasas impositivas aparece cada vez más limitado, disponer de una medida del GT puede ser un elemento valioso, ya que la eliminación de las franquicias tributarias emerge como nueva fuente de recursos fiscales.

En el presente trabajo se desarrolla una estimación del GT para el caso de Chile. Para lograr lo anterior se ha convenido una metodología de medición que recoge la experiencia internacional en el tema, pero que es al mismo tiempo específica a las características del sistema tributario chileno.

Se debe señalar además que no es propósito de este trabajo evaluar la pertinencia o eficacia de los incentivos tributarios en sí mismos.

2 Definición de Gasto Tributario en Chile

Un determinado tratamiento tributario será considerado GT en la medida en que se desvíe del tratamiento tributario normal y que con ello se favorezca, promueva o estimule a un sector o agente de la economía. En este sentido, la definición de GT que adoptaremos para el caso de Chile requiere establecer como punto de partida lo que se entenderá como su sistema tributario normal, lo cual obviamente no está exento de subjetividad.

En lo que sigue, se conviene una norma tanto para el impuesto a la renta como para el IVA, a partir de lo cual se desprenderán aquellos GT a ser estimados. Cabe señalar que el presente estudio se limita a la estimación del GT para estos dos impuestos, por cuanto son los más importantes del sistema tributario chileno y concentran con toda seguridad la mayor parte de franquicias del sistema. En el caso del IVA, la medición de GT concierne al impuesto general conformado por el IVA sobre las transacciones internas, el IVA sobre importaciones y el sistema de devoluciones del gravamen. En consecuencia, quedan excluidas de la medición otras figuras impositivas¹.

2.1 Impuesto a la Renta

La norma del impuesto a la renta considera las siguientes características:

- Definición de renta en los términos establecidos por la propia Ley de la Renta
- Los sujetos del impuesto son las personas naturales
- Las tasas y tramos de la norma son las vigentes en la propia Ley de la Renta
- La unidad de tributación es el individuo
- El período de tributación es el año calendario
- Los regímenes para pequeños contribuyentes y de contabilidad simplificada se consideran parte de la norma
- El Impuesto Único sobre ganancias de capital no habituales se considera norma

A continuación se explica en más detalle cada uno de estos atributos.

- Definición de Renta

Para el impuesto a la renta se considera como base imponible del impuesto la definición de renta contenida en la propia Ley del Impuesto a la Renta, esto es, como “los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades, e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación”. Al tomar esta definición, incentivos al ahorro como los establecidos en el artículo 57 bis deben ser tratados como GT. También sería GT la deducción de las cotizaciones previsionales de la base del impuesto único de Segunda Categoría y la exención de impuestos que beneficia a los ahorros provisionales, tanto obligatorios como voluntarios. De igual forma, tratándose de rentas

¹ Se excluyen, en consecuencia, aranceles, contribuciones sobre bienes raíces, impuesto a bebidas alcohólicas y analcohólicas, impuesto a productos suntuarios, impuesto específico a combustibles, impuesto al tabaco, impuesto a herencias y donaciones, impuesto de Timbres y Estampillas, etc.

empresariales, se entiende como GT la aplicación del impuesto Global Complementario sobre base realizada en vez de base devengada.

- Los Sujetos del Impuesto son las Personas Naturales

Un principio fundamental sobre el cual se construye el Impuesto a la Renta chileno es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas naturales; los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales. La norma escogida es acorde con este principio. Esto implica que el crédito de primera categoría, que evita la doble tributación de las utilidades empresariales, no es un GT.

- Tasas y Tramos de Renta

La tasa del impuesto de Primera Categoría y las escalas de tasas de los impuestos personales, en concordancia a su vigencia respectiva, se consideran parte de la norma. Igual consideración se hace respecto de la tasa del impuesto único que afecta a las ganancias de capital no habituales.

- Unidad de Tributación

Se considera que la unidad de tributación son los individuos, en concordancia con la legislación vigente.

- Período de Tributación

Se considera como norma los períodos de tributación que establece la ley vigente. Es decir, el año calendario para los impuestos de Primera Categoría y Global Complementario, y el mes calendario para el impuesto único de Segunda Categoría.

- Regímenes Especiales para Pequeños Contribuyentes

El artículo 22 de la ley de Impuesto a la Renta establece cinco regímenes especiales para los denominados 'pequeños contribuyentes' (mineros artesanales, suplementeros, comerciantes, talleres artesanales y pescadores artesanales). Cada uno de ellos aplica en la forma de un impuesto único. Estos regímenes se consideran parte de la norma, por cuanto su objetivo último es facilitar el cumplimiento tributario de personas que no tienen la suficiente capacidad, tanto económica como intelectual, de mantener un sistema de contabilidad completa. En efecto, no es claro si el impuesto que les corresponde pagar es mayor o menor al que pagarían bajo el régimen normal.

Igual criterio se aplica al régimen de contabilidad simplificada al que se acogen los contribuyentes que explotan bienes inmuebles y bienes raíces agrícolas acogidos a la ley de bosques.

No se consideran parte de la norma los regímenes de renta presunta y de tributación en base a retiros (artículo 14 bis), pues ambos producen alivios tributarios ciertos a quienes se acogen a ellos. En efecto, se ha determinado que la renta presunta equivale, en promedio, a la tercera parte de la renta efectiva. Por su parte, el régimen de tributación en base a retiros libera del impuesto de Primera Categoría a las utilidades retenidas.

- Impuesto Único de Primera Categoría sobre ganancias de capital no habituales

En el caso de las ganancias de capital no habituales, se ha considerado que el tratamiento normal para este tipo de rentas está representado por el Impuesto Unico de Primera Categoría. Para estos efectos, se consideran como norma las actuales definiciones de habitualidad contenidas en la Ley de la Renta, relativas a frecuencia de operaciones y giro económico de los contribuyentes.

2.2 Impuesto al Valor Agregado

Definiremos como norma un IVA tipo consumo, que grava la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios, con una tasa única². Consideramos la tasa cero de las exportaciones como parte de la norma, por cuanto se trata de una exención cuyo objetivo no es favorecer a un sector específico de la economía, sino evitar la doble tributación de los productos exportados³. Esto último significa considerar como norma todas las exenciones que dicen relación con la actividad de exportación como asimismo el mecanismo de devolución del IVA a los exportadores contemplado en la ley.

Existe un conjunto de otras exenciones puntuales en el impuesto que son consideradas parte de la norma, ya que responden a convenciones o a exclusiones adoptadas a nivel internacional. Ellas son las importaciones de representaciones diplomáticas, organismos internacionales, funcionarios chilenos en el exterior o inmigrantes por efectos personales, instituciones exentas por tratados internacionales ratificados por el país; bienes internados como equipaje de viajeros bajo ciertos límites y condiciones; efectos personales y vehículos internados por pasajeros o visitantes durante su estadía y la internación transitoria de bienes al país. Adicionalmente, se considera norma la exención para la internación de obras propias por parte de artistas nacionales.

Por otra parte, una característica del IVA chileno, que puede ser discutible si se considera parte de la norma, es el tratamiento que se da a los remanentes. En Chile, se permite la devolución de los remanentes únicamente originados en la adquisición de activos fijos y al cabo de seis meses. En teoría, un gravamen al consumo debiera admitir la devolución de remanentes, cualquiera fuera su origen, pues de otro modo hay un costo financiero para la empresa que los soporta, los cuales terminan siendo transferidos al consumidor final, alterando de esa forma la neutralidad del impuesto. En razón de lo anterior, se ha optado por considerar el mecanismo dentro de la norma de IVA.

² En la práctica esta norma coincide con la estructura legal del impuesto, ya que en Chile el impuesto opera con tasa única, sobre todas las transacciones afectas.

³ Esta norma está presente en todas las mediciones internacionales de GT en el IVA.

3 Metodología y Resultados

3.1 Metodología

A continuación se presentan los supuestos y metodología general empleada para las estimaciones de GT. En el anexo 1 de este informe se incluye el detalle de cada una de las franquicias consignadas, indicando las leyes o normas que las han establecido y la metodología específica utilizada en cada caso.

Supuestos generales:

Se utiliza una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó, pero aplicando un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo. Luego si disminuye el consumo disminuye la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia⁴. Ciertamente la derogación de una franquicia puede afectar otras decisiones de los agentes económicos que aquí no se consideran, como tampoco se consideran cambios de comportamiento en las autoridades tributarias o en el nivel de evasión. A pesar de ser un supuesto simple permite una mejor aproximación al GT efectivo que se derivaría derogando una franquicia.

La cifra de GT del año t mide cuánta mayor recaudación se tendría en el año t si una franquicia determinada no estuviese vigente. La medición se realiza aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Es importante recalcar este supuesto, por cuanto muchas franquicias tienen efectos conjuntos, lo cual significa que el GT agregado no es igual a la suma de los GT individuales. En este informe se ha incluido la estimación del GT agregado para el Impuesto a la Renta y para el IVA, y se considera en cada uno de ellos los efectos conjuntos asociados.

Finalmente, se ha escogido como período de medición el año 2003 y se ha optado por una evaluación de flujo de caja, análoga a la que se emplea en la elaboración del Presupuesto. Cuando la franquicia está asociada a un impuesto de declaración o de retención mensual, el GT se asocia al respectivo mes (por ejemplo, en el caso del IVA, los pagos provisionales mensuales y el impuesto único de Segunda Categoría). Cuando la franquicia está asociada a un impuesto de declaración anual, el GT se asocia al respectivo año tributario (por ejemplo, en el caso del Impuesto Global Complementario).

Fuentes de información:

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones individuales de renta del año tributario 2003, datos agregados de declaraciones de renta del año tributario 2004, declaraciones juradas de terceros del año tributario 2003, declaraciones mensuales de IVA del año 2003, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos, matriz insumo-producto del Banco Central, estados financieros de S.A. abiertas (FECUs), encuesta de presupuestos familiares del INE, estadísticas de la Superintendencia de AFPs, estadísticas del Consejo Superior de Educación, y otros estudios específicos.

⁴ Este efecto de segundo orden en la recaudación de IVA es válido en Chile, precisamente porque el IVA es bastante amplio en su cobertura sobre el ingreso destinado a gasto por parte de los agentes económicos.

Metodología – Medición Año 2003:

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. En los regímenes especiales fue necesario además estimar la utilidad tributaria efectiva a partir de datos de ventas, compras y remuneraciones. En el caso de los diferimientos en el impuesto a las empresas se emplearon las variaciones en las cuentas de “Impuestos diferidos”, informadas en las notas a los estados financieros de las FECUS, ampliando luego al total de las empresas. 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 de totalizaciones por códigos de las declaraciones o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar cambios de comportamiento u otras situaciones particulares.

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. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los distintos productos y servicios consignados en 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.

Finalmente, se emplearon estudios específicos en el caso de las mediciones asociadas a las rentas de inmuebles DFL2, las zonas francas, las rentas de inversión de los fondos de pensiones, la exención de IVA del Ministerio de Defensa, y la exención de renta de las universidades.

Proyección 2004 y 2005:

Para construir la proyección de GT en 2004 y 2005 se emplearon distintas convenciones. En el caso de los impuestos de declaración o de retención mensual se emplearon las estimaciones obtenidas para el año 2003, aplicando un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB respectivo. En el caso de los impuestos de declaración anual, el GT de 2004 se proyectó usando los datos agregados disponibles de las declaraciones de renta. Sobre esos datos, se proyectó el GT de los impuestos de declaración anual para 2005, utilizando la variación proyectada del PIB. En el cálculo se aplicaron también los ajustes por los cambios que han experimentado las tasas impositivas del IVA, los impuestos personales y el impuesto de Primera Categoría (Ver Anexo 2).

Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en los años 2004 y 2005, se emplearon los informes financieros de las leyes respectivas, en los cuales la Dirección de Presupuesto consigna el impacto fiscal proyectado para cada una de ellas.

3.2 Resultados de las estimaciones de GT

A continuación presentamos una síntesis con los principales resultados de las proyecciones de GT para 2005, sin embargo el detalle de cada uno de los componentes de GT para 2003, 2004 y 2005 se presenta en la sección siguiente.

El monto total del GT proyectado para el año 2005 alcanza los US\$3.260 millones, cifra equivalente a un 4,2% del PIB. Dentro de este ejercicio, el GT derivado del Impuesto a la Renta corresponde a US\$2.559 millones y el GT derivado del IVA corresponde a US\$701 millones. El cuadro 1 siguiente sintetiza esta información.

Cuadro 1
Gasto Tributario – Proyección 2005

	Millones de \$*	Millones de US\$**	% del PIB
Impuesto a la Renta	1.769.522	2.559	3,32%
Regímenes Especiales	37.288	54	0,07%
Exenciones	215.418	312	0,40%
Deducciones	135.491	196	0,25%
Créditos al Impuesto	156.667	227	0,29%
Diferimientos del Impuesto	1.203.842	1.741	2,26%
Tasas reducidas	2.316	3,3	0,00%
IVA	484.751	701	0,91%
Exenciones y Hechos no gravados	305.669	442	0,57%
Créditos	177.272	256	0,33%
Diferimientos del Impuesto	1.810	3	0,00%
TOTAL	2.254.273	3.260	4,22%

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Notas:

*Moneda nominal bajo supuesto de inflación de Encuesta Expectativas B. Central a septiembre 2004 (Anexo 2)

**Se emplea tipo de cambio promedio año 2003: 691,4 \$/US\$

En el Impuesto a la Renta, los resultados de GT se clasifican en Regímenes Especiales, Exenciones, Deducciones, Créditos, Diferimientos y Tasas Reducidas. En las mediciones para el IVA, los resultados se clasifican en Exenciones y Hechos no gravados, Créditos y Diferimientos.

En el cuadro 2, por otra parte, se muestra un desglose de las diez fuentes más relevantes de GT. Como puede apreciarse, éstas se orientan principalmente al objetivo ahorro-inversión, al sector inmobiliario, al sector salud y al sector educación. El conjunto de los diez GT de mayor incidencia representa un monto de US\$2.349 millones para el año 2005, lo que equivale a un 72% del monto total de gasto tributario previsto para ese año.

Cuadro 2
Gasto Tributarios más relevantes. Proyección 2005

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de US\$*	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	695	0,90%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	519	0,67%
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	256	0,33%
(4) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	171	0,22%
(5) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	148	0,19%
(6) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	139	0,18%
(7) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	123	0,16%
(8) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	114	0,15%
(9) Arriendo de inmuebles	IVA, exenciones	Inmobiliario	95	0,12%
(10) Crédito por gastos de capacitación	IR, empresas, créditos	Educación	88	0,11%

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Nota:

*Moneda nominal (supuesto de inflación de Encuesta Expectativas B. Central a septiembre 2004) y tipo de cambio promedio año 2003: 691,4 \$/US\$

Al agrupar la totalidad de los GT por el sector u objetivo al que benefician, se observa la preeminencia del que corresponde a ahorro-inversión. Este concentra casi el 57% del GT total para el año 2005. Le sigue en forma más distante el sector inmobiliario con un 17,2%, y educación se ubica en el tercer lugar, concentrando un 8,4% del total. A continuación en el cuadro 3 y gráfico A se presenta el GT por sector u objetivo beneficiado.

Cuadro 3
Gastos Tributarios. Proyección 2005
Ordenado por Sector u Objetivo Beneficiado

Sector / Objetivo	Millones US\$*	% del PIB	% del Total
Ahorro-Inversión**	1.891	2,43%	57,46%
Inmobiliario	559	0,72%	17,16%
Educación	274	0,35%	8,40%
Salud	232	0,30%	7,12%
Regional	109	0,14%	3,33%
Fomento a la MYPE	77	0,10%	2,36%
Transporte	45	0,06%	1,38%
Seguros	17	0,02%	0,51%
Exportadores	5	0,01%	0,14%
Otros**	99	0,13%	3,03%
Efectos conjuntos**	-46	-0,04%	-0,90%
Total	3.260	4,22%	100,00%

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Nota:

* Moneda nominal (supuesto de inflación de Encuesta Expectativas B. Central a septiembre 2004) y tipo de cambio promedio año 2003: 691,4 \$/US\$

**La distribución en estas componentes ha sido revisada respecto de cifras publicadas precedentemente.

Gráfico A
Gasto Tributario. Proyección 2005
Participación Relativa Sectorial

