

MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO

INFORME DEL COMITÉ ASESOR PARA ESTUDIAR Y PROPONER
ADECUACIONES AL INFORME ANUAL DE GASTOS TRIBUTARIOS

SEPTIEMBRE, 2012



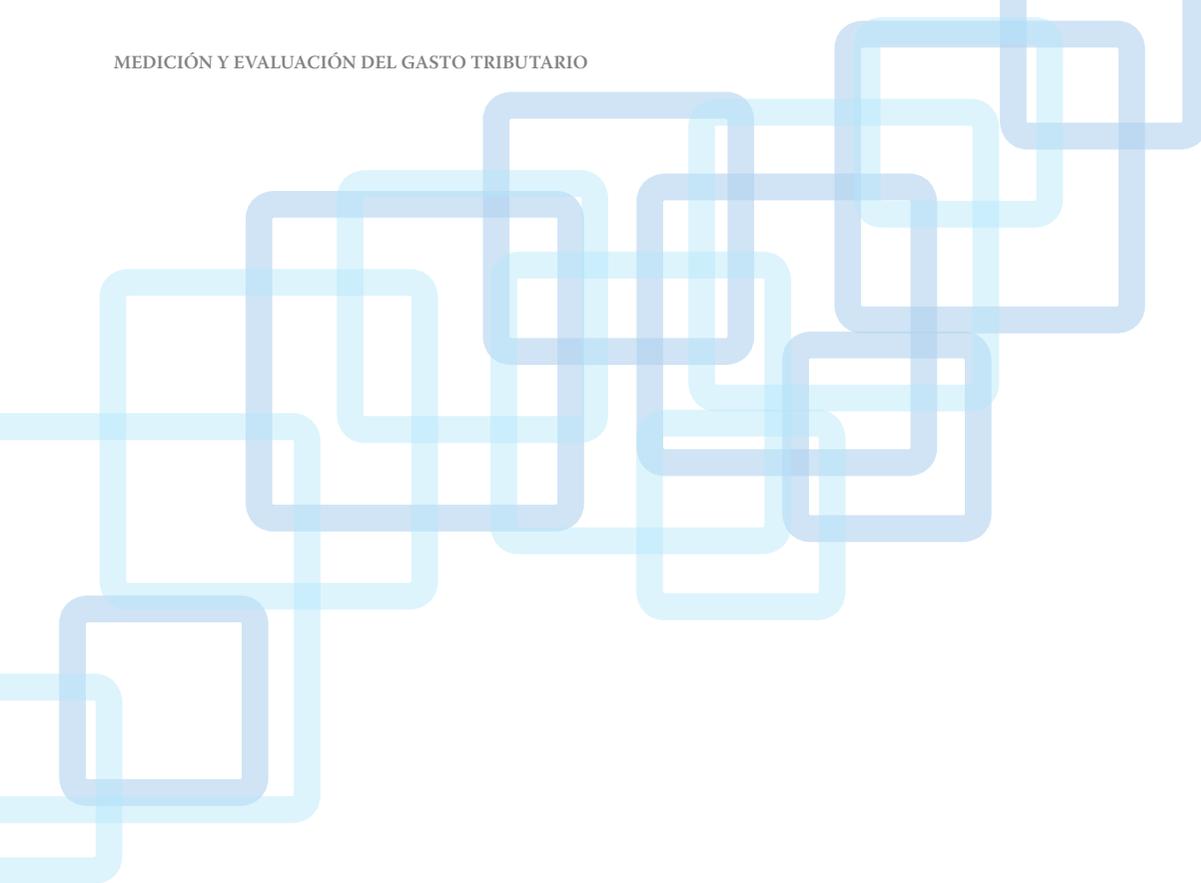


MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO

INFORME DEL COMITÉ ASESOR PARA ESTUDIAR Y PROPONER
ADECUACIONES AL INFORME ANUAL DE GASTOS TRIBUTARIOS

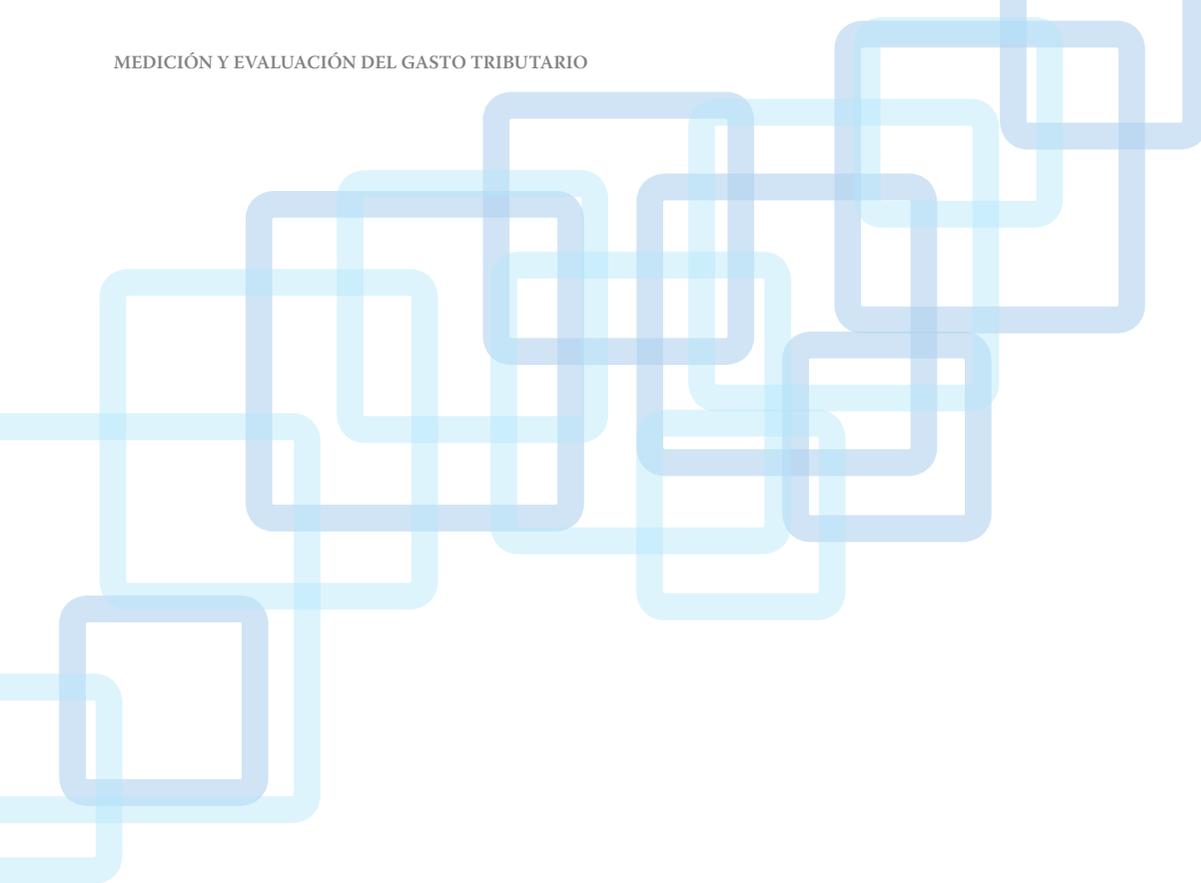
SEPTIEMBRE, 2012





ÍNDICE

7	RESUMEN EJECUTIVO
13	INTEGRANTES DEL COMITÉ ASESOR
19	INTRODUCCIÓN
23	I ANTECEDENTES PRELIMINARES
25	I.1 Objetivos de la convocatoria
26	I.2 Proceso
27	II SISTEMA TRIBUTARIO Y GASTO TRIBUTARIO
29	II.1 El sistema tributario
32	II.2 Definición de gasto tributario
34	II.3 Historia del concepto de gasto tributario
34	II.4 El presupuesto de gastos tributarios
35	II.5 Medición de los gastos tributarios
41	III ANÁLISIS DEL GASTO TRIBUTARIO EN CHILE
45	III.1 Cálculo de gasto tributario en Chile
49	III.2 Análisis de la metodología de medición del gasto tributario y lineamientos para su evaluación
61	IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
67	BIBLIOGRAFÍA
71	ANEXOS
72	Anexo I: Experiencia internacional
76	Anexo II: Opiniones surgidas durante la discusión del Comité



RESUMEN EJECUTIVO

De acuerdo a la definición entregada por el Servicio de Impuestos Internos, SII (2011), *“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”*.

En Chile, desde el año 2002 la Dirección de Presupuestos publica, dentro del Informe de Finanzas Públicas (IFP), una sección con las estimaciones del gasto tributario realizadas por el Servicio de Impuestos Internos. Este reporte incluye la ejecución del gasto tributario del año anterior y las proyecciones para el año en curso y el año siguiente. Atendiendo a la importancia que reviste la elección de un impuesto de referencia adecuado en la magnitud de los gastos tributarios, en julio de 2011 el Ministerio de Hacienda conformó un Comité Asesor, con el objetivo de revisar la definición de los gastos tributarios –analizando tanto los montos estimados como las partidas incluidas– y hacer propuestas para adecuar el informe anual de gastos tributarios que elabora el SII.

El análisis llevado a cabo por el Comité Asesor se circunscribió a la determinación de la base relevante o benchmark sobre la cual calcular el gasto tributario.

Respecto de la base para el impuesto a la renta, es opinión del Comité que el impuesto a la renta en Chile es un sistema integrado, en el sentido que los impuestos que pagan las empresas son retenciones de impuestos que correspondería pagar a las personas. Es decir, no existe un impuesto a la renta de las empresas propiamente tal.

Es también una visión mayoritaria del Comité que el actual sistema tributario fue concebido, desde un punto de vista conceptual, como un impuesto al gasto y no como un impuesto a la renta. Sin embargo, las dificultades prácticas para medir correctamente el gasto de las personas y así poder utilizar dicha medición como base para el impuesto, derivaron en que esta base sea la renta neta de ciertas deducciones que permiten aproximar la renta al gasto.

En particular, las utilidades obtenidas por las empresas que son retenidas y reinvertidas por dichas empresas, en ningún caso podrán ser utilizadas por las personas para realizar gastos personales. Por lo mismo, dichas utilidades no deben estar en la base de cálculo del impuesto a la renta.

Es opinión mayoritaria del Comité, en base a lo anterior, que en lo que respecta al cálculo del gasto tributario se debe tener en cuenta que: los impuestos pagados por las empresas como un porcentaje de sus utilidades tributarias anuales son, efectivamente, un crédito que las personas le otorgan al Estado y, por tanto, debe contabilizarse de dicha manera. Dado que la parte de las utilidades de un año particular que no fueron distribuidas a los accionistas por definición no pueden ser gastadas, no sería correcto definir como gasto tributario los impuestos que se habrían generado en el evento que dichas utilidades hubiesen sido repartidas a los accionistas de las empresas, toda vez que desde un punto de vista conceptual la base del impuesto es el gasto y no la renta. Las utilidades retenidas serán eventualmente un gasto de las personas, y base para futuros impuestos, una vez que los accionistas puedan disponer de las mismas, es decir, cuando estas utilidades sean retiradas de la empresa.

Por tanto, es opinión de la mayoría en el Comité que la utilización –para efectos de la medición del gasto tributario– de una base de impuesto a la renta que incluya la parte no gastada de dicha renta es especialmente importante, con el objetivo de mantener una estructura tributaria pro-crecimiento.

No obstante, es opinión de la mayoría en el Comité que la medición de los gastos tributarios, en base al criterio señalado previamente, no es excluyente a la medición actual de gasto tributario que realiza anualmente el Servicio de Impuestos Internos. De este modo, el Comité Asesor recomienda que se presenten las dos mediciones en forma complementaria.

Adicionalmente, y al igual que en el caso anterior, es opinión de la mayoría en el Comité que para efectos del cálculo del gasto tributario con la metodología actualmente utilizada por el Servicio de Impuestos Internos, los diferimientos de impuestos no deben ser considerados una exención tributaria, sino una postergación del pago de dichos impuestos. Lo anterior implica que, más que existir una pérdida tributaria por concepto de impuestos no percibidos, existe una pérdida que debería evaluarse como la diferencia entre el impuesto que se percibiría por efecto de la eliminación del diferimiento y el valor presente de los impuestos que efectivamente se recaudarán por dichos ingresos, que debería incluir no solo el concepto de pérdida de valor en el tiempo por la postergación del pago, sino que además una estimación del cambio en la tasa impositiva a la que estará afecto dicho ingreso en el futuro, dada la progresividad del impuesto a la renta.

Finalmente, el Comité Asesor destacó que, pese a que desde el año 2002 el SII realiza anualmente una medición de los gastos tributarios provenientes de los impuestos a la renta y del IVA, que se presenta junto con el presupuesto anual al Congreso cada año como instrumento de política pública, no existe

una evaluación de la eficiencia del gasto tributario. Asimismo, éste no es evaluado por el Congreso en conjunto con el gasto público, pues su presentación es meramente informativa y no requiere de aprobación, dada la naturaleza de los gastos tributarios que obedecen a leyes previamente aprobadas.

En virtud del análisis y estudio del gasto tributario en Chile y otros países, el Comité Asesor recomendó lo siguiente:

- **Mantener una medición anual del presupuesto de gastos tributarios, incorporando las recomendaciones de este Comité, a ser presentado por la Dirección de Presupuestos en conjunto con el Presupuesto de la nación.**
- Complementar la actual medición de gasto tributario, en lo referente al impuesto a la renta, con una que considere como base ingresos a los cuales se les deduce la parte no gastada de los mismos. Consistente con la evidencia internacional en la materia, esto implicaría agregar a la medición actual que tiene como base los ingresos, una medición que tiene como base una proxy del gasto realizado por los contribuyentes.
- En el caso de la medición del gasto tributario considerando como base una estructura tributaria desde una perspectiva de ingreso, en la medida que haya una forma práctica de medición, sería recomendable que los diferimientos de los impuestos fueran medidos como el valor presente del impuesto, que corresponde efectivamente al gasto realizado por el concepto de diferir un impuesto.
- En el caso de la medición del gasto tributario considerando como base una estructura tributaria desde la perspectiva de gasto, se recomienda medir como gasto tributario negativo la sobre-tributación a la que quedan sometidas aquellas personas que, en virtud de las disposiciones tributarias vigentes, pagan sus impuestos considerando como base imponible las rentas del ejercicio. Este es el caso particular de los trabajadores dependientes e independientes.
- **Extender la medición de los gastos tributarios a todo el sistema tributario y no solo sobre los impuestos a la renta e IVA, pues existe una serie de franquicias y excep-**

ciones que, a primera vista, parecieran tener una justificación distinta de la puramente económica y que se encuentran implícitas en impuestos menores, como los impuestos específicos; o bien para evaluar la existencia de otras distorsiones como son, por ejemplo, el gasto tributario que genera el impuesto a la herencia.

- Realizar una evaluación económica–social trianual o quinquenal del sistema tributario total. Esta debe exponer su justificación económica y social, así como la evaluación de su eficacia y eficiencia respecto del logro del objetivo buscado y de si sus beneficios llegan al público objetivo, lo que eventualmente podría incluir sugerencias de opciones de política pública más eficientes. Dicha evaluación debería ser entregada por la Dirección de Presupuestos en conjunto con el presupuesto de la nación y el presupuesto de gasto tributario del año en cuestión, no obstante la evaluación debería ser realizada por una institución independiente del gobierno. Este tipo de evaluaciones debieran ser extensibles también a futuras modificaciones tributarias.

INTEGRANTES DEL COMITÉ ASESOR

Presidente JOSÉ RAMÓN VALENTE

RODRIGO CERDA

ARNALDO GORZIGLIA

PABLO IHNEN

PABLO SERRA

Secretaria Ejecutiva CAROLINA FUENSALIDA

Secretaria Técnica ALEJANDRA VEGA

Equipo de apoyo técnico CRISTÓBAL GAMBONI

MICHAEL JORRATT

MICHÈLE LABBÉ

COMITÉ ASESOR



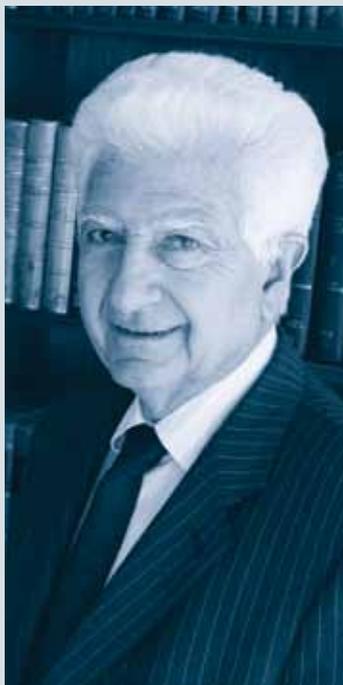
JOSÉ RAMÓN VALENTE

Economista de la Universidad de Chile, MBA de la Universidad de Chicago. Fue profesor de Finanzas y Macroeconomía de la Universidad de Chile y de la Universidad Gabriela Mistral. Actualmente es director ejecutivo de Econsult, empresa de asesoría financiera e inversiones, y director de empresas.



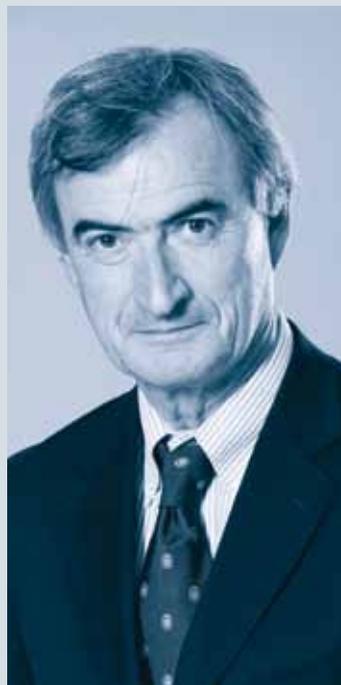
RODRIGO CERDA

Ingeniero Comercial, mención en Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Economía, de la misma universidad, Ph.D. en Economía de la Universidad de Chicago. Fue profesor asociado del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Coordinador General de Asesores y Macroeconomía del Ministerio de Hacienda de Chile.



ARNALDO GORZIGLIA

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue profesor titular y decano de la Facultad de Derecho de la misma universidad, y socio de Price Waterhouse. Actualmente es profesor y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Gabriela Mistral, integrante del cuerpo de árbitros del Centro de Arbitrajes y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago y de la Excm. Corte Suprema, asesor y director de varias compañías.



PABLO IHNEN

Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile, MA en Economía de la Universidad de Chicago. Fue director de Presupuestos, gerente general de Enersis, gerente general de AFP Habitat y actualmente se desempeña como director de empresas.



PABLO SERRA

Ingeniero Matemático y Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Ph.D. en Economía de la Universidad de Yale. Fue director del Departamento de Economía y de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, ministro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y miembro del panel de expertos fiscales del FMI. Actualmente es integrante del Panel de Expertos Eléctricos y profesor titular de Economía en la Universidad de Chile.

CAROLINA FUENSALIDA

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho de la Universidad de Berkeley. Fue Profesora de Derecho Tributario de la Pontificia de la Universidad Católica de Chile y hoy forma parte del Diplomado de Derecho Tributario de la Universidad de los Andes. Fue coordinadora de políticas tributarias del ministro de Hacienda Felipe Larraín y asesora del ex ministro de Energía, Rodrigo Álvarez, en materias legales.

ALEJANDRA VEGA

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Ha sido analista de estudios de diversos organismos públicos y privados. Consultora internacional en políticas fiscales y presupuestarias y actualmente se desempeña como analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

CRISTÓBAL GAMBONI

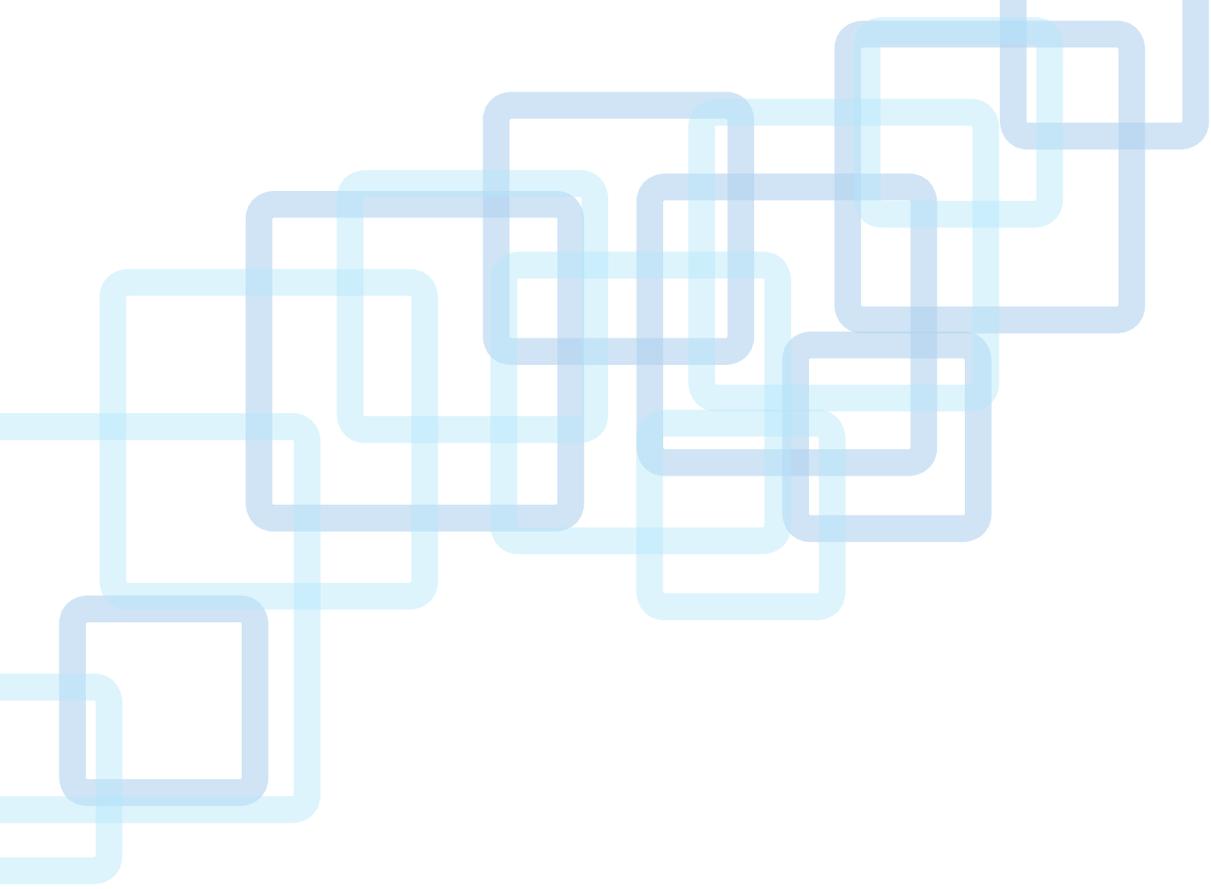
Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, economista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Se ha desempeñado tanto en temas asociados a la metodología y cálculo del indicador del Balance Estructural como en temas de impacto tributario.

MICHAEL JORRATT

Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Consultor Internacional en Política y Administración Tributaria. Asesor –hasta marzo de 2012– de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y actualmente realiza estudios sobre materias tributarias para diferentes países.

MICHÈLE LABBÉ

Economista de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Economía Financiera de la misma Universidad. Fue consultora de la Secretaría Técnica de la Presidencia de Nicaragua, economista de Fontaine y Paúl Consultores Asociados y profesora de Macroeconomía y Organización Industrial en la Universidad Católica, Universidad Gabriela Mistral y Universidad Andrés Bello. Actualmente es economista jefe de Econsult.



INTRODUCCIÓN

Los gastos tributarios, de acuerdo con la definición de la OCDE (2004), son una transferencia de recursos públicos, que es llevada a cabo mediante la reducción de obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia o benchmark.

Frecuentemente, los gobiernos usan los sistemas tributarios para promover ciertos objetivos de política económica, tales como: incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria nacional. En tales circunstancias, el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a toda o parte de la recaudación que correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario.

En este contexto, los presupuestos de gastos tributarios se consideran informes financieros que dan información sobre el uso de las concesiones tributarias y, por esa vía, contribuyen a un mejor control de las mismas y a una asignación más eficiente de los recursos.

En Chile, desde el año 2002 el Servicio de Impuestos Internos (SII) publica el “Informe sobre Gasto Tributario”, cuya medición involucra un principio crucial: el de la transparencia fiscal. Este reporte incluye la ejecución del gasto tributario del año anterior y las proyecciones para el año en curso y el siguiente.

Por lo general, la acción fiscal más visible -la acción presupuestaria directa- es objeto de extensos debates y análisis, lo que es posible dada la elaboración y mantención de estadísticas sistemáticas del presupuesto público. 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 gasto tributario, 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 gasto tributario 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. En este sentido, la cuantía del gasto tributario podría ser ilustrativa del desempeño y de las áreas vulnerables del sistema tributario.

En tercer lugar, considerando que 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 gasto tributario

puede ser un elemento valioso, ya que la eliminación de las franquicias tributarias emerge como nueva fuente de recursos fiscales.

Por último, el gasto presupuestario directo es evaluado periódicamente por la ciudadanía, con ocasión de la elaboración del presupuesto anual y su discusión y aprobación en el Congreso. Los gastos tributarios, en cambio, quedan implícitos en las proyecciones de ingresos y son sometidos a evaluación solo al momento de discutir el proyecto de ley que los crea.

Por lo anterior, y debido a que es deseable que la economía no se vea afectada por posibles decisiones discrecionales respecto del gasto tributario, es de suma importancia definir el impuesto de referencia o benchmark adecuado, de modo que entren en la discusión aquellos ítems que corresponden a gasto tributario y no sean confundidos con aquellos que corresponden a la estructura tributaria total.

Atendiendo a la importancia que reviste la elección de un impuesto de referencia adecuado en la magnitud de los gastos tributarios, en julio de 2011 el Ministerio de Hacienda conformó un Comité Asesor con el propósito de revisar la definición de los gastos tributarios, analizando tanto los montos estimados como las partidas incluidas. Considerando las recomendaciones metodológicas que haga este Comité, la autoridad fiscal estudiará su implementación a partir de la nueva metodología.

El informe comienza con la especificación de los objetivos de la convocatoria que guiaron la discusión del Comité Asesor, además de una breve descripción del proceso realizado para llevar a cabo el trabajo del equipo y el informe. A continuación, en el segundo capítulo, se señalan los componentes de un sistema tributario y se analiza el concepto de gasto tributario, desde su definición e historia, hasta los enfoques de medición y métodos de estimación existentes.

El capítulo tres comienza con una reflexión de los sistemas tributarios, que constituye la base de lo que será el análisis del gasto tributario desde el punto de vista conceptual, de su medición y evaluación en Chile. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo del Comité y sus propuestas de adecuación al informe anual de gastos tributarios.

I ANTECEDENTES PRELIMINARES

1.1 Objetivos de la convocatoria

El Ministerio de Hacienda convoca al Comité Asesor con el objeto de perfeccionar la metodología de cálculo del gasto tributario. Un análisis comprehensivo debiera abordar, al menos, los siguientes aspectos:

1. La suficiencia de una medida de gasto tributario asociada a los efectos en la recaudación de una desviación de la norma o benchmark.
2. Los efectos de la definición del benchmark. En efecto, un impuesto denominado a la renta puede transitar más o menos a un sistema híbrido o a un impuesto al gasto, en cuyo caso la norma puede no ser única.
3. Analizar las limitaciones de esa información. En efecto, cada norma tributaria tiene costos sociales, aceptados por la sociedad en la medida que el Gobierno debe financiar bienes públicos. Así, la norma de referencia puede tener más o menos costos sociales.
4. Lo anterior no es indiferente al gasto tributario, pues si la norma tiene un alto costo social asociado a efectos en el empleo, y el gasto tributario precisamente es una rebaja en la recaudación que pretende reducir dicho impacto social, la menor recaudación reduce el costo social del benchmark tributario.
5. Como consecuencia, la comisión podrá recomendar avanzar en separar el costo en recaudación independiente del impacto de la norma, o sugerir avanzar en mediciones alternativas o complementarias.
6. En cualquier caso, es importante que se destaque el valor y las limitaciones del instrumento. Así, el resultado esperado son recomendaciones para que el informe anual se haga cargo de las dificultades del instrumento, y proponga adecuaciones.

I.2 Proceso

Para cumplir con los objetivos propuestos, el Comité Asesor sesionó desde agosto del 2011. En las sesiones se invitó a diversos expertos para discutir las posibles aristas y abarcar todas las visiones acerca del gasto tributario.

Los invitados que presentaron sus visiones al Comité Asesor fueron los siguientes:

1. **Michel Jorratt, asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile hasta marzo 2012.**
2. **Jorge Rodríguez, investigador de Cieplan.**
3. **Julio Pereira, Director del Servicio de Impuesto Internos.**
4. **Hernán Büchi, Consejero de Libertad y Desarrollo.**

Con base en las discusiones sostenidas durante las presentaciones de los expertos, así como en la investigación propia, los miembros del Comité Asesor analizaron y discutieron los diversos aspectos relacionados con el gasto tributario y prepararon un set de opiniones y conclusiones que se presentan en este documento.

II SISTEMA TRIBUTARIO Y GASTO TRIBUTARIO

Por definición, el gasto tributario contempla las reducciones en recaudación que no están contempladas dentro del sistema tributario, por lo tanto es pertinente comenzar describiendo el concepto de sistema tributario. Posteriormente, se define y analiza el gasto tributario y su medición.

II.1 El sistema tributario

La primera reflexión nace de la génesis de los impuestos. Éstos surgen de la necesidad de financiar los gobiernos de los países, regiones, estados, etc. y, por lo tanto, constituyen un acuerdo social en el cual los agentes económicos acceden a ceder parte de sus ingresos a sus gobernantes, con el fin de financiar la administración, los gastos sociales y bienes públicos necesarios para que los países funcionen adecuadamente.

Dado que por naturaleza casi la totalidad de los impuestos distorsionan los precios relativos, solo serán eficientes y, por lo tanto, no producirán una pérdida social, si es que están destinados a corregir una externalidad negativa. Lo anterior implica que el resto de los impuestos que se aplican en una sociedad, por naturaleza, crean ineficiencias y con ello pérdidas sociales.

En efecto, el costo de un impuesto no es equivalente a su recaudación, lo que produce que el costo económico material de los impuestos no sea transparente ni a la opinión pública ni a la discusión legislativa fiscal. Un principio ampliamente reconocido en finanzas públicas consiste en que los impuestos generan costos en la sociedad que van más allá del monto recolectado. Por ejemplo, se ha reportado que en el caso de los impuestos federales en Estados Unidos, la mayor carga “marginal” promedia para el conjunto de los impuestos US\$0,44 por cada dólar de mayor recaudación. Tratándose de los impuestos a la renta personal y a las corporaciones en ese país, Feldstein (1996), en un estudio que a diferencia de los métodos tradicionales incorpora efectos dinámicos, ha estimado cargas marginales de US\$1,65 y de US\$1,51 por cada dólar adicional de recaudación, respectivamente.

Si bien la estructura tributaria de Estados Unidos es distinta a la chilena y la metodología difiere de la estándar (por incorporar, adicionalmente, efectos dinámicos), los órdenes de magnitud involucrados bien parecen ameritar que un sistema tributario –concebido como el conjunto de leyes, normas y reglamentos destinados al cobro de los impuestos– debería estar diseñado para cumplir su labor de recaudación imponiendo los menores costos sociales posibles, es decir, tratando de distorsionar lo me-

nos posible los precios, de modo de no afectar con ello los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión, entre otros y, por lo tanto, el crecimiento económico de un país.

Con dicho fin, la literatura resume un conjunto de principios generalmente aceptados para establecer una política tributaria¹:

- **Suficiencia:** esto implica que el sistema tributario debería generar los recursos necesarios para mantener los equilibrios fiscales y macroeconómicos.
- **Eficiencia:** dado que los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de bienes gravados por bienes no gravados, los sistemas tributarios deberían ser lo más neutral posible, minimizando la discriminación en favor o en contra de una elección económica en particular. Esto implica que los sistemas tributarios deberían considerar bases tributarias lo más amplias posibles (ingreso o gasto), minimizando las diferencias en las tasas de impuestos a aplicar a las bases imponibles. Lo anterior es importante, pues las distorsiones que generan los impuestos pueden ser un impedimento para el crecimiento económico. En efecto, la OCDE (Kraan, 2004) sugiere que, en la práctica, los sistemas tributarios deberían ser lo más neutral posible.
- **Equidad:** otra característica que se busca en los sistemas tributarios es la equidad entendida en su sentido horizontal y vertical, donde la equidad horizontal se refiere a que contribuyentes en igual situación económica deberían ser gravados de igual forma, dado que tienen la misma habilidad y capacidad para enfrentar la carga impositiva, lo que significa que un impuesto sobre un determinado nivel de ingreso total debería ser el mismo, no importando cómo se componga o cuál sea la fuente de ese ingreso. La equidad vertical, en cambio, implica que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deberían ser los impuestos que pague, como proporción de esta capacidad.

1

Sin embargo, como ha sido ampliamente discutido en la literatura económica, estos principios muchas veces se contraponen entre sí y es necesario sacrificar una característica deseable en función de las otras.

Cabe destacar que la búsqueda de equidad vertical, que implica utilizar el sistema tributario como un método para redistribuir el ingreso, atenta contra el principio de eficiencia, pues un sistema tributario progresivo, resultado de la búsqueda de equidad vertical, distorsiona las decisiones de ocio-trabajo, generando ineficiencias y afectando negativamente el crecimiento económico.

El principio de equidad vertical, por tanto, solo es la base de un sistema que busca cumplir el objetivo de redistribución del ingreso a través del sistema tributario. Dado que uno de los principales objetivos del gasto público, en especial del gasto social, debería ser la redistribución del ingreso es posible lograr una mayor eficiencia del sistema tributario si se utiliza el gasto público como medio principal para lograr una mejor distribución del ingreso y se utiliza el sistema tributario como medio para recaudar causando las menores distorsiones económicas posibles. En efecto, aunque la estructura tributaria resulte ser regresiva, el uso eficiente del gasto social genera un efecto neto final favorable a la mejor distribución del ingreso.

- ♦ **Simplicidad:** los sistemas tributarios deben mantenerse lo más simples posibles. El costo de transacción para la sociedad de tener que hacer una declaración y pagar los impuestos, aparte de los costos de eficiencia, es real y efectivo. Un sistema tributario complejo, no solo es más caro, sino que además crea incentivos perversos facilitando la evasión y elusión de los impuestos.

II.2 Definición de gasto tributario

Tal como se indica anteriormente, los gastos tributarios han sido definidos por la OCDE como “transferencias de recursos públicos que se realizan a través de la disminución de obligaciones tributarias respecto de un impuesto de referencia más que a través de un gasto directo”². De este modo, los gastos tributarios pueden tomar distintas formas:

1. **Exenciones:** montos que se excluyen de las bases imponibles.
2. **Deducciones:** montos que se pueden rebajar o deducir de la base imponible.
3. **Créditos:** montos que se deducen del pago de impuestos o permiten rebajar los mismos.
4. **Tasas reducidas:** tasa menor a su benchmark o impuesto de referencia a aplicar a determinadas transacciones tributables o sujetos tributarios.
5. **Diferimientos:** postergación del pago de impuestos.

De acuerdo a la OCDE, los gastos tributarios pueden ser utilizados como un instrumento de política y frecuentemente pueden ser sustitutos del gasto público directo³.

Por su parte, los distintos informes del SII sobre la materia definen el gasto tributario como “el 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”⁴.

2 Kraan (2004).

3 El recuadro 1 ofrece una visión alternativa del concepto de gasto tributario.

4 Informes sobre gasto tributario SII, 2003 a 2011.

Recuadro 1**Una visión distinta del concepto de gasto tributario**

Una opinión divergente a la establecida por la OCDE o el FMI, pero que responde cabalmente a la visión de libertad económica, e identifica el pensamiento de una parte del Comité Asesor, nace de la presunción que los ingresos tributarios no son de propiedad de los gobiernos o entidades que cobran los impuestos, sino que pertenecen a las personas o agentes económicos, quienes han cedido a la autoridad, a través de un proceso democrático, parte de sus ingresos.

Este concepto ha sido ampliamente discutido por la literatura y fue también parte de una importante discusión por parte del Congreso de Estados Unidos (Saxton, 1999). Bajo esta visión, donde los ingresos fiscales provenientes de impuestos pertenecen primariamente a los agentes económicos y no al gobierno, quien solo recibe los impuestos de los agentes porque éstos han decidido cederlos, no existe el concepto de gasto tributario, o bien el gasto tributario es siempre igual a cero, pues la base impositiva o impuesto de referencia sobre el que habría que calcular el gasto tributario es el finalmente existente y, por axioma, entonces el gasto tributario es equivalente a cero.

Bajo esta visión, entonces, no es necesario realizar un presupuesto de gastos tributarios, sin embargo sigue siendo necesario realizar un análisis periódico del costo económico y social que imponen los impuestos sobre un país.

II.3 Historia del concepto de gasto tributario

El concepto de gasto tributario es relativamente nuevo, aunque su uso probablemente se remonta mucho antes de su definición oficial y contabilización pública.

La identificación del concepto de gasto tributario nace en noviembre de 1967, cuando Stanley Surrey, el entonces secretario asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, hizo hincapié en que las deducciones, exenciones y otros beneficios concedidos en el impuesto a la renta no formaban parte de la estructura propia del impuesto y constituían, en realidad, gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario en lugar de ser realizados directamente a través del gasto.

En efecto, al principio de los años setenta solo Alemania y Estados Unidos contabilizaban los gastos tributarios y los presentaban al Congreso en forma periódica. Ya en 1983 Australia, Austria, Canadá, España y Francia calculaban regularmente sus gastos tributarios. En 1996 casi todos los países miembros de la OCDE presentaban a discusión parlamentaria sus gastos tributarios (para mayor detalle ver Anexo I).

II.4 El presupuesto de gastos tributarios

Los presupuestos de gastos tributarios son informes financieros que buscan transparentar el uso de las concesiones tributarias, con el objeto de someterlas al mismo control y evaluación sistemática que el gasto presupuestario directo.

A diferencia de lo que ocurre con el gasto presupuestario directo, el cual es aprobado anualmente por el Congreso y es sometido sistemáticamente a evaluación, los gastos tributarios suelen quedar implícitos en las proyecciones de ingresos y se evalúan y analizan solo en el proceso de aprobación del proyecto de ley que les da origen. Esta situación viola el principio presupuestario de no compensación de ingresos y gastos. En efecto, la diferencia entre el gasto directo y el gasto tributario es que el primero se desarrolla en dos etapas: la percepción del ingreso y el pago del subsidio o la transferencia; por su parte, en el segundo se compensa el pago con el ingreso, omitiéndose por lo tanto aquellas dos etapas.

En la medida en que los gastos tributarios buscan lograr resultados similares a los que se persiguen con

el gasto público directo, deberían estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que este último. Este punto lo destaca la OCDE (Kraan, 2004), al señalar que “un control menos riguroso de los gastos tributarios en relación con los gastos directos crea incentivos para establecer subsidios y transferencias en la forma de los primeros, al margen de las consideraciones objetivas que podrían justificar tal elección. Esto hace peligrar las funciones distributivas, macroeconómicas y administrativas del presupuesto y puede poner en riesgo la función primaria de recaudación de ingresos del sistema tributario.”

II.5 Medición de los gastos tributarios

Lo que en la definición parece ser un concepto bastante simple, a la hora de realizar la medición no es tal. Para poder medir el gasto tributario es necesario definir un impuesto de referencia o benchmark contra el cual comparar las disposiciones legales de cada impuesto. La definición de este impuesto de referencia no es tarea fácil, pues involucra definir si determinadas tasas y estructuras son parte de la referencia y constituyen la esencia del impuesto o son parte de la excepción, tarea para la que no existe un marco objetivo.

II.5.1 Enfoques de medición

De acuerdo a Craig y Allan (2001) serían tres los enfoques utilizados para definir el impuesto de referencia necesario para calcular los gastos tributarios: enfoque conceptual, enfoque legal y enfoque de subsidio análogo.

1. Villela, Lemgruber y Jorratt (2009) definen el enfoque conceptual como aquel que procura vincular el impuesto de referencia con una “estructura tributaria normal”, que no guarda relación necesariamente con las definiciones legales del impuesto. En consecuencia, cada vez que el impuesto real deja de aplicarse sobre esta renta conceptual, o se aplica sobre una cantidad menor, aparece un gasto tributario. En el caso del impuesto a la renta, los países que usan este enfoque suelen partir del

concepto renta de Haig-Simons⁵, según el cual la renta corresponde al consumo realizado en un período más la variación experimentada por el valor del patrimonio entre el inicio y el término de ese período. Así, cada vez que la legislación tributaria margina de la base imponible algún componente de la renta Haig-Simons, surge un gasto tributario. En el IVA se utiliza generalmente el consumo con base amplia territorial.

2. El enfoque legal, en cambio, toma la legislación tributaria vigente como base para definir el impuesto de referencia y, por ende, para identificar los gastos tributarios. Bajo este enfoque se suelen considerar gastos tributarios aquellas excepciones expresamente mencionadas en la Ley.
3. El enfoque del subsidio análogo identifica como gastos tributarios solo aquellas concesiones tributarias que son claramente análogas a un subsidio directo, lo que en la práctica llevaría a una identificación de gastos tributarios muy similar a la del enfoque legal.

De acuerdo con el estudio de Craig y Allan (2001), entre los países de la OCDE son seis los que aplicaban, a la fecha del estudio, el enfoque conceptual (Australia, Bélgica, Canadá, España, Finlandia e Irlanda), cinco optaban por el enfoque legal (Austria, Corea, Francia, Holanda y Portugal) y dos elegían el enfoque del subsidio análogo (Alemania y Reino Unido). Por su parte, Estados Unidos utilizaba dos impuestos de referencia: uno según el enfoque conceptual y otro que sigue el enfoque legal. En Latinoamérica, Chile sigue el enfoque conceptual, en tanto que Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú optan por el enfoque legal.

Estos tres enfoques permiten definir el impuesto de referencia en relación a la base imponible. No obstante, es necesario definir otras particularidades de los impuestos como, por ejemplo, la estructura de la tasa del impuesto de referencia, la unidad de tributación, el período de tributación y las deducciones aceptadas que son consideradas parte de la base y las que son consideradas parte de la excepción.

5 Conocida también como renta de Schanz-Haig-Simons, medida de la renta económica desarrollada en primera instancia por el economista alemán Georg von Schanz en 1896 y luego por los economistas estadounidenses Robert M. Haig y Henry C. Simons durante las décadas de 1920 y 1930.

De acuerdo a Villela, Lemgruber y Jorratt (2009), las prácticas más comunes utilizadas por los distintos países serían las siguientes:

Para el impuesto a la renta:

1. **Estructura de tasas:** se consideraría que la estructura progresiva de tasas contenida en la ley forma parte del impuesto de referencia. Esto significa que el tramo exento habitual en las escalas de tasas no da origen a un gasto tributario, como tampoco las tasas marginales inferiores a la máxima.
2. **Unidad de tributación:** en general, se toman como parte del impuesto de referencia las unidades de tributación aceptadas en la ley (por ejemplo, declaración individual, matrimonial o familiar). Es decir, la menor (o mayor) tributación derivada de la declaración matrimonial, en vez de la individual, no da origen a un gasto tributario.
3. **Período de tributación:** se considera que los períodos de tributación definidos en la ley son parte de la referencia.
4. **Deducciones:** se suelen tomar como parte del impuesto de referencia las deducciones de gastos necesarios para producir la renta –lo cual es consistente con la definición de renta de Haig-Simons– así como las deducciones de pagos obligatorios.
5. **Otros:** en general, se incluyen como parte de la referencia las convenciones contables para determinar la renta, las disposiciones que procuran facilitar la administración del impuesto, las que persiguen evitar la doble tributación, las relacionadas con la tributación internacional y la deducción de pérdidas de períodos anteriores.

Para el IVA y otros impuestos indirectos:

1. **Tasas:** la práctica habitual es considerar como parte de la referencia la tasa legal de aplicación general. En consecuencia, las tasas reducidas darán origen a gastos tributarios y las sobretasas producirán gastos tributarios negativos.
2. **Remanentes:** en general, se asume que el tratamiento legal de los remanentes es parte de la referencia. No obstante, en el caso de que haya un sector o grupo de contribuyentes privilegiado con una devolución de remanentes, dicho tratamiento debe constituir un gasto tributario.
3. **Devoluciones:** es habitual que se consideren las devoluciones del IVA a los exportadores como parte del impuesto de referencia. Esto es consistente con un IVA en destino con base consumo.

De este modo, la definición del impuesto de referencia no solo no es una tarea fácil de realizar, lo que produce que las concepciones y/o definiciones de benchmark varíen de país en país; sino que además genera dudas acerca de la objetividad de la medida de gasto tributario, haciendo difíciles las comparaciones entre países, así como también sacar cualquier conclusión de los resultados obtenidos al establecer un presupuesto de gasto tributario.

II.5.2 Métodos de estimación

Adicionalmente al establecimiento del impuesto de referencia o benchmark, con el objetivo de medir el gasto tributario, es necesario definir el método de estimación del costo del gasto tributario para el fisco.

Se distinguen tres métodos de cálculo utilizados en la estimación de los gastos tributarios:

1. **Método del ingreso renunciado:** mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio alguno de comportamiento en los contribuyentes, es decir, que su comportamiento es el mismo

que exhibían antes de la aplicación del gasto tributario. Este método es conocido también como medición ex post.

2. **Método del ingreso ganado:** procura estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en éste -denominado también medición ex ante- se toman en cuenta los cambios de comportamiento de los contribuyentes. En la práctica, la aplicación de este método es bastante limitada, pues plantea la dificultad de que se debe disponer de estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes o rentas favorecidos con un tratamiento tributario preferencial. Este método también debe considerar los cambios de comportamiento en relación con la evasión. Una parte del ingreso potencial derivado de la derogación de un gasto tributario terminará siendo evadida, tal como ocurre con una proporción de la recaudación de todos los impuestos. Esta es la metodología que se usa actualmente en Chile.
3. **Método del gasto directo equivalente:** estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario.

El análisis de las diferencias que generan en la estimación de los gastos tributarios los distintos enfoques utilizados en la medición, así como las metodologías de estimación y la dificultad de determinar el impuesto de referencia, dificulta la comparación entre distintos países, por lo que su uso debe ser analizado con cuidado.

III ANÁLISIS DEL GASTO TRIBUTARIO EN CHILE

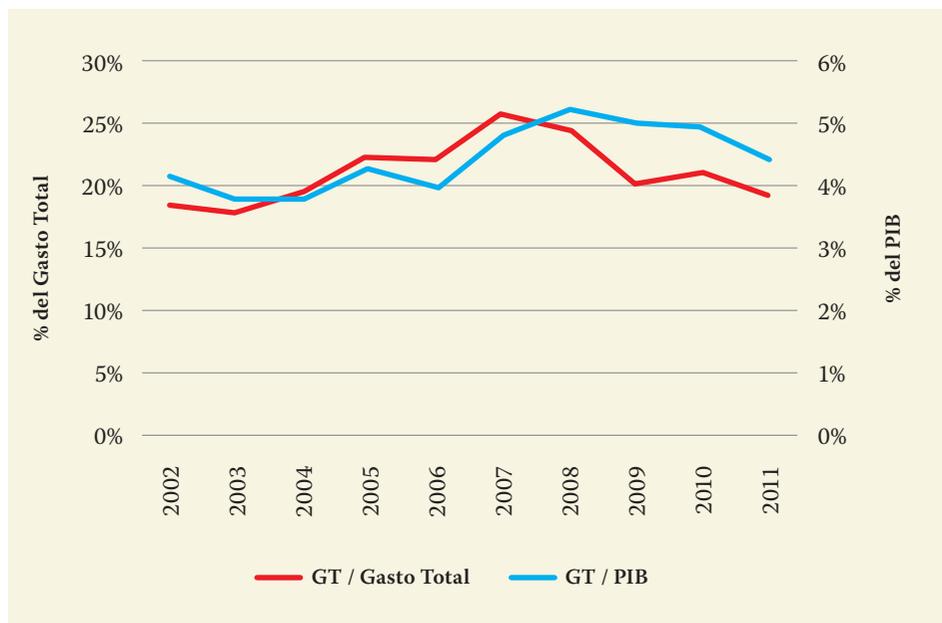
Dado que la eficiencia, equidad y simplicidad son características deseables de los sistemas tributarios, la existencia de exenciones, excepciones, diferenciales de tasas y todas las formas que toman los gastos tributarios atentarían en principio contra estas características, imponiendo costos adicionales a los sistemas tributarios. Adicionalmente, dado que operan a través de leyes y no presupuestos anuales, son menos flexibles y generan mayores niveles de inercia de gasto o inercia de menor recaudación.

No obstante lo anterior, la tendencia en el mundo es que el presupuesto de gastos tributarios crece como proporción del gasto público total, en vez de disminuir. La razón que justifica lo anterior es que los gastos tributarios también se utilizan para promover ciertos objetivos de política económica, como incentivar el ahorro, estimular la inversión y/o el empleo, estimular el desarrollo de ciertas industrias, de zonas geográficas, mejorar la progresividad y otorgar mayor eficiencia al sistema tributario. En estas situaciones el gasto tributario cumple una labor similar a la del gasto público, justificándose su uso.

Sin embargo, dado que los gastos tributarios finalmente constituyen una herramienta de política paralela al gasto público, es requisito básico para el buen funcionamiento del sistema que sean identificados correctamente, estimados o medidos, evaluados respecto de los objetivos que cumplen, tal como se realizan evaluaciones a los programas de gasto público, controlados y presentados a evaluación legislativa.

El siguiente gráfico muestra la evolución que estos gastos han experimentado en Chile en los últimos 10 años como porcentaje del PIB (eje derecho) y como porcentaje del gasto total del Gobierno Central (eje izquierdo).

Gráfico 1
Gasto tributario (GT)
2002-2011



Fuente: elaboración propia en base a antecedentes de Dipres, SII y Banco Central.

Se puede desprender de las cifras del gráfico anterior que el gasto tributario mostró un relativo aumento de su participación en el gasto total hasta el año 2007 para luego comenzar a revertirse, ocurriendo algo similar con su participación dentro del PIB, la que ha venido descendiendo desde el año 2008, contrario a la tendencia mundial. De esta forma, el año 2011 el gasto tributario fue superior a US\$ 10 mil millones, cifra equivalente a 20% del gasto total y a algo más de 4% del PIB. Al respecto, las variaciones en las estimaciones anuales de gasto tributario se han debido principalmente a cambios en las tasas de impuesto a la renta; adición de la estimación de nuevas partidas de gasto tributario; y las variaciones en la rentabilidad de los fondos de pensiones, que inciden en la franquicia relacionada.

El cuadro 1 presenta la información del gasto total del Gobierno Central Consolidado y del gasto tributario en millones de dólares, entre los años 2002 y 2011.

Cuadro 1
Gasto del Gobierno Central Total y Gasto Tributario
(cifras en millones dólares de cada año)

Año	Gasto Gobierno Central Total	Gasto Tributario
2002	15.023	2.853
2003	15.624	2.863
2004	19.039	3.721
2005	22.777	5.178
2006	26.564	5.930
2007	30.731	8.015
2008	36.216	9.061
2009	40.044	8.189
2010	47.733	10.190
2011	53.572	10.527

Fuente: elaboración en base a antecedentes de Dipres y SII.

Con el objetivo de analizar el caso chileno respecto del gasto tributario, se comenzará por describir el proceso actual de cálculo y estimación del gasto tributario en Chile, para posteriormente analizar la metodología y supuestos bajo el cual se construye, definiendo luego algunos lineamientos para su medición y evaluación.

III.1 Cálculo de Gasto Tributario en Chile

De acuerdo a lo publicado en el “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012” de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile: “... 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”.

Con este objetivo, y a partir del año 2002, anualmente el Servicio de Impuestos Internos realiza una estimación de los gastos tributarios provenientes del impuesto a la renta y del IVA.

Para el año 2012, el Servicio de Impuestos Internos estimó lo informado en el cuadro 2.

Adicionalmente, el SII clasifica los gastos tributarios de acuerdo a dos criterios: 1) el sector u objetivo beneficiado y 2) a las partidas más relevantes, todo lo cual es publicado en el Informe de Finanzas Públicas que cada año elabora la Dipres. A continuación, el cuadro 3 destaca el gasto tributario ordenado por sector u objetivo beneficiado de acuerdo a su participación sobre el total.

Cuadro 2
Gasto tributario 2012
(millones de \$ y % del PIB)

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la renta	3.609.951	2,87%
Regímenes especiales	54.046	0,04%
Exenciones	267.038	0,21%
Deducciones	369.280	0,29%
Créditos al impuesto	299.818	0,24%
Diferimientos del impuesto	2.614.217	2,08%
Tasas reducidas	5.551	0,00%
IVA	868.538	0,69%
Exenciones y hechos no gravados	465.275	0,37%
Créditos	403.263	0,32%
Diferimientos del impuesto	0	0,00%
TOTAL	4.478.490	3,57%

Fuente: SII.

Cuadro 3
Gasto Tributario por sector u objetivo beneficiado 2012

Sector/objetivo	Millones de \$	% del PIB	% del total
Ahorro-inversión	2.759.597	2,19%	61,62%
Inmobiliario	509.859	0,41%	11,38%
Salud	393.947	0,31%	8,80%
Educación	304.523	0,24%	6,80%
Resto de sectores	185.189	0,15%	4,14%
Fomento a la MYPE	176.880	0,14%	3,95%
Regional	83.763	0,07%	1,87%
Transporte	45.560	0,04%	1,02%
Seguros	24.231	0,02%	0,54%
Exportaciones	2.880	0,00%	0,06%
No asignado	-7.939	-0,01%	-0,18%
TOTAL	4.478.490	3,57%	100,00%

Fuente: SII.

De acuerdo a lo señalado en el informe del SII previamente mencionado, y tal como se especifica en Barra y Jorratt (2002), para efectos de medición se consideran gastos tributarios todas las desviaciones respecto del tratamiento tributario normal y que con ello favorezcan, promuevan o estimulen a un sector o agente de la economía. Cabe destacar que esta medición se realiza tanto para el impuesto a la renta como para el IVA.

De acuerdo al informe del SII, 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 recibir por derogar cada franquicia.

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, aplicando luego los ajustes para reflejar la situación con la franquicia derogada.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones, se usa 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.

III.1.1 Impuesto a la renta

Con el objetivo de definir el impuesto de referencia o benchmark respecto del cual se realiza la comparación o se define la desviación, el SII ha definido como norma o benchmark del impuesto a la renta aquel que considera las siguientes características:

1. **Definición de renta de Haig-Simons:** esto implica que se considera como la base imponible del impuesto el ingreso o renta de las personas, que de acuerdo a la definición de Haig-Simons, equivale a la variación que experimenta su patrimonio entre dos momentos del tiempo más el consumo durante ese mismo período.

Dada esta definición, los incentivos al ahorro tales como los establecidos en el artículo 57 bis, la deducción de las cotizaciones previsionales de la base del impuesto de segunda categoría y la exención de impuestos que beneficia a los ahorros previsionales administrados por las AFP, entre otros, son tratados como gastos tributarios.

De acuerdo a lo señalado en el Informe de Finanzas Públicas de octubre de 2010 el texto legal del impuesto a la renta, a lo largo de su historia, ha sufrido diversas modificaciones que apuntan en la dirección de desgravar el ahorro y la inversión, de tal forma que se ha ido transformando en un impuesto híbrido, cuya base imponible es en algunos casos la renta, en otros el gasto y, la mayor parte de las veces, una cantidad intermedia entre renta y gasto. Entonces, sería válido presumir que la intención del legislador es gravar el gasto o bien gravar parcialmente la renta.

Cabe recordar que si se adoptara como impuesto de referencia uno sobre el gasto, algunos gastos tributarios que actualmente se reportan como tales dejarían de serlo, entre ellos el diferimiento del impuesto personal sobre rentas empresariales, que es el ítem de mayor monto. Tampoco lo serían la deducción de las cotizaciones a los fondos de pensiones, el ahorro previsional voluntario y el crédito del artículo 57 bis. Como contrapartida, se debería reconocer una sobre-tributación (o gasto tributario negativo) cada vez que se graven las rentas en vez del gasto, como sería el caso de los trabajadores dependientes que ahorran por encima de los límites permitidos por el APV o del artículo 57 bis.

2. Los sujetos del impuesto son las personas naturales: en este caso, los impuestos que pagan las personas jurídicas son solo a cuenta de los impuestos personales, por tanto, el crédito de primera categoría que evita la doble tributación de las utilidades empresariales no se contabiliza como gasto tributario.
3. Las tasas y tramos de renta corresponden a las vigentes y se consideran parte de la norma, por tanto los diferenciales entre tasas a las que están afectas las personas no constituyen gasto tributario.
4. Los regímenes para pequeños contribuyentes y de contabilidad simplificada se consideran parte de la norma y por tanto dichas excepciones no constituyen gasto tributario.

III.1.2 Impuesto al valor agregado

El SII define la norma o benchmark para el impuesto al valor agregado en base al supuesto que el IVA es un impuesto al consumo y, por tanto, grava la totalidad de las ventas e importaciones de bienes y servicios con una tasa única y pareja.

Adicionalmente, se considera la tasa cero de IVA a las exportaciones como parte de la norma, pues su objetivo es evitar la doble tributación de las exportaciones más que favorecer a un sector particular.

III.2 Análisis de la metodología de medición del gasto tributario y lineamientos para su evaluación

Una vez descrita la metodología de cálculo del presupuesto de gastos tributarios en Chile, es posible comenzar a analizar dicha estimación.

Entendida la importancia del establecimiento de un adecuado impuesto de referencia para el cálculo del gasto tributario, comenzaremos por el análisis de dicho *benchmark* en el caso de Chile.

III.2.1 Determinación de los impuestos de referencia o *benchmark*

Con el objetivo de estudiar a fondo cuál sería el impuesto de referencia, bajo la definición conceptual que mejor se adecúe al espíritu de nuestro sistema tributario, se analizó el marco legal, histórico y conceptual en el cual se inserta este impuesto.

De acuerdo a lo analizado previamente, es posible deducir que en el caso chileno se utiliza el enfoque conceptual para determinar el impuesto de referencia. En efecto, tanto en el impuesto a la renta como en el IVA es este enfoque el que determina cuáles son las excepciones de la norma que originan la existencia de un gasto tributario.

No obstante, el enfoque conceptual, tal como lo indica su definición, vincula el impuesto de referencia con una “estructura tributaria normal”. La definición de esa estructura tributaria “normal” genera

cierto grado de subjetividad, en especial en el caso del impuesto a la renta, ya que éste ha sufrido mutaciones que lo han ido transformando desde un impuesto al ingreso a un impuesto al gasto en la búsqueda de desgravar el ahorro y la inversión y, con ello, fomentar el crecimiento económico del país⁶.

La definición del impuesto de referencia como un impuesto al gasto o un impuesto al ingreso genera diferencias muy importantes a la hora de calcular el gasto tributario. Por otra parte, si con el objetivo de incrementar la transparencia y eficiencia del gasto tributario se busca evaluar constantemente este presupuesto, los objetivos de ahorro e inversión que hoy están presentes en la estructura tributaria quedan sujetos a merced de la contingencia política, que funciona con objetivos y agendas distintas de las económicas.

Esta discusión no es exclusiva de Chile. Desde hace años en Estados Unidos se ha venido discutiendo el uso de una definición de impuesto al gasto o al ingreso como base de referencia del cálculo del gasto tributario. En efecto, de acuerdo a Toder (2005), el criterio escogido puede tener efectos importantes sobre la eficiencia, equidad y complejidad del sistema tributario, donde lo primero que cabe preguntarse es cuál es la definición del impuesto base, si uno al ingreso, uno al gasto o alguna combinación de ambos.

6 En el recuadro 2 se presentan los períodos que se pueden distinguir en la historia de la Ley del Impuesto a la Renta en que se verifican estos cambios.

Recuadro 2**Variaciones en la Ley del Impuesto a la Renta**

Es posible distinguir en la historia de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR), tres períodos: el comprendido entre los años 1924 a 1964, el que va desde los años 1964 a 1974 y el que se extiende desde el año 1974 hasta la actualidad.

(a) Período 1924-1964

El 2 de enero de 1924 se promulgó la Ley N°3.996, primera ley sobre las rentas de nuestro país, la cual mantuvo su vigencia hasta el año 1964, en que se promulgó la Ley N°15.564, cuyo art. 5 reemplazó a aquella.

La Ley N°3.996 distinguía 6 categorías de rentas en atención a las fuentes de las mismas, todas las cuales tributaban con impuestos de tasa diferenciada. Así era posible distinguir: renta de los bienes raíces (primera categoría), gravada con una tasa de 9% sobre el 6% del avalúo fiscal del bien; renta de los capitales mobiliarios (segunda categoría) con una tasa de 4,5% de los intereses, dividendos, pensiones u otras rentas de capitales mobiliarios; beneficios de la industria y del comercio (tercera categoría), impuesto de tasa 3,5%; beneficios o rentas de la explotación minera o metalúrgica (cuarta categoría), renta gravada con un impuesto de tasa 5% sobre las utilidades anuales; sueldos públicos y privados, pensiones y montepíos (quinta categoría), se gravó con un impuesto de tasa 2% sobre el monto íntegro de sus ingresos y, finalmente, la renta de profesiones y de toda otra ocupación lucrativa no comprendida en las anteriores categorías (sexta categoría), con un impuesto de tasa 2%.

Destacó en el texto original de la Ley N°3.996 la ausencia de un impuesto tipo global complementario, toda vez que el Senado estimó que un impuesto de tipo progresivo era contrario a las garantías constitucionales, ya que el N° 3 del art. 12 de la Constitución de 1833, entonces vigente, aseguraba la “igual repartición de los impuestos y contribuciones a proporción de los haberes (...)”. Posteriormente, mediante modificación introducida por DL 330 de 1925, al amparo de la Constitución recién promulgada que permitía ahora gravar “haberes o rentas”, se estableció el impuesto global complementario a nuestra legislación.

El DL 755 (DO 16/12/1925) aprobó un nuevo texto de la LIR. Se introdujo el impuesto adicional que, sin perjuicio de las variaciones que ha experimentado por el transcurso del tiempo, mantiene análogos fundamentos, cuales son hacer tributar rentas que se consideran tienen fuente en Chile y, en especial, compensar el gasto que se genera en Chile con motivo del pago de rentas a personas sin domicilio ni residencia en Chile. Asimismo, el DL 755 eliminó la tributación en segunda categoría de las rentas de los bienes raíces (se mantuvo solo por su relevancia el global complementario).

La Ley N°8.419 (27/03/1946) y el DS 2106 (10/05/1954) fijaron nuevos textos refundidos de la LIR. En ambos casos, se mantuvo la estructura de la LIR, contemplando seis impuestos cedulares por cate-

gorías, un impuesto global complementario y finalmente un impuesto adicional. Esta modificación incorporó la primera aproximación a una definición de renta en nuestra legislación, la cual establecía que “todas las rentas, beneficios y utilidades, cuya imposición no se encuentre expresamente establecida en otras disposiciones de esta ley, serán gravadas con arreglo a la tasa y demás disposiciones de esta categoría (tercera)”.

(b) Período 1964 - 1974

Esta etapa de la LIR se inició con la promulgación del art. 5 de la Ley^o15.564 (DO 14/02/1964). Tres innovaciones fundamentales presentó la Ley N^o15.564 respecto de la anterior LIR, a saber: (i) definió el concepto de renta; (ii) reestructuró las categorías disminuyéndolas a dos y (iii) creó el impuesto a las ganancias de capital. El numeral sexto del art. 2 de la Ley N^o15.564 señaló que es “renta, los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda periódicamente una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera que sea su origen, naturaleza o denominación”. Al igual que la definición vigente en la actualidad, la definición señalada incorporó los conceptos de la teoría rédito producto y rédito incremento de patrimonio, aunque recogió la primera con mayor rigor al considerar la periodicidad en forma expresa. De las antiguas seis categorías que contenía la LIR solo quedaron dos. En efecto, se fusionaron las categorías primera a cuarta, en la nueva primera categoría que gravó las rentas en cuya generación predomina el capital. Se fusionaron además las categorías quinta y sexta, generándose la nueva segunda categoría que gravó las rentas del trabajo. Finalmente, se incorporó el denominado impuesto a las ganancias de capital, contenido en el título IV de la LIR. Este impuesto gravó el mayor valor en la enajenación de determinados activos. Propiamente gravó incrementos de patrimonio derivados de la disposición de bienes que, en definitiva, por la teoría de rédito incremento de patrimonio por su propia naturaleza, carecen de periodicidad y se obtienen enajenando el activo o la fuente productora. Esta ley mantuvo los impuestos global complementario y adicional.

(c) Período 1974 – actualidad

El DL 824 de 31 de diciembre de 1974 sustituyó a la Ley N^o15.564, estableciendo la actual LIR.

Numerosas son las innovaciones que el DL 824 incorporó a nuestra legislación a la época de su promulgación. Asimismo, numerosas son las modificaciones introducidas a la LIR desde 1974 a la fecha.

En lo sustancial, la LIR incorporó el sistema de corrección monetaria, el cual si bien permite se tribute sobre valores actualizados, dista de ser un mecanismo integral y por ello es fuente de no pocas distorsiones en los resultados tributarios. Los arts. 41 y 41 Bis LIR se ocupan de la corrección monetaria. Esta Ley derogó el anterior impuesto a las ganancias de capital, extrapolando sus normas al actual art. 17 numeral 8 de la LIR. Parte importante de las muchas dificultades de interpretación y aplicación que suscita el art. 17 numeral 8 de la LIR deriva de esta cuestión estructural.

Casi no ha habido año en que no se le hayan introducido modificaciones a la LIR desde 1974 a la fecha. Algunos años exhiben una multiplicidad de modificaciones, no menores. Las presiones por resolver las cuestiones tributarias que origina la globalización, la conveniencia de reglamentar las oportunidades de nuevos negocios que importa el desarrollo tecnológico, la inserción internacional de Chile y las necesidades del Estado han originado, en un cuadro que sorprende por lo dinámico, una enorme cantidad de modificaciones. Así la LIR ha redefinido algunas normas de fuente, generando desde 1984 un impuesto integrado en el cual la tributación afecta más decisivamente al propietario final sobre retiros y dividendos que a la empresa. Del mismo modo, se asimiló el sistema tributario de las sociedades de responsabilidad limitada al de las sociedades anónimas, permitiéndose además el retiro de utilidades para reinvertir en otras sociedades. Como consecuencia de esta reforma, el año 1984 se creó el Fondo de Utilidades Tributables. Por otro lado, a principios de 1989, se modificó la base de cálculo del impuesto a las utilidades de las empresas al eliminarse de dicha base las utilidades reinvertidas.

En 1993 se llevaron a cabo modificaciones al sistema de financiamiento de la educación, ampliando el financiamiento compartido, lo cual fue complementado con la creación de un esquema de beneficios tributarios para las donaciones de empresas a establecimientos educativos subvencionados administrados por municipalidades e instituciones privadas sin fines de lucro. Una segunda medida fue la introducción de un incentivo tributario al ahorro personal, de modo que las personas pudieran postergar el pago de los impuestos de la fracción del ingreso ahorrada en instrumentos financieros hasta el momento en que ese ahorro y su rentabilidad fueran retiradas. Por último, también incluyó un crédito tributario para las empresas contra los impuestos a la renta pagados en otros países por rentas extranjeras declaradas en Chile.

La LIR contempla reglas para atenuar los efectos de la doble tributación internacional, precios de transferencia, exceso de endeudamiento relacionado, incluso regulando la existencia de la Plataforma de Inversiones (un vehículo estrictamente tributario destinado a permitir que las transnacionales desde Chile controlen sus inversiones en la región). Incluso, mediante la Ley N°20.026 (D.O. 16.06.05) se ha incorporado el Título IV BIS a la LIR, el cual contiene un impuesto específico a la actividad minera (Royalty II). Las modificaciones ligadas al impuesto a la renta que se han sucedido desde el año 2007 a la fecha, en particular, el paquete de reformas denominado “MK2”, introdujo la eliminación del impuesto a la ganancia de capital por la enajenación de acciones en bolsa; la creación de las “Sociedades por Acciones”, que une los beneficios de las sociedades de responsabilidad limitada con los de las sociedades anónimas; la flexibilización de la normativa que afecta a los fondos de inversión, extendiendo los incentivos tributarios a los tenedores de cuotas de fondos de inversión; y la creación de los planes de ahorro previsional voluntario con aporte complementario del empleador (APVC).

Así, con excepción del art. 1, prácticamente no se ha dejado incólume ningún artículo de la LIR promulgada en 1974.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente.

Así como en Chile, en Estados Unidos una importante parte de las reformas tributarias de los últimos años se han inspirado en reemplazar el impuesto al ingreso por un impuesto al consumo o gasto, donde la mayor diferencia se basa en que el impuesto al consumo exime del pago del impuesto al ahorro, lo que se traduce en que, definido el benchmark desde el punto de vista de un impuesto al ingreso, algunos de los gastos tributarios más grandes provienen de los siguientes conceptos:

- el diferimiento en el pago de los impuestos para el caso de los ahorros para pensiones
- los impuestos a las ganancias de capital⁷
- la exclusión del pago de impuestos a los intereses de los bonos públicos estatales y locales
- la exclusión del pago de impuestos a los intereses de los ahorros de los planes de seguros de vida
- los diferimientos en el pago de impuestos a algunas formas de ingresos empresariales.

Todos los ítems anteriores no debiesen ser considerados gasto tributario cuando el impuesto de referencia utilizado tiene como base un impuesto al gasto.

Esta discusión fue cubierta por Gerens (2001), que se refiere largamente a este tema e indica que:

“...en un modelo dinámico de equilibrio general calibrado para los EE.UU., Auerbach y Kotlikoff (1987) muestran que al sustituir un impuesto a la renta de 15% por un impuesto al consumo de 18% (manteniendo así la recaudación), el nuevo equilibrio de largo plazo resulta en una tasa de ahorro un 18% superior, con un impacto transitorio inmediato en la tasa de ahorro que se duplica en los primeros años de la transición, debido al fuerte incentivo a ahorrar y acumular capital que produce este cambio de impuestos. Adicionalmente, un mayor nivel de capital físico en el nuevo estado estacionario de 24% genera un salario real un 6% mayor que en el caso de impuesto a la renta, por la mayor productividad marginal de la mano de obra resultante del mayor nivel de capital.

7

Al respecto, Pablo Serra hace la siguiente precisión: si la norma tiene base gasto, se reconoce como gasto necesario el costo de oportunidad del capital. Por tanto, en el caso de las ganancias de capital, el impuesto con base en el gasto grava la diferencia entre la ganancia de capital y el costo de oportunidad del capital.

De lo anterior existe un gran consenso entre los economistas. Por ello, en muchos países se deducen de la base imponible los depósitos en cuentas especiales de ahorro y se incluye en la base imponible los retiros de dichas cuentas, con el propósito de replicar el impuesto al consumo dentro del impuesto a la renta. Ejemplos de estas cuentas son las Individual Retirement Account (IRA) y cuentas 401k en los EE.UU. En ambos casos el ahorro neto (desahorro neto) en estas cuentas se deduce de (se agrega a) la base imponible de modo de replicar el impuesto al consumo...”.

Para el caso chileno, al analizar los resultados del presupuesto tributario del año 2012 (cuadro 3 de la sección III.1) se puede observar que el 68% de los gastos tributarios estimados corresponden a conceptos que buscan eximir o diferir los impuestos de gastos vinculados a ahorro o inversión (2,2% del PIB clasificado como ahorro-inversión y 0,24% del PIB clasificado como educación, del total de 3,57% del PIB del presupuesto de gasto tributario).

En efecto, de acuerdo a Tokman, Rodríguez y Marshall (2006), conceptualmente podría interpretarse que, por ejemplo, la postergación del pago de los impuestos global complementario y adicional sobre las rentas retenidas por las empresas, que constituye un incentivo a la reinversión de utilidades, es parte integral del sistema tributario chileno y, por lo tanto, no correspondería a una excepción. De hecho, según el informe citado, varios autores señalan que el diferimiento del impuesto a la renta constituye un elemento central del diseño de este impuesto en Chile, en el sentido de que lo acerca a un impuesto al gasto.

Dicho análisis se complementa con el estudio de Serra (2006) que señala que una característica del impuesto a la renta en Chile es su baja recaudación relativa al IVA, a pesar de la elevada tasa máxima del impuesto a las personas naturales. Esta situación se explicaría principalmente por los diversos mecanismos que permiten excluir de la base imponible los ahorros del período, los que aproximan el impuesto a la renta a un impuesto al gasto.

Consultado sobre este punto, Hernán Büchi, ex ministro de Hacienda y actual consejero del Instituto Libertad y Desarrollo, quien impulsó una reforma tributaria durante su período ministerial, señaló que era justamente el espíritu de las reformas tributarias realizadas en los años '80 transformar el impuesto a la renta en un impuesto al gasto, con el objetivo de incentivar el ahorro y la inversión y de ese modo impulsar el crecimiento económico. Dicha transformación ha sido reconocida por diversos autores y es consistente con la evolución de los sistemas tributarios en el mundo.

De la discusión que aquí se plantea queda claro que un enfoque de medición adecuado del gasto tributario en Chile debería reevaluarse, dadas las modificaciones en la ley de impuesto a la renta que la han acercado al enfoque de gravar el gasto por sobre el ingreso. Por lo anterior sería pertinente **contar con una estimación para el gasto tributario en Chile que incluya ambos criterios de medición, utilizando como benchmark un impuesto que grava el gasto además de uno que grava el ingreso.**

La incorporación de un nuevo benchmark con base en el gasto supone el desarrollo de una metodología nueva y que incluya establecer definiciones con un mayor detalle. El Comité comprende que la implementación del cálculo del gasto tributario con esta nueva medición requerirá tomar decisiones respecto al enfoque de medición y la metodología, en un proceso gradual de desarrollo y publicación final de las estimaciones. Sin embargo, y en base a los términos de referencia expuestos al comienzo, este Comité entiende que está fuera de sus capacidades y atribuciones pronunciarse sobre cada aspecto de la nueva medición.

Una vez analizado en profundidad el impuesto de referencia o benchmark a utilizar como base del cálculo del gasto tributario, es necesario ahondar en un punto de la medición de dicho gasto, que tiene que ver justamente con los diferimientos de los impuestos que hoy son considerados gasto tributario.

Tal como su nombre lo indica, los diferimientos no constituyen una exención, sino una postergación del pago de dichos impuestos a una fecha posterior. Lo anterior implica que más que existir una pérdida tributaria por concepto de impuestos no percibidos, existe una pérdida que debería evaluarse como **la diferencia entre el impuesto que se percibiría por efecto de la eliminación del diferimiento y el valor presente de los impuestos que efectivamente se recaudarán por dichos ingresos**, que debería incluir no solo el concepto de pérdida de valor en el tiempo por la postergación del pago, sino que además una estimación del cambio en la tasa a la que estará afecto dicho ingreso en el futuro, dada la progresividad del impuesto a la renta⁸.

A las mismas conclusiones arribó el Informe de Gasto Tributario del año 2010 del Ministerio de Hacienda de Canadá (2010), que plantea que la estimación del costo de los diferimientos de impuestos

8 Al respecto, en primer lugar, sería necesario poder predecir en qué período se van recaudar los impuestos diferidos. Segundo, está la posibilidad de que algunos impuestos diferidos en definitiva se eludan. Por tanto, habría que disponer de una estimación del porcentaje de los impuestos diferidos que finalmente son recaudados y en qué plazo.

presenta una serie de dificultades metodológicas, debido a que pese a que el impuesto no es recaudado en un año particular, éste puede ser recolectado en un período futuro. Por tanto, es necesario estimar el costo de dicho diferimiento asegurando su comparabilidad con el resto de los gastos tributarios estimados, donde no existirá una recuperación posterior del impuesto. En efecto, la medición de los diferimientos con base en el valor presente del gasto tributario constituye la metodología de medición utilizada por Estados Unidos.

Sin embargo, cabe plantearse la duda de si los diferimientos serían considerados gasto tributario con una norma en base consumo. En particular, las utilidades obtenidas por las empresas que son retenidas y reinvertidas por dichas empresas, en ningún caso podrán ser utilizadas para realizar gastos personales. Por lo mismo, dichas utilidades no deben estar en la base de cálculo del impuesto a la renta.

Es opinión mayoritaria del Comité, en base a lo anterior, que en lo que respecta al cálculo del gasto tributario se debe tener en cuenta que los impuestos pagados por las empresas como un porcentaje de sus utilidades tributarias anuales son efectivamente un crédito que las personas le otorgan al Estado y, por tanto, debe contabilizarse de dicha manera. Dado que la parte de las utilidades de un año particular que no fueron distribuidas a los accionistas o socios por definición no pueden ser gastadas, **no sería correcto definir como gasto tributario los impuestos que se habrían generado en el evento que dichas utilidades hubiesen sido repartidas a los accionistas o socios de las empresas**, toda vez que desde un punto de vista conceptual la base del impuesto es el gasto y no la renta. Las utilidades retenidas serán eventualmente un gasto de las personas, y base para futuros impuestos, una vez que los accionistas puedan disponer de las mismas, es decir, cuando estas utilidades sean retiradas de la empresa.

III.2.2 Marco conceptual para la evaluación del gasto tributario

Desde un punto de vista económico, cuando se calculan los gastos tributarios, habiendo ya escogido el benchmark para su medición, se debe tener en cuenta que los recursos económicos empleados en la actividad beneficiada tienen un costo de oportunidad; es decir, si estos recursos no se destinaran a esa actividad o sector se asignarían a otros usos. Por otro lado, desde el punto de vista de la política tributaria es relevante evaluar si los tratamientos tributarios de excepción que están detrás de los gastos tributarios cumplen los objetivos para los cuales fueron diseñados y si esos objetivos se mantie-

nen vigentes a través del tiempo. En términos agregados se requiere una mirada general tomando en consideración, además de la renuncia fiscal que significan las excepciones tributarias, todos los costos que involucran las franquicias, los costos de administración, los costos de cumplimiento y los espacios de evasión y elusión tributaria.

De acuerdo a Tokman, Rodríguez y Marshall (2006) detrás del gasto tributario existe una política pública, por lo que necesariamente debe determinarse la eficiencia relativa de las franquicias tributarias en comparación con otros instrumentos de política. Los autores mencionan que los criterios de evaluación debiesen considerar, por ejemplo, los ámbitos de accesibilidad de beneficiarios, costos administrativos, posibles malos usos, flexibilidad, transparencia y rendición de cuentas, control de gastos, efectividad y equidad.

En este contexto, si se considera a los gastos tributarios como una herramienta de política pública que busca ciertos objetivos, se plantea la necesidad de generar un marco de evaluación de las excepciones tributarias con el consiguiente monitoreo permanente y sistemático de las mismas. Ello con el fin de evaluar el grado de efectividad y eficiencia de estos instrumentos de política en cumplir un determinado fin o si se requiere de algún rediseño en la política.

En esta línea, en el caso chileno se ha avanzado con la publicación anual desde el año 2002 del Informe de Gasto Tributario que lleva a cabo el SII, a través del cual se identifican y cuantifican las distintas excepciones tributarias existentes en los impuestos a la renta e IVA que generan un nivel de gasto tributario para cada año. Complementariamente a esta medición, cabe preguntarse si también se debería informar periódicamente respecto de los resultados de un proceso de revisión y evaluación al que sea sometido el gasto tributario, de forma similar al que se someten los programas de gasto presupuestario.

En este proceso de evaluación del gasto tributario se debiese apuntar a verificar si existen razones de eficiencia económica, de justicia en términos distributivos o de interés público que justifiquen las intervenciones que dan origen a este gasto, comprobar si cada una de las franquicias es eficiente en el cumplimiento de sus objetivos y si no existen instrumentos alternativos.

Tokman, Rodríguez y Marshall (2006) a la vez sugieren que para las franquicias tributarias debiesen

evaluarse las desventajas que se producen, no solo a nivel individual, sino que también a nivel agregado cuando coexisten varias operando a la vez. En efecto, diversas franquicias pueden ser eficientes individualmente alterando precios relativos con el fin de incentivar ciertas conductas en los agentes económicos, pero juntas pueden tender a anularse o debilitarse, generando incentivos y resultados distintos de los esperados. Los autores también proponen que de ser implementado un programa de evaluación de gastos tributarios, éste sea efectuado periódicamente por consultores externos e independientes al gobierno, debiendo someterse los resultados de estas evaluaciones a los mismos procedimientos de difusión y de discusión por los que pasan las evaluaciones de los programas públicos.

Considerando estos antecedentes, el Comité recomienda **realizar una evaluación económica-social trianual o quinquenal del sistema tributario total, en particular del gasto tributario**. Ésta debe exponer su justificación económica y social, así como la evaluación de su eficacia y eficiencia respecto del logro del objetivo buscado y de si sus beneficios llegan al público objetivo, lo que eventualmente podría incluir sugerencias de opciones de política pública más eficientes. Dicha evaluación debería ser entregada por la Dirección de Presupuestos en conjunto con el presupuesto de la nación y el presupuesto de gasto tributario del año en cuestión, no obstante la evaluación debería ser realizada por una institución independiente del gobierno. Este tipo de evaluaciones debieran ser extensibles también a futuras modificaciones tributarias.

IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los gastos tributarios son una herramienta alternativa de política pública, que persigue resultados similares a los que se podrían obtener mediante el gasto público directo. Por lo tanto, deberían estar sujetos a los mismos controles y criterios de transparencia que este último. El gasto presupuestario directo es evaluado periódicamente por la ciudadanía, con ocasión de la elaboración del presupuesto anual y su discusión y aprobación en el Congreso. Los gastos tributarios, en cambio, quedan implícitos en las proyecciones de ingresos y son sometidos a evaluación solo al momento de discutir el proyecto de ley que los crea. En razón de lo anterior, es de suma importancia definir el impuesto de referencia o benchmark adecuado para medir estos gastos, de modo que entren en la discusión aquellos ítems que corresponden a gasto tributario y no aquellos que corresponden a la estructura tributaria total.

El análisis llevado a cabo por el Comité Asesor se circunscribió a la determinación de la base relevante sobre la cual calcular el gasto tributario o benchmark. Respecto de la base para el impuesto a la renta, es opinión del Comité que el impuesto a la renta en Chile es un sistema integrado, en el sentido que los impuestos que pagan las empresas son retenciones de impuestos que correspondería pagar a las personas. Es decir, no existe un impuesto a la renta de las empresas propiamente tal.

Es también una visión mayoritaria del Comité que el actual sistema tributario fue concebido desde un punto de vista conceptual como un impuesto al gasto y no como un impuesto a la renta. Sin embargo, las dificultades prácticas para medir correctamente el gasto de las personas y así poder utilizar dicha medición como base para el impuesto, derivaron en que la base del impuesto sea la renta neta de ciertas deducciones que permiten aproximar la renta al gasto.

Es opinión de la mayoría en el Comité que la utilización –para efectos de la medición de gasto tributario- de una base de impuesto a la renta que incluya la parte no gastada de dicha renta es especialmente importante, con el objetivo de mantener una estructura tributaria pro-crecimiento.

No obstante, la medición de los gastos tributarios en base a una referencia de impuesto a la renta en base gasto no es excluyente a la medición actual de gasto tributario que realiza anualmente el SII. En opinión de la mayor parte del Comité, la mantención del impuesto de referencia actualmente utilizado debería sufrir algunas modificaciones, con el objetivo de medir adecuadamente el gasto tributario real que se efectúa bajo la base de un impuesto a la renta base ingreso.

Pese a que desde el año 2002 el SII realiza anualmente una medición de los gastos tributarios pro-

venientes de los impuestos a la renta y del IVA, que se presenta junto con el presupuesto anual al Congreso, a diferencia de los programas de gasto público, no existe una evaluación de la eficiencia de estos gastos, pues su presentación es meramente informativa y no requiere de aprobación, dado que los gastos tributarios obedecen a leyes previamente aprobadas.

En virtud de todo lo anterior, este Comité Asesor realiza las siguientes recomendaciones⁹:

- **Mantener una medición anual del presupuesto de gastos tributarios, incorporando las recomendaciones de este Comité, a ser presentado por la Dirección de Presupuestos en conjunto con el presupuesto de la nación.**
- Complementar la actual medición de gasto tributario, en lo referente al impuesto a la renta, con una que considere como base ingresos a los cuales se les deduce la parte no gastada de los mismos. Consistente con la evidencia internacional en la materia, esto implicaría agregar a la medición actual que tiene como base los ingresos, una medición que tiene como base una proxy del gasto realizado por los contribuyentes.
- En el caso de la medición del gasto tributario considerando como base una estructura tributaria desde una perspectiva de ingreso, en la medida que haya una forma práctica de medición, sería recomendable que los diferimientos de los impuestos fueran medidos como el valor presente del impuesto, que corresponde efectivamente al gasto realizado por el concepto de diferir un impuesto.
- En el caso de la medición del gasto tributario considerando como base una estructura tributaria desde la perspectiva de gasto, se recomienda medir como gasto tributario negativo la sobre tributación a la que quedan sometidas aquellas personas que, en virtud de las disposiciones tributarias vigentes, pagan sus impuestos considerando como base imponible las rentas del ejercicio. Este es el caso particular de los trabajadores dependientes e independientes.

9

En el anexo II se presentan algunas opiniones individuales surgidas durante la discusión del Comité que aportan al análisis.

- Extender la medición de los gastos tributarios a todo el sistema tributario y no solo sobre los impuestos a la renta e IVA, pues existe una serie de franquicias y excepciones que, a primera vista, parecieran tener una justificación distinta de la puramente económica y que se encuentran implícitas en impuestos menores, como los impuestos específicos; o bien para evaluar la existencia de otras distorsiones como son, por ejemplo, el gasto tributario positivo que genera el impuesto a la herencia¹⁰.
- Realizar una evaluación económica-social trianual o quinquenal del sistema tributario total, en particular del gasto tributario. Ésta debe exponer su justificación económica y social, así como la evaluación de su eficacia y eficiencia respecto del logro del objetivo buscado y de si sus beneficios llegan al público objetivo, lo que eventualmente podría incluir sugerencias de opciones de política pública más eficientes. Dicha evaluación debería ser entregada por la Dirección de Presupuestos en conjunto con el presupuesto de la nación y el presupuesto de gasto tributario del año en cuestión, no obstante la evaluación debería ser realizada por una institución independiente del gobierno. Este tipo de evaluaciones debieran ser extensibles también a futuras modificaciones tributarias.

10 Para llevar a cabo esta recomendación es necesario que, primero, se terminen de implementar las propuestas sobre mediciones con base ingreso y gasto, señaladas previamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Barra, P. y Jorratt, M. (Enero, 2002). “*Medición del Gasto Tributario en Chile*”.
- Canadá, Ministerio de Hacienda. (2010). “*Tax Expenditures and Evaluations*”. Capítulo “*Tax Expenditures: Notes to the Estimates/Projections 2010*”.
- Craig, J. y Allan, W. (2001). “*Fiscal Transparency, Tax expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*”. NTA Papers and Proceedings.
- Feldstein, M. (2006). “*How Big Should Government Be*”. National Tax Journal 50.
- Gerens S.A. (Marzo, 2001). “*Impuesto a la Ganancia de Capital en Chile: Propuestas de Reforma*”.
- Jorratt, M. (Marzo, 2000). “*Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno*”.
- Kraan, Dirk-Jan. (2004). “*Off-budget and Tax Expenditures*”. OECD Journal on Budgeting, Volume 4, N°1.
- Martín, F. (Marzo, 2009). “*Gastos Tributarios. Principales Cuestiones Conceptuales*”.
- Minarik, J. (2008). “*Tax Expenditures in OECD Countries*”. OECD. 2008. 29th Annual Meeting of Senior Budget Officials.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (2011). “*Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012*”.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (2010). “*Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011*”.
- OCDE. (2010). “*Tax Expenditures in OECD Countries*”.
- OCDE. (2010). “*Tax Policy Conclusions*”. Centre for Tax Policy and Administration.
- Saxton, J. Vice Chairman. (Agosto, 1999). “*Tax Expenditures: A Review and Analysis*”. Joint Economic Committee, United States Congress.
- Serra, P. (2006). “*La Reforma al Sistema Tributario Chileno: Una Tarea Inconclusa*”. CEP Chile, Estudios Públicos N°101, verano 2006.
- Servicio de Impuestos Internos, Subdirección de Estudios. (Marzo, 2006). “*Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2004, Proyección 2005 y Proyección 2006*”.
- Toder, E.J. (Noviembre, 2005). “*Tax Expenditures and Tax Reform: Issues and Analysis*”.
- Tokman, M.; Rodríguez, J. y Marshall, C. (2006). “*Las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública*”. CEP Chile, Estudios Públicos, 102, Otoño 2006.
- Villela, L.; Lemgruber, A. y Jorratt, M. (Diciembre, 2009). “*Los Presupuestos de Gastos Tributarios. Conceptos y Desafíos de Implementación*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo IDB- WP-131.
- Villela, L.; Lemgruber, A. y Jorratt, M. (2010). “*Gastos tributarios: La Reforma Pendiente*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington..

ANEXOS

ANEXO I

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

	CANADÁ	
Definición	Desviaciones respecto del sistema tributario establecido como referencia.	
Tipos de impuestos cuantificados	Impuestos personales y corporativos a la renta e impuestos a bienes y servicios (GST)	
Benchmark	Para los impuestos personales y corporativos a la renta el impuesto de referencia es un impuesto a la renta.	
Método de cálculo	Ingreso renunciado. Las estimaciones suponen que no hay cambio en el comportamiento de los contribuyentes o la actividad económica como consecuencia de la presencia del gasto tributario. Las estimaciones se realizan con base caja.	
Publicación de estimaciones	Las estimaciones se publican en un documento separado del presupuesto fiscal y, por lo tanto, los gastos tributarios no se incluyen junto al resto del gasto fiscal y solo sirven para efectos comparativos.	
Frecuencia del informe	No es requisito legal publicar el informe de gasto tributario, sin embargo Canadá reporta su gasto tributario en forma anual y cada cuatro años produce un documento que detalla y describe todos los gastos tributarios.	
Incorporación del gasto tributario en el proceso presupuestario	El proceso presupuestario en Canadá no impone restricciones especiales sobre la promulgación de los gastos fiscales.	
Incentivos para reducir o eliminar gastos tributarios	No existen restricciones a los gastos tributarios en el proceso presupuestario anual.	
Revisión del gasto tributario	No existe un mecanismo formal. Sin embargo, las medidas impositivas son revisadas en curso y en forma discrecional.	
Revisión de programas de gastos comparables	Proyecciones de programa de gastos futuros son proporcionadas por un período de cinco años en la actualización económica y fiscal de otoño y para un período de dos años en el presupuesto.	

FRANCIA	ALEMANIA
Medidas legales o reglamentarias cuya aplicación induce una menor recaudación fiscal para el Estado en comparación con la aplicación de la referencia o “norma”.	No existe una definición legal del gasto tributario. La ley hace referencia a beneficios a determinadas empresas y sectores de la economía.
Impuestos personales, corporativos a la renta, impuestos a la riqueza, al valor agregado, de estampillas y otros impuestos indirectos.	Rango amplio
La norma es una interpretación de las intenciones de los legisladores. Un criterio general es que este tiene un alcance limitado. Su base es un impuesto al ingreso.	No existe una definición legal explícita del impuesto de referencia. Provisiones estructurales de la ley, tales como exenciones personales o tasas progresivas son consideradas parte de la estructura.
Ingreso renunciado. No se contabilizan cambios en el comportamiento, cambios en la actividad económica o la interacción entre distintas provisiones.	Ingreso renunciado con base caja. No se contabilizan cambios en el comportamiento
El gasto tributario se publica anualmente en el anexo de ley de presupuesto, así como en el Proyecto de Ley de financiamiento de la Seguridad Social.	Las estimaciones de gasto tributario se presentan junto al informe de subsidios del gobierno federal, que junta en un solo documento tanto los gastos tributarios como los programas de gasto que persiguen fines similares, en forma semestral junto al proyecto de ley de presupuesto.
Se publica anualmente tanto en el proyecto de ley de presupuesto como en la Ley de financiamiento de la Seguridad Social, para el ejercicio así como para los dos años anteriores.	Se publica en forma semestral e incluye el cálculo para el ejercicio, los dos años precedentes y un año futuro.
No existe ninguna restricción para considerar nuevos gastos tributarios.	El principio fundamental es una “regla de oro”, en virtud de la cual los préstamos se limitan al equivalente a los gastos de inversión, de tal manera que la posición neta de activos del gobierno se mantiene. Esto es visto como una barrera exitosa contra la expansión de los gastos tributarios.
No hay restricciones ni incentivos.	En el año 2006 se estableció que los subsidios, ya sea en la forma de gastos tributarios o pagos directos, debían tener una duración determinada y ser decrecientes en el tiempo. Adicionalmente, se estableció que los subsidios debían ser entregados en forma de programas de gasto y no de gasto tributario.
Se realiza una evaluación del cada gasto tributario en el presupuesto fiscal (en términos de costos).	Alemania ha iniciado un proceso de revisiones formales de los gastos tributarios. En dicho proceso se evaluarán los 20 gastos tributarios más grandes, equivalentes a un 92% del gasto tributario total.
El presupuesto francés contiene gastos obligatorios que, se estima, constituyen un 80% o más del presupuesto.	Los gastos para programas públicos futuros se calculan anualmente durante la preparación del presupuesto.

	JAPÓN	
Definición	Medidas fiscales especiales: disposiciones de excepción para perseguir un objetivo de la política, que vulneran los principios fundamentales del sistema tributario japonés (equidad, neutralidad y simplicidad).	
Tipos de impuestos cuantificados	Impuestos personales, corporativos a la renta y otros impuestos, incluyendo impuestos a las herencias y regalos, e impuestos específicos a las gasolinas y licores.	
Benchmark	Define las medidas especiales en relación a los principios fundamentales, más que a un impuesto base.	
Método de cálculo	Ingreso renunciado. Japón reconoce algunos gastos tributarios negativos.	
Publicación de estimaciones	Publicado anualmente junto con los demás documentos de presupuesto.	
Frecuencia del informe	Anual	
Incorporación del gasto tributario en el proceso presupuestario	No existe ninguna restricción.	
Incentivos para reducir o eliminar gastos tributarios	Cualquier cambio debe cumplir con los objetivos de consolidación fiscal.	
Revisión del gasto tributario	Las medidas fiscales especiales son revisadas anualmente por los funcionarios del Ministerio de Hacienda.	
Revisión de programas de gastos comparables	El proceso de revisión de los gastos tributarios es independiente del proceso de gasto.	

REINO UNIDO	ESTADOS UNIDOS
<p>El Reino Unido divide los alivios a la carga impositiva en tres categorías. Los que constituyen una alternativa al gasto público y que tienen consecuencias similares, llamados gasto tributario; los que son una parte integral del sistema tributario o que simplifican la administración o cumplimiento de normas tributarias, llamados alivios estructurales, y los que combinan elementos de categorías estructurales y de gastos.</p>	<p>Pérdidas de ingresos atribuibles a las disposiciones que permiten una exclusión, exención o deducción de los ingresos tributables o que proporcionan un crédito especial, una tarifa preferencial de impuestos o un diferimiento del pago.</p>
<p>Impuestos personales, corporativos a la renta, impuesto al valor agregado, impuesto a los seguros, sobre las ganancias de capital, a la herencia, a los ingresos del petróleo, de estampillas, a la tierra e impuestos especiales.</p>	<p>Impuestos personales, corporativos a la renta. En principio se puede hacer para otros impuestos, pero no se ha hecho, excepto por un corto lapso de tiempo en los años '90.</p>
<p>Para el análisis del impuesto a la renta, el Reino Unido identifica como gasto tributario los impuestos sobre ganancias de capital y los ingresos corporativos, lo que sugiere que su impuesto de referencia es un impuesto a la renta.</p>	<p>En general, el gasto tributario en Estados Unidos es calculado como las desviaciones respecto a un impuesto a la renta global, donde los ingresos se definen como el consumo más el cambio en el nivel de riqueza (definición de Haig Simons). En los últimos años, la discusión del gasto tributario se ha centrado en la discusión entre un impuesto de referencia al consumo y uno a la renta.</p>
<p>Ingreso renunciado. No se contabilizan cambios en el comportamiento de los individuos por la existencia del gasto tributario.</p>	<p>Ingreso renunciado. No se contabilizan cambios en el comportamiento de los individuos por la existencia del gasto tributario.</p>
<p>Publicados en conjunto con el Informe de Presupuesto.</p>	<p>Los gastos tributarios se presentan en el presupuesto anual, pero en un anexo.</p>
<p>Aun cuando no existe un requerimiento legal especial, el gobierno publica las estimaciones de gasto tributario cada otoño.</p>	<p>Se estima anualmente y se presenta el año en curso, dos años precedentes y cinco años futuros.</p>
<p>El Gobierno se ha comprometido a no adoptar medidas de política, incluidos los gastos tributarios, si no cumplen o se acomodan a la regla de oro y la regla de inversión sostenible.</p>	<p>Cualquier reducción de impuestos (incluidos los gastos tributarios) debe compensarse completamente.</p>
<p>La regla de oro debería proporcionar un incentivo para reducir o eliminar los gastos tributarios existentes. Los superávits no anticipados pueden tratarse como un dividendo y ser prorrogados para el año siguiente, o ser utilizados como reducciones de precios.</p>	<p>Se prohíbe la expansión de un gasto tributario si no se cubre con la eliminación o disminución de otros gastos tributarios o gasto efectivo.</p>
<p>Pese a que no es un requisito legal, los gastos tributarios son revisados dos veces al año como parte de los procesos de presupuesto y pre-presupuesto.</p>	<p>Legalmente no hay requerimientos de revisión de los gastos tributarios existentes. Sin embargo, dado que muchos gastos fiscales tienen fecha de término, requerirán cierto grado de reconsideración. Adicionalmente, los gastos tributarios reciben particular atención siempre que la reforma fiscal está en la agenda política.</p>
<p>Se estima que entre el 40% y 60% del gasto presupuestario es por naturaleza obligatorio en el Reino Unido. Hay fechas de término específicas para algunos de estos programas de gastos obligatorios, momento en el que el gasto cesa si no es renovado.</p>	<p>El presupuesto incluye proyecciones plurianuales de los programas de gasto.</p>

ANEXO II

OPINIONES SURGIDAS DURANTE LA DISCUSIÓN DEL COMITÉ

Este anexo busca recoger las opiniones minoritarias de quienes participaron en la discusión del Comité que, aunque no forman parte de las recomendaciones que el Comité da en su conjunto, entregan otro punto de vista y aportan al debate. En particular y dada la magnitud e importancia del tema de la definición del impuesto de referencia, gran parte de la discusión se circunscribió a este tópico.

En relación a la discusión sobre el impuesto de referencia a utilizar en el caso chileno, **Arnaldo Gorziglia**, miembro del Comité Asesor, considera que es necesario distinguir entre lo que constituye una franquicia tributaria propiamente tal, esto es una exclusión por la ley del gravamen que de no mediar una norma expresa afectaría a la tributación con uno o más impuestos, como lo son claramente las rentas exentas de primera categoría indicadas en el artículo 39 de la LIR¹¹, de aquellas que son franquicias aparentes, pero que en realidad son parte de la estructura del sistema tributario que la legislación ha establecido, como ocurre por ejemplo con el impuesto de primera categoría que es deducible como crédito de los impuestos personales o el impuesto adicional.

En su opinión, lo mismo ocurre con la reinversión de las utilidades en otras empresas, donde el artículo 14 de la LIR autoriza a los socios de sociedades de personas que retiren las utilidades y las reinviertan en otras sociedades, postergando la aplicación de los impuestos personales hasta que se efectúen retiros desde la sociedad receptora de la reinversión, así como ocurre con la depreciación acelerada, en que no se trata de una exención o franquicia tributaria per se, sino de una franquicia aparente que contempla la LIR. Las franquicias propiamente tales darían origen a un gasto tributario porque constituyen una renuncia del Fisco a un ingreso, mientras que las franquicias estructurales no lo harían.

A su juicio, al modificarse la LIR desde un impuesto al ingreso a un impuesto al consumo, el sistema tributario chileno se ha quedado a medio camino entre tomar como base para el gravamen el ingreso y el gasto. Esta situación un tanto híbrida trae no pocas dificultades para definir en ciertos casos si determinada norma constituye una franquicia que califica como gasto tributario y, por tanto, una trans-

11 Lo mismo puede decirse en la misma Ley de la Renta de ciertas exclusiones del hecho gravado, registradas en el artículo 17 que registra que algunos ingresos no son renta por razones de justicia o conveniencia. Del mismo modo son claramente franquicias las exenciones contenidas en el DL sobre impuestos al valor agregado contenidas en el artículo 12, las múltiples leyes que se han dictado y que favorecen ciertas donaciones, entre otras.

ferencia de recursos públicos mediante una reducción de la carga tributaria de los contribuyentes.

Opinión similar tiene **Pablo Serra**, miembro del Comité Asesor, quien señala que en Chile tenemos un impuesto al ingreso, pero con varias exenciones cuyo propósito es aproximarlos a un impuesto al consumo. Por lo tanto, si se usa como referencia el ingreso, habrá un gasto tributario positivo y si, por el contrario, se usa el consumo, el gasto tributario probablemente será negativo (hay otras exenciones que no tienen que ver con acercar el impuesto a uno al gasto). Respecto de la metodología de cálculo, sugiere que el enfoque más adecuado es el legal que considera como gasto tributario aquellas exenciones de aplicación particular, pues se puede entender que la estructura impositiva que existe es la que los legisladores desean y, en caso contrario, se debiera plantear una reforma tributaria.

No obstante, dado que habitualmente se usa el enfoque conceptual, le parece apropiado medir el gasto tributario usando como referencia tanto el impuesto al ingreso como el impuesto al consumo o gasto. El impuesto al gasto implica en el caso de las empresas gravar los flujos de caja, es decir, la base imponible es determinada a grandes rasgos por la diferencia entre todos los ingresos y todos los egresos. Entre los egresos se incluyen las compras de bienes de capital. En consecuencia, toda inversión que se realiza se descuenta de la base imponible de algún contribuyente. Por lo tanto, el referente para el cálculo del gasto tributario debiera en el caso del impuesto al consumo usar para las empresas el impuesto que grava los flujos de caja, mientras un impuesto definido con base de ingreso debiera gravar las ganancias de capital. Por lo tanto, cualquier exención que beneficie los ingresos provenientes de ganancias de capital constituye un gasto tributario y debiera medirse como tal. Un impuesto con base en el consumo reconoce como gasto necesario solo el costo de oportunidad del capital. Entonces, en el caso de las ganancias de capital, el impuesto con base en el gasto debiera gravar la diferencia entre la ganancia de capital y el costo de oportunidad del capital. Por ejemplo, en el caso de un terreno que se compra en 100 y se vende en 300 dos años después, el impuesto al gasto debería considerar como gasto necesario la tasa de interés de mercado entre ambos períodos y gravar la diferencia. Por ello le parece más adecuado considerar como gasto tributario aquellas exenciones de aplicación particular. No obstante, dado que se requiere definir el gasto tributario de la manera universal, le parece que calcular el gasto tributario con ambas referencias, tal como se realiza en los EE.UU., es una buena opción.

Respecto de los diferimientos, **Serra** opina que, a grandes rasgos, el gasto tributario asociado a los diferimientos corresponde, en teoría, a la diferencia entre el impuesto que se percibiría por efecto de la

eliminación del diferimiento y el valor presente de los impuestos que efectivamente se recaudarán por dichos ingresos. En consecuencia, en el mejor de los escenarios se podría esperar que el diferimiento no produzca gasto tributario. En efecto, se puede conjeturar que los impuestos diferidos que quedan en manos de privados crecerán a una tasa al menos igual a la tasa de costo de oportunidad del capital. Sin embargo, los impuestos diferidos son difíciles de fiscalizar, y por tanto, una parte de ellos no se recaudan jamás. En efecto, fiscalizar el uso de las utilidades no distribuidas por las empresas es prácticamente imposible para cualquier administración tributaria. Luego, el gasto tributario debiera ser, en primer lugar, una estimación de los impuestos que no se pagarán. Segundo, desde el punto de vista fiscal es difícil que un gobierno pueda contabilizar recursos que no sabe cuando los recibirá, más aún si éstos pueden diferirse de forma indefinida. Por ello, propone que una mejor estimación del gasto tributario de un año corresponde a los impuestos diferidos ese año menos los impuestos diferidos del pasado que se recaudan ese año.

Al comentar los criterios de equidad horizontal y vertical que debe tener el sistema tributario, enunciados al comienzo de este informe, **Serra** realiza la siguiente indicación: los impuestos que gravan rentas económicas, por ejemplo el impuesto a los flujos de caja, no distorsionan y, además, tienen un fuerte impacto redistributivo porque normalmente las rentas son percibidas por contribuyentes de altos ingresos.

Por último, considera que la discusión del presupuesto, incluido el gasto tributario, es necesariamente política, puesto que considera otros aspectos además de la eficiencia, tales como la equidad o el desarrollo regional.

En opinión de **Pablo Ihnen**, miembro del Comité Asesor, al discutirse la pertinencia de considerar el diferimiento del impuesto personal sobre las rentas empresariales retenidas como gasto tributario, parece pertinente partir por establecer si tal diferimiento es un atributo de naturaleza “estructural” del sistema tributario o una norma meramente accesorio.

En su opinión, el pago del impuesto personal sobre las utilidades retiradas debiera entenderse como parte esencial de un sistema tributario, que gradualmente ha transitado a una estructura que grava el gasto vis a vis el ingreso. Más allá de la discusión sobre los méritos teóricos relativos de una estructura que grava el gasto respecto de otra que grava el ingreso, hay experiencia histórica y consideraciones

de contexto que a su juicio aconsejan que un país pequeño, muy abierto e inevitablemente expuesto a shocks externos, tenga una estructura que no penalice el ahorro y a la capitalización del sistema productivo. De hecho, Chile sufrió hacia inicios de la década de los años ochenta una severa recesión, la que conllevó dramáticos ajustes patrimoniales por la precaria capitalización de las empresas. Esos mismos ajustes patrimoniales explicarían en buena medida la profundidad de dicha crisis y la dificultad para retomar el crecimiento del producto y el empleo.

Por otra parte, tratándose de normas como las ya comentadas, opina que considerarlas como gasto tributario implícitamente conlleva la intención de mantener bajo permanente revisión atributos del sistema impositivo que, por su naturaleza estructural, y por sus efectos intertemporales, deberían ser esencialmente estables en el tiempo. Lo anterior le parece especialmente pertinente tenerlo presente en el contexto de una marcada volatilidad en el panorama económico mundial.

Por todo lo mencionado, a su juicio es indeseable considerar como gasto tributario el diferimiento tributario de las denominadas rentas empresariales retenidas. Por la misma lógica también le parece discutible considerar como gasto tributario otras partidas que conceptualmente apuntan a gravar el gasto en contraposición al ingreso.

En opinión de **Carolina Fuensalida**, secretaria ejecutiva del Comité Asesor, la Ley del Impuesto a la Renta (LIR) grava la renta, sin embargo, para el estudio del hecho gravado importa, desde la perspectiva legal, considerar al menos cinco cuestiones.

-Primero, las rentas tienen una fuente productora. Se originan en un bien o una actividad, en que predomina el capital o el trabajo. El hecho de que las rentas tengan fuente en el capital o en el trabajo da sustento a la estructura de los impuestos cedulares de primera y de segunda categoría, respectivamente.

-Segundo, la fuente productora, es decir el bien o el servicio en que predomina el capital o el trabajo, en su caso, se puede situar geográficamente, lo cual permite distinguir entre rentas de fuente chilena y rentas de fuente externa, de acuerdo a los artículos 10 y 11 de la LIR, cuya importancia es también estructural en la LIR.

-Tercero, las rentas pueden ser efectivas o presuntas, es decir, determinarse en relación al resultado

acreditado con contabilidad fidedigna (generalmente completa; excepcionalmente, simplificada) o recurrirse al auxilio de un parámetro de rentabilidad predefinido como el avalúo fiscal (del inmueble o mueble respectivo) o el valor promedio de la libra de cobre o el valor neto de venta, generando un resultado por medio de una presunción de derecho que no admite prueba en contrario.

-Cuarto, la renta es además un concepto legalmente definido. Sin embargo, la definición incorpora elementos de dos distintas teorías, la del rédito-producto y la del rédito-incremento de patrimonio; esta última, en rigor predominante, da sustento a los impuestos que afectan el mayor valor obtenido en la enajenación no habitual de algunos activos, es decir, a las ganancias de capital.

-Quinto, la renta puede ser gravada en la oportunidad del devengo, en la oportunidad de la percepción o en la oportunidad del retiro o distribución. Los conceptos de renta devengada y de renta percibida están legalmente definidos. El concepto de renta retirada o distribuida es un concepto funcional que interesa al tenor del art. 14 de la LIR para articular la tributación de primera categoría de la empresa sobre base devengada con el impuesto de categoría y la tributación de global complementario o adicional que afecta al propietario final. Es decir, tiene la enorme importancia de articular la estructura dual de impuesto integrado que caracteriza a la LIR en la actualidad.

Cabe destacar que en opinión de **Michel Jorratt**, quién brindó apoyo técnico al trabajo de este Comité, el informe de gasto tributario debe ser comparable con el presupuesto de la nación, el cual se hace en base a flujos de caja y donde no se aplica el concepto de valor presente, por ejemplo, para mostrar los ingresos tributarios derivados de los diferimientos del IVA y el impuesto a la renta. Adicionalmente, el uso del valor presente presenta una dificultad práctica en su medición, razón por la cual Estados Unidos es el único país que mide los diferimientos de esta manera (además de medirlos como flujo de caja).

Además, agrega la precisión de que, en el caso de la medición del gasto tributario considerando como base una proxy del gasto, el impuesto de referencia debiera considerar alguna de las dos alternativas siguientes:

- i) **Depreciación instantánea de los activos fijos.**
- ii) **Reconocimiento como gasto necesario para generar renta el costo de oportunidad del capital.**

La idea de esta recomendación es hacer factible la estimación del gasto tributario en base consumo. En principio, con un impuesto al gasto se debe excluir de la base imponible la parte de la renta del año destinada al ahorro y agregar los desahorros provenientes de rentas de años anteriores. Sin embargo, es difícil estimar cuánto se pagaría con un impuesto de esta naturaleza, para luego medir el gasto tributario como la brecha entre el impuesto efectivo y el de referencia.

No obstante lo anterior, la teoría tributaria enseña que el equivalente a un impuesto al gasto se logra, en las empresas, depreciando instantáneamente los activos fijos comprados. Esta alternativa brinda una posibilidad para que el SII pueda realizar la estimación del gasto tributario en base gasto, toda vez que, a través del formulario de declaración de IVA, recibe información de los contribuyentes respecto de las adquisiciones de activos fijos.

Asimismo, otra alternativa para aproximarse a un impuesto al gasto es considerar el costo de oportunidad del capital como un ítem de gasto más. Esta fórmula es aplicable tanto a las empresas como a las personas naturales. La idea sería calcular la base imponible de las empresas descontando una tasa, representativa del costo de oportunidad, aplicada sobre el capital contable. En el caso de las personas, habría que descontar una tasa libre de riesgo de la rentabilidad de las inversiones.

