

## CÓMO Y CUÁNDO AVANZAR EN LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS

- En la discusión pública se ha planteado recurrente y transversalmente la necesidad de modificar o reducir los regímenes tributarios especiales, ya que existen dudas respecto de su verdadera capacidad de cumplir con el objetivo para el cual fueron creados, así como también podría haber otros instrumentos de política pública menos costosos para lograr el mismo objetivo.
- En el marco de la tramitación de la ley relativa a modernización tributaria del año 2019, el Ministerio de Hacienda acordó con la comisión de Hacienda del Senado estudiar en mayor profundidad nuestro sistema tributario, lo que también debía abordar las exenciones. El acuerdo también establece que en caso de concluir que debían eliminarse, esa mayor recaudación fiscal en parte se debe traducir en mayores ingresos para el Fisco, pero también reducir otros impuestos.
- No hay duda que aplicar estas modificaciones o eliminaciones en este momento sería contraproducente, dada la deteriorada situación económica por la cual atraviesa el país. Sin embargo, se puede avanzar en la correcta estimación de los recursos fiscales involucrados, de forma de enfrentar una discusión parlamentaria con información adecuada una vez superada la actual coyuntura.

A lo largo del tiempo, en Chile se han implementado una serie de modificaciones tributarias de distintas magnitudes y alcances, cuyo objetivo principal ha sido generar mayores ingresos fiscales. Sin embargo, también se han llevado a cabo tratamientos impositivos especiales a ciertos contribuyentes, los cuales se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar, promover o fomentar determinadas actividades, sectores, ramas, regiones, o grupos de contribuyentes. En términos generales, estos beneficios consisten en exenciones o deducciones tributarias, tasas o cobros diferenciados, entre otros mecanismos.

La creación y/o eliminación de un tratamiento tributario especial puede justificarse en base a distintos criterios, como por ejemplo, fomentar la inversión, el ahorro y el crecimiento económico, reducir distorsiones, fomentar la equidad, incentivar la igualdad en la competencia, fomentar la formalidad, simplificar el sistema, eliminar espacios de elusión, fomentar la transparencia o reducir costos de administración del sistema tributario. Considerando que la implementación de estas medidas

especiales reduce la recaudación tributaria (llamado gasto tributario GT), también debe evaluarse si es una herramienta eficiente (menor costo dado un objetivo a alcanzar) para lograr los beneficios esperados, o si puede ser sustituido por otras herramientas de política pública que permitan alcanzar la misma finalidad de forma menos costosa o más equitativa. Dados los permanentes cambios de la economía, la evaluación de estos regímenes especiales pasa a ser una necesidad permanente, más aún si hay una situación fiscal deteriorada como la que atraviesa Chile desde hace ya unos años.

## MEDICIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO DEL SII

En virtud del mandato de la Constitución (art. 19)<sup>1</sup>, el Servicio de Impuestos Internos (SII) realiza anualmente una estimación del gasto tributario (GT) del Impuesto a la Renta, IVA e impuesto a los combustibles. Así, para el 2020 estimó un gasto tributario de aproximadamente US\$ 9.000 millones, equivalente a cerca del 3% del PIB (Tabla N° 1).

### EL SII ESTIMÓ UN GASTO TRIBUTARIO DE US\$ 9.000 MILLONES PARA 2020

Tabla N° 1: Gasto tributario 2020

	Millones de \$	Millones de US\$	Porcentaje del PIB
<b>Impuesto a la Renta</b>	<b>4.640.775</b>	<b>6.825</b>	<b>2,16</b>
Regímenes Especiales	141.802	209	0,07
Exenciones	465.341	684	0,22
Deducciones	720.531	1.060	0,34
Créditos al Impuesto	295.584	435	0,14
Diferimientos del Impuesto	3.011.249	4.429	1,40
Tasas reducidas	6.269	9	0,00
<b>IVA</b>	<b>1.636.601</b>	<b>2.407</b>	<b>0,76</b>
Exenciones y Hechos no gravados	1.075.974	1.582	0,50
Créditos	466.924	687	0,22
Diferimientos del Impuesto	93.702	138	0,04
<b>Impuesto Combustibles</b>	<b>68.696</b>	<b>101</b>	<b>0,03</b>
Devoluciones	68.696	101	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>6.346.072</b>	<b>9.333</b>	<b>2,96</b>

Nota: Tipo de cambio usado: \$ 680. Estimación realizada con metodología tradicional.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos 2019. Gasto Tributario 2018 a 2020. Septiembre.

<sup>1</sup> El artículo 19, numeral 22, de la Constitución establece que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos. En virtud de esta obligación es que el Servicio de Impuestos Internos realiza una estimación anual de los gastos tributarios asociados al impuesto de primera categoría, el global complementario y el de segunda categoría, así como también del IVA.

El informe también estima que los 10 gastos más importantes concentran 2/3 del gasto fiscal total (Tabla N° 2).

**LAS DIEZ PARTIDAS MÁS GRANDES CONCENTRARÍAN 2/3 DEL GASTO TRIBUTARIO**

**Tabla N° 2: Gasto tributario 2020**

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de \$	Millones de US\$	Porcentaje del PIB
Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	812.045	1.194	0,38
Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	595.642	876	0,28
Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	562.519	827	0,26
Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	461.712	679	0,22
Depreciación tributaria	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	420.340	618	0,20
Amortización intangibles y otros	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	413.330	608	0,19
Establecimientos de educación	IVA, exenciones y hechos no gravados	Educación	345.381	508	0,16
Servicios diversos	IVA, exenciones y hechos no gravados	Otros	306.056	450	0,14
Transporte de pasajeros	IVA, exenciones y hechos no gravados	Transporte	278.699	410	0,13
Prestaciones de salud	IVA, exenciones y hechos no gravados	Salud	246.213	362	0,11
<b>TOTAL</b>			<b>4.441.937</b>	<b>6.532</b>	<b>2,07</b>

Nota: Tipo de cambio usado: \$ 680. Estimación realizada con metodología tradicional. Fuente: Servicio de Impuestos Internos 2019. Gasto Tributario 2018 a 2020. Septiembre.

Cabe hacer presente que el principal monto de GT que establece el informe del SII en materia de exenciones tiene que ver con el diferimiento del pago de impuestos. Esto no necesariamente implica un aumento de la recaudación total en caso de introducirse cambios a la legislación tributaria, sino más bien un adelantamiento de su pago en el tiempo.

**REVISIÓN DE LAS EXENCIONES, INFORME FMI/OCDE**

En el marco de la tramitación de la ley relativa a modernización tributaria del año 2019, el Ministerio de Hacienda acordó con la Comisión de Hacienda del Senado estudiar en mayor profundidad nuestro sistema tributario. Ello debía también considerar las exenciones tributarias vigentes, para que en caso de concluir que debían eliminarse, esa mayor recaudación fiscal en parte se traduzca en mayores ingresos para el fisco, pero también para poder reducir otros impuestos.

En una primera etapa, el entonces Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, encargó un estudio conjunto al FMI y a la OCDE con el propósito principal de aportar apoyo técnico para revisar la metodología de estimación del GT asociado a estos beneficios de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en materia de gestión fiscal. El informe fue presentado en octubre del 2020<sup>2</sup>. Aun cuando el informe reconoce que Chile se ubica entre las mejores prácticas internacionales al calcular los ingresos tributarios no percibidos (GT) y presentarlos al Congreso anualmente, también presenta recomendaciones para introducir mejoras. Uno de los hallazgos más importantes es que la falta de datos es un obstáculo importante para la medición adecuada del GT. Adicionalmente, reconoce que no existe un catastro completo de estos beneficios, por lo que recomienda ampliar la estimación para abarcar todas las exenciones y realizar esfuerzos en cuantificar adecuadamente todos estos costos. La implementación de ambas recomendaciones podría llevar a cambiar en forma importante la medición del GT realizada por el SII y con ello, también los montos de recursos involucrados.

### **INFORME DE COMISIÓN TRIBUTARIA PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD**

En octubre del año pasado, el Ministro de Hacienda convocó a una comisión (Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad), integrada por un grupo de economistas de distintas tendencias<sup>3</sup>, con el objeto de analizar las exenciones y tratamientos diferenciados de nuestro sistema impositivo, tomando en consideración el informe elaborado por el FMI/OCDE. En enero de 2021, dicha comisión entregó un análisis respecto de las exenciones que existen en nuestro sistema tributario, con miras a implementar las mejores prácticas internacionales en materia de gestión fiscal. El informe contiene recomendaciones relativas a la pertinencia de mantener, modificar o eliminar las exenciones, beneficios o tratamientos tributarios especiales que reducen la recaudación tributaria y favorecen a algunos contribuyentes en particular, tomando en consideración su impacto sobre la eficiencia en la economía, incidencia distributiva, evasión tributaria y costos de administración del sistema tributario. Al igual que el informe del FMI/OCDE, este informe también expresa la necesidad de completar el catastro, así

---

<sup>2</sup> Bert Brys, Ruud de Mooij, Gioia de Melo, Shafik Hebous, Sean Kennedy, Roberto Schatan, and Charles Vellutini. (2020). "Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment".

<sup>3</sup> Integrada por: Claudio Agostini González; María Soledad Arellano Schmidt; José Miguel Benavente Hormazábal; Andrea Butelmann Peisajoff; María Cecilia Cifuentes Hurtado; Vittorio Corbo Lioi; Luis Eduardo Escobar Fritzsche; Bernardo Fontaine Talavera; José De Gregorio Rebeco; Bettina Horst Von Thadden; Manuel Marfán Lewis; Claudia Martínez Alvear; Verónica Mies Moreno; Alejandro Micco Aguayo; Claudia Sanhueza Riveros; Rodrigo Valdés Pulido; Rodrigo Vergara Montes; y Paulina Yazigi Salamanca. Su presidente es Rodrigo Vergara Montes y su vice-presidente es Rodrigo Valdés Pulido.

como sus costos en la medida que sea posible. Adicionalmente recomienda que, dado que en términos generales las exenciones son políticas públicas menos eficientes y transparentes que otras políticas alternativas, en la medida de lo posible se debiera tender a reemplazarlas por otras políticas públicas, como por ejemplo, de gasto directo. Respecto de las recomendaciones sobre la eliminación, mantención o modificación de los distintos beneficios, las votaciones fueron por mayoría, por lo que no hubo necesariamente acuerdo total en todas las votaciones, pero sí en un número importante de ellas. Entre estas últimas están las siguientes (Tabla N° 3).

### HUBO IMPORTANTES ACUERDOS EN LA COMISIÓN SOBRE LAS EXENCIONES

**Tabla N° 3: Exenciones en las cuales hubo unanimidad al interior de la Comisión**

Beneficio	Recomendación sobre la eliminación, mantención o modificación Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad	Estimación (mill. US\$)	
		SII	FMI/OCDE
<b>Impuesto Corporativo</b>			
Régimen PYME	Propone mantener los beneficios del Régimen PYME. Antes de proponer cambios estima que se debe evaluar su funcionamiento.	No estimado	No estimado
Leasing	Estima que aquí no hay GT. Recomienda estudiar la posibilidad de establecer el tratamiento tributario del leasing como equivalente a una operación de adquisición con crédito. Si se decide hacer este cambio, se propone no afectar los contratos vigentes.	823	No estimado
Cooperativas	Recomienda mantener la exención de IDPC de las cooperativas en los términos actualmente vigentes, pero gravar expresamente con IGC a los cooperados. Recomienda eliminar las exenciones de impuestos de beneficio municipal y del ITE.	No estimado	No estimado
Intangibles	Recomienda usar las reglas de la contabilidad financiera para el tratamiento de los gastos de organización y puesta en marcha. Respecto de la amortización de activos intangibles (por ej. de propiedad intelectual o industrial), recomienda que se estudie la experiencia que se acumulará en Chile durante los años 2020, 2021 y 2022.	535	No estimado
Universidades	Recomienda mantener la exención para actividades docentes de las universidades en los términos actualmente vigentes. Recomienda evaluar extender esta exención a otras instituciones educacionales terciarias que generen beneficios sociales equivalentes.	207	No estimado

Nota: Tipo de cambio usado: \$750. Fuente: Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales. Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad. 2021.

Beneficio	Recomendación sobre la eliminación, mantención o modificación Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad	Estimación (mill. US\$)	
		SII	FMI/OCDE
<b>Impuestos Personales</b>			
Exención general a ganancias de capital en enajenación de determinados instrumentos hasta 10UTA	Recomienda eliminar la exención. Alternativamente, propone disminuir el límite exento a 1 UTA, en el evento que el SII estime necesario mantener un monto exento por razones administrativas.	No estimado	No estimado
Tratamiento aplicable a las cotizaciones previsionales voluntarias	Recomienda mantener algún tipo de beneficio al ahorro previsional, sobre todo considerando que muchos países de la OCDE permiten a los contribuyentes deducir los aportes previsionales voluntarios de sus ingresos tributables. Recomendación fusionar los depósitos convenidos y APV en un solo instrumento. La implementación de dicha recomendación debería derivar en una modificación de los límites máximos aplicables.	142	180
Tratamiento aplicable al retiro de los aportes previsionales voluntarios	Recomienda mantener algún tipo de beneficio al ahorro previsional, sobre todo considerando que muchos países de la OCDE permiten a los contribuyentes deducir los aportes previsionales voluntarios de sus ingresos tributables. Recomendación fusionar los depósitos convenidos y APV en un solo instrumento. La implementación de dicha recomendación debería derivar en una modificación de los límites máximos aplicables.	-24	No estimado
Depósitos convenidos	Recomienda mantener algún tipo de beneficio al ahorro previsional, sobre todo considerando que muchos países de la OCDE permiten a los contribuyentes deducir los aportes previsionales voluntarios de sus ingresos tributables. Recomendación fusionar los depósitos convenidos y APV en un solo instrumento. La implementación de dicha recomendación debería derivar en una modificación de los límites máximos aplicables.	-	No estimado
Excedentes de libre disposición	Recomienda eliminar la exención otorgada a los excedentes de libre disposición.	13	No estimado
Regímenes de renta presunta	Recomienda eliminar los regímenes de renta presunta.	134	No estimado
Gasto presunto para trabajadores independientes	Recomienda que el beneficio no sea considerado como GT. Recomendación mantener la posibilidad para los trabajadores independientes de deducir el 30% de los ingresos brutos como gasto presunto.	53	65
Deducción de los intereses de créditos hipotecarios	Recomienda eliminar este beneficio.	129	155

Nota: Tipo de cambio usado: \$750. Fuente: Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales. Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad. 2021.

Beneficio	Recomendación sobre la eliminación, mantención o modificación Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad	Estimación (mill. US\$)	
		SII	FMI/OCDE
<b>IVA y otros impuestos</b>			
Postergación de dos meses en pago de IVA	Recomienda la mantención del beneficio.	59	No estimado
Deducción de cuotas de créditos hipotecarios de propiedades DFL 2	Recomienda la mantención del beneficio para las cuotas de créditos hipotecarios de DFL2 contratados hasta junio de 2001.	2	5
Beneficios a viviendas DFL 2	Recomienda eliminar los beneficios asociados a las viviendas DFL 2.	144	No estimado
Crédito especial a la construcción	Recomienda eliminar el beneficio. Estima que el objetivo del beneficio puede lograrse mediante otros instrumentos de política pública más efectivos y equitativos.	560	No estimado
Donaciones	Recomienda unificar las leyes de donación. Propone avanzar hacia una normativa que modernice y simplifique el sistema de donaciones, fortalezca la transparencia y permita una mejor fiscalización de los beneficios.	19	No estimado
Crédito del impuesto específico al diésel para empresas de transporte de carga	Recomienda eliminar el beneficio.	88	82
Crédito del impuesto específico al diésel para industrias	Recomienda eliminar el beneficio sujeto a una posterior reevaluación atendidas las eventuales modificaciones al impuesto verde y considerando las recomendaciones que se realicen sobre la materia en la segunda parte de la revisión de esta Comisión Tributaria.	No lo considera GT	No estimado

Nota: Tipo de cambio usado: \$750. Fuente: Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales. Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad. 2021.

Cabe hacer presente que en la mayoría de las exenciones tributarias para las cuales el SII estima una GT, el informe FMI/OCDE no entrega estimaciones ya que en buena parte de ellas no se cuenta con la información actualizada para hacerlo. Para efectos de poder abrir una discusión seria en cuanto a la eliminación de determinadas exenciones para aumentar la recaudación tributaria y con ello financiar mayores demandas sociales, resulta central saber de qué y cuánto estamos hablando.

## CONCLUSIÓN

Un análisis detallado de las exenciones tributarias y regímenes especiales ha mostrado que falta información para realizar una cuantificación adecuada del costo fiscal de estos beneficios. También ha dejado en evidencia que no existe un catastro actualizado de estos beneficios. Por otra parte, como nunca antes se ha generado un acuerdo transversal -tanto a nivel político como técnico-, respecto de la necesidad de realizar una modernización de nuestro sistema tributario de forma que éste genere los incentivos adecuados al menor costo posible.

Lamentablemente, se ha instalado en la discusión pública que mediante la eliminación de las exenciones tributarias se contará con suficientes recursos para financiar nuevas demandas sociales. Pero no se conoce realmente cuánto efectivamente se recaudaría con el término de ellas. Por ello, para tener un debate serio en la materia se deben seguir las recomendaciones hechas tanto por el informe del FMI/OCDE, como por el grupo de economistas, en cuanto a estimar con mayor precisión y actualización los datos usados en el tradicional informe del SII.

Ello hoy es esencial y prioritario, y sobre todo debe ser previo a abrir la discusión relativa a eventuales modificaciones tributarias. Nuestra economía necesita retomar con fuerza su capacidad de crecimiento, la que no sólo ha sido afectada por la pandemia, sino que ya desde años venía mostrando señales de debilidad. Tener una discusión tributaria hoy sin los elementos mínimos para que ésta sea seria, debilita aún más nuestra capacidad de retomar la senda hacia el desarrollo. Asimismo, no se puede desconocer la dificultad política de eliminar determinadas exenciones, beneficios que favorecen a distintos sectores con fuerte capacidad de organización y presión.