

Gasto Tributario
2017 a 2019

Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios
Servicio de Impuestos Internos
Septiembre 2018

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 2017 y una proyección de los mismos para los años 2018 y 2019, 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 2017 y 2018; declaraciones juradas de los años tributarios 2017 y 2018; formularios 29 y 50 del 2017 y los mismos para el 2018, 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 2015. 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 2018 se emplea la información anual de las declaraciones 2018 y la información mensual acumulada disponible para el mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2019, 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. Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en el 2019, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas.

Los cuadros 1.a y 1.b muestran los resultados de la proyección para el 2019, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia, con la metodología tradicional y la metodología del VPN.

¹ Esta 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 2019
Metodología tradicional

	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.378.734	6.737	2,10%
Regímenes Especiales	122.466	188	0,06%
Exenciones	411.728	633	0,20%
Deducciones	612.101	942	0,29%
Créditos al Impuesto	269.081	414	0,13%
Diferimientos del Impuesto	2.944.503	4.530	1,41%
Tasas reducidas	18.855	29	0,01%
IVA	1.683.511	2.590	0,81%
Exenciones y Hechos no gravados	1.066.784	1.641	0,51%
Créditos	451.690	695	0,22%
Diferimientos del Impuesto	165.037	254	0,08%
Impto. Combustibles	55.984	86	0,03%
Devoluciones	55.984	86	0,03%
TOTAL	6.118.230	9.413	2,93%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 1.b
Gasto Tributario 2019
Metodología VPN

	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% del PIB
Impuesto a la Renta	4.721.855	7.264	2,26%
Regímenes Especiales	122.466	188	0,06%
Exenciones	411.728	633	0,20%
Deducciones	612.101	942	0,29%
Créditos al Impuesto	269.081	414	0,13%
Diferimientos del Impuesto	3.287.624	5.058	1,58%
Tasas reducidas	18.855	29	0,01%
IVA	1.683.511	2.590	0,81%
Exenciones y Hechos no gravados	1.066.784	1.641	0,51%
Créditos	451.690	695	0,22%
Diferimientos del Impuesto	165.037	254	0,08%
Impto. Combustibles	55.984	86	0,03%
Devoluciones	55.984	86	0,03%
TOTAL	6.461.351	9.941	3,10%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (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 2019
Metodología tradicional
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.071.051	4.725	1,47%	50,20%
Educación	690.381	1.062	0,33%	11,28%
Salud	531.788	818	0,25%	8,69%
Inmobiliario	482.612	742	0,23%	7,89%
Fomento a la MYPE	459.727	707	0,22%	7,51%
Resto de sectores	352.244	542	0,17%	5,76%
Transporte	247.212	380	0,12%	4,04%
Regional	231.164	356	0,11%	3,78%
Seguros	91.022	140	0,04%	1,49%
Exportadores	747	1	0,00%	0,01%
No asignado	-39.717	-61	-0,02%	-0,65%
TOTAL	6.118.230	9.413	2,93%	100,00%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 2.b
Gasto Tributario 2019
Metodología VPN
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	Millones de US\$ ¹	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.414.172	5.253	1,64%	52,84%
Educación	690.381	1.062	0,33%	10,68%
Salud	531.788	818	0,25%	8,23%
Inmobiliario	482.612	742	0,23%	7,47%
Fomento a la MYPE	459.727	707	0,22%	7,12%
Resto de sectores	352.244	542	0,17%	5,45%
Transporte	247.212	380	0,12%	3,83%
Regional	231.164	356	0,11%	3,58%
Seguros	91.022	140	0,04%	1,41%
Exportadores	747	1	0,00%	0,01%
No asignado	-39.717	-61	-0,02%	-0,61%
TOTAL	6.461.351	9.941	3,10%	100,00%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (proyección del Ministerio de Hacienda).

A continuación, en los cuadros 3.a y 3.b se muestra el gasto tributario para el período 2017 a 2019, agregado por tipo de impuesto, distinguiendo entre metodología tradicional y metodología del VPN.

Cuadro 3.a
Gasto Tributario 2017- 2019
Metodología tradicional

	2017		2018		2019	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	6.247	2,25%	7.161	2,35%	6.737	2,10%
A) Empresas	2.630	0,95%	3.259	1,07%	3.449	1,07%
B) Personas	3.617	1,31%	3.902	1,28%	3.287	1,02%
(II) IVA	2.117	0,76%	2.461	0,81%	2.590	0,81%
(III) Impto. Combustibles	85	0,03%	82	0,03%	86	0,03%
Total	8.449	3,05%	9.704	3,18%	9.413	2,93%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 648,85 \$/US para el 2017; 636 \$/US\$ para 2018; y 650 \$/US\$ para 2019 (los valores 2018 y 2019 corresponden a proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda).

Cuadro 3.b
Gasto Tributario 2017- 2019
Metodología VPN

	2017		2018		2019	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	6.351	2,29%	6.806	2,23%	7.264	2,26%
A) Empresas	2.630	0,95%	3.259	1,07%	3.449	1,07%
B) Personas	3.720	1,34%	3.546	1,16%	3.815	1,19%
(II) IVA	2.117	0,76%	2.461	0,81%	2.590	0,81%
(III) Impto. Combustibles	85	0,03%	82	0,03%	86	0,03%
Total	8.553	3,09%	9.349	3,06%	9.941	3,10%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Nota:

¹ Considera tipo de cambio de 648,85 \$/US para el 2017; 636 \$/US\$ para 2018; y 650 \$/US\$ para 2019 (los valores 2018 y 2019 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 2019, tanto en millones de dólares como en porcentaje del PIB, con la metodología tradicional y la metodología del VPN.

Cuadro 4.a
Gasto Tributario 2019
Metodología tradicional
Partidas más relevantes

Partida de Gasto¹	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de \$	Millones de US\$²	% del PIB
(1) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	673.990	1.037	0,32%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	562.581	866	0,27%
(3) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	480.256	739	0,23%
(4) Depreciación tributaria	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	464.376	714	0,22%
(5) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	447.717	689	0,21%
(6) Amortización intangibles y otros	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	440.442	678	0,21%
(7) Establecimientos de educación	IVA, exenciones y hechos no gravados	Educación	372.365	573	0,18%
(8) Servicios diversos	IVA, exenciones y hechos no gravados	Otros	296.237	456	0,14%
(9) Prestaciones de salud	IVA, exenciones y hechos no gravados	Salud	238.313	367	0,11%
(10) Cotizaciones de salud de trabajadores	IR, personas, deducciones	Salud	217.975	335	0,10%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Notas:

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

² Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (proyección del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 4.b
Gasto Tributario 2019
Metodología VPN
Partidas más relevantes

Partida de Gasto ¹	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	692.413	1.065	0,33%
(2) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	673.990	1.037	0,32%
(3) Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	647.442	996	0,31%
(4) Depreciación tributaria	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	464.376	714	0,22%
(5) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	447.717	689	0,21%
(6) Amortización intangibles y otros	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	440.442	678	0,21%
(7) Establecimientos de educación	IVA, exenciones y hechos no gravados	Educación	372.365	573	0,18%
(8) Servicios diversos	IVA, exenciones y hechos no gravados	Otros	296.237	456	0,14%
(9) Prestaciones de salud	IVA, exenciones y hechos no gravados	Salud	238.313	367	0,11%
(10) Cotizaciones de salud de trabajadores	IR, personas, deducciones	Salud	217.975	335	0,10%

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII (septiembre de 2018).

Notas:

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

² Considera tipo de cambio de 650 \$/US\$ para el 2019 (proyección del Ministerio de Hacienda)