



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE POSTGRADO

“Gasto Tributario - Impuestos a la Riqueza”

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE
PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN
Parte I

**Formulación de una metodología para la medición del gasto tributario originado
en el artículo 107 de la LIR.**

**Análisis de impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización
por segmentos de contribuyentes**

Alumno:

Pablo Andrés Chandía Jiménez

Profesores Guía: Eduardo Medel González – Gonzalo Polanco Z.

Santiago, Chile Marzo 2022

Tabla de contenido

1	Resumen ejecutivo.....	3
2	INTRODUCCIÓN.....	6
2.1	Planteamiento del problema	6
2.2	Desarrollo de Hipótesis	8
2.3	Desarrollo de Objetivo General	9
2.4	Desarrollo de Objetivos Específicos	10
2.5	Desarrollo Metodología	11
3	Estado del arte y marco teórico y normativo	12
3.1	Definición conceptual de Gasto Tributario	13
3.2	Algunas ventajas y desventajas de los gastos tributarios.....	16
3.3	Evaluación y seguimiento de los Gastos Tributarios.....	18
4	Análisis y desarrollo	20
4.1	Metodología y medición de los Gastos Tributarios	22
4.2	Impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización por segmento de contribuyentes.....	25
5	Conclusiones	34
6	Bibliografía	37

1 Resumen ejecutivo

Durante el último año en nuestro país se ha debatido profundamente acerca del sistema tributario vigente, uno de los aspectos de mayor relevancia han sido las franquicias o exenciones tributarias, desde distintas miradas políticas y técnicas se pueden observar opiniones que difieren sustancialmente. La razón fundamental que motivó el tema que será desarrollado en este trabajo, es entregar una mirada amplia referente al nivel de análisis que presentan las evaluaciones y mediciones en el tiempo de las políticas tributarias, principalmente relacionada con la exención del impuesto a la renta en el mercado de capitales, desde la formulación de la metodología para medir el gasto tributario y el impacto que tuvo y su focalización por segmento de contribuyentes a beneficiar.

La metodología utilizada consistió en recabar antecedentes e informes que abordan la materia, tanto a nivel interno como externo, recogiendo principalmente las conclusiones que se desprenden por expertos y comisiones que han participado en su confección.

Los resultados obtenidos son que Chile cuenta con una metodología clara para el cálculo y la medición de los gastos tributarios, pero los datos carecen de calidad para que los resultados sean evaluados y sirvan de base para la toma de decisiones. También se observó que no existe un seguimiento desde los objetivos que se buscaban impulsar a introducir esta franquicia.

Las conclusiones principales son que Chile debe mejorar en los datos y estadísticas que obtiene de los contribuyentes para emitir informes a las

autoridades que sirvan para la toma de decisiones o eventuales correcciones de las políticas impulsadas.

Abstract

During the last year in our country there has been a deep debate about the current tax system, one of the most relevant aspects has been franchises or tax exemptions, from different political and technical perspectives opinions that differ substantially can be observed. The fundamental reason that motivated the topic that will be developed in this work, is to provide a broad view regarding the level of analysis presented by the evaluations and measurements over time of tax policies, mainly related to the exemption from income tax in the capital market, from the formulation of the methodology to measure tax expenditure and the impact it had and its targeting by segment of taxpayers to benefit.

The methodology used consisted of collecting background information and reports that address the matter, both internally and externally, mainly collecting the conclusions drawn by experts and commissions that have participated in its preparation.

The results obtained are that Chile has a clear methodology for calculating and measuring tax expenditures, but the data lacks quality so that the results can be evaluated and serve as a basis for decision-making. It was also observed that there is no follow-up from the objectives that were sought to promote the introduction of this franchise.

The main conclusions are that Chile must improve the data and statistics it obtains from taxpayers in order to issue reports to the authorities that serve to make decisions or eventual corrections of the policies promoted.

2 INTRODUCCIÓN

2.1 Planteamiento del problema

En la actualidad, Chile y el mundo atraviesan momentos difíciles producto de la pandemia de Covid-19, la cual ha traído consecuencias catastróficas para la salud de la población y también para las empresas y trabajadores. El gobierno ha debido salir en ayuda de las personas y las empresas (principalmente PYMES) para tratar de aminorar los efectos nocivos sobre los ciudadanos y la economía. Las arcas fiscales se han visto exigidas y la deuda pública se ha incrementado fuertemente¹, sin dejar de lado las recientes demandas exigidas por la ciudadanía desde el 18 de octubre de 2019 en el denominado “estallido social”, donde se exigen mayores beneficios sociales, en paralelo con la redacción de una nueva carta fundamental que nos regirá por los próximos años, los alcances de las modificaciones que pueden afectar a la estructura del sistema tributario y en consecuencia la revisión de las partidas de gasto tributario se verán afectados según las propuestas que resulten del documento definitivo.

Ha sido motivo discusión a nivel político y social las vías de financiamiento para el gasto permanente que deberá soportar el presupuesto de la nación los años venideros, sin dejar de mencionar lo fundamental que es la recaudación vía impuestos para el Estado, ya que representa su principal fuente de ingresos, motivo por el cual ha sido objeto de debate evaluar si en la actualidad se justifica

¹ Para el año 2019 la Deuda Pública Bruta representaba un 27,9% del PIB y al cierre de 2021 fue de 35,9% del PIB. (DIPRES, 2021)

el gasto tributario - menor recaudación - que deja de percibir el estado por ciertas franquicias o exenciones tributarias que contempla nuestra legislación actual.

En el presente trabajo de investigación, se propone analizar y evaluar la franquicia tributaria establecida en el artículo 107 de la Ley de Impuesto a la Renta, donde se establece que se exime de impuestos a la renta el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones emitidas por SA con presencia bursátil. En particular, el interés es respecto de la formulación de una metodología para la medición del gasto tributario, el análisis del impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización por segmento de contribuyentes, debido a que los gastos tributarios se traducen en una menor recaudación para el Estado es importante evaluar si cumple sus objetivos iniciales y efectos deseados.

2.2 Desarrollo de Hipótesis

Conforme al planteamiento del problema, las hipótesis a validar son las siguientes:

- i) Se cumple en la actualidad con aplicar una metodología para medir el impacto de la franquicia, según definiciones de parámetros internacionales y si es obligatorio para la administración del Estado en el caso de Chile.

- ii) Se cumple en la actualidad con su objetivo inicial respecto a la focalización de contribuyentes a beneficiar, y quiénes terminaron utilizando realmente este beneficio.

2.3 Desarrollo de Objetivo General

En este trabajo de investigación se pretende analizar si se adopta una metodología para la medición del gasto tributario relacionado al artículo 107 de la Ley de Impuesto a la Renta y si la franquicia está funcionando en la actualidad en función de su diseño inicial según presupuesto y en la focalización por segmento de contribuyentes que se pretendían beneficiar y que en la actualidad se han beneficiado realmente, considerando desde el inicio de la franquicia.

2.4 Desarrollo de Objetivos Específicos

- Analizar metodología de medición del gasto tributario
- Evaluar situación actual respecto de los objetivos iniciales a través de la focalización e ingreso de nuevos agentes al mercado, analizando desde su inicio hasta la fecha.
- Analizar componentes de presupuesto de gasto estimado al inicio y lo que efectivamente se dejó de recaudar por esta franquicia.
- Analizar segmento de contribuyentes que se benefician de la franquicia, desde el inicio de la franquicia.

2.5 Desarrollo Metodología

Metodología Inductiva:

La metodología que se pretende desarrollar en esta tesis implica analizar diversos informes emitidos a nivel nacional e internacional respecto de las recomendaciones y directrices para la óptima medición de los gastos tributarios y luego analizar el impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización de segmento de contribuyentes beneficiados.

3 Estado del arte y marco teórico y normativo

Dato histórico

Los primeros países en incluir reportes de Gasto Tributario en sus presupuestos fueron Estados Unidos y Alemania. Para el caso de Estados Unidos se incluye un capítulo sobre gasto tributario en el año 1968 y su denominación es atribuida a Stanley Surrey, Secretario Adjunto del Tesoro. En Alemania el informe se incluyó en 1967 y se denominó “Subsidios Tributarios y Preferencias”².

El objetivo era identificar y cuantificar la no recaudación que se producía por las excepciones que existían en el sistema tributario.

En el caso de Chile, la medición se realiza desde el año 2001³ y la publicación desde el año 2002⁴

² (Tributarias, 2011, pág. 2)

³ (Tributarias, 2011, pág. 35)

⁴ (Servicio de Impuestos Internos, 2002)

3.1 **Definición conceptual de Gasto Tributario**

Para hacer referencia al Gasto Tributario, se comenzará por hacer un alcance conceptual propiamente tal.

Según definición del **Servicio de Impuestos Internos**, *“el Gasto Tributario puede entenderse en un sentido amplio, como aquella recaudación que se deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. Por lo general, se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, tasas diferenciadas, diferimientos, y créditos, entre otros mecanismos.*

También se suele llamar a esta variable “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que, por esta vía el fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objeto superior de política económica o social. El concepto de Gasto Tributario surge de entonces con la finalidad de establecer un paralelo entre lo que es un gasto fiscal directo, que el Estado ejecuta a través del presupuesto, y este gasto indirecto, que resulta de aplicar exenciones tributarias”⁵

⁵ (Servicio de Impuestos Internos, 2021, pág. 2)

El **Centro Interamericano de Administraciones Tributarias** (2011)⁶ define los Gastos Tributarios *“como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia. El término de “gastos” enfatiza el hecho de que los recursos que se han dejado de recaudar podrían haber financiado programas de gasto público explícitos en favor de aquellos a los que se les reduce la carga tributaria e, incluso, a favor de otros.”*

Según definición de **Michel Jorratt** (2012)⁷ los gastos tributarios pueden ser entendidos, *“como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias, con respecto a una norma o impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo (OECD(2004)). Esta definición supone realizar el ejercicio de clasificar las disposiciones tributarias en dos grupos: aquellas que forman parte del impuesto de referencia y aquellas que se desvían de él. Estas últimas serán clasificadas como gastos tributarios.”*

⁶ (Tributarias, 2011, pág. 80)

⁷ (Jorratt, 2012, pág. 5)

Referente a la definición conceptual de gasto tributario, las tres mencionadas anteriormente, en general, son concordantes entre sí, pero se pueden desglosar algunos matices, por ejemplo, según Villela (2006) señala que, un incentivo no es igual que un beneficio, a pesar de que ambos generan una pérdida de recaudación. Mientras los primeros buscan cambiar el comportamiento, los segundos no. Además, todo incentivo puede implicar un beneficio pero no todo constituye un incentivo, el autor lo ejemplifica de la siguiente manera, una deducción por el gasto en medicinas de las que gozan los individuos en algunos países, al momento de determinar su impuesto sobre la renta personal. No puede decirse que la disposición busque incentivar que las personas se enfermen, más si otorgar un apoyo financiero indirecto. Caso contrario ocurre con los incentivos que reducen la carga tributaria sobre la inversión, que claramente busca cambiar el comportamiento.

Otro alcance respecto de la definición puede estar en el sistema tributario de referencia que se utiliza, dicho sistema tributario de referencia puede resultar de la propia legislación local o de un marco conceptual teórico. Respecto de este punto, varios autores señalan que una medición basada en el sistema de tributación interno impide que la medición de los gastos tributarios pueda ser comparable entre países.

3.2 Algunas ventajas y desventajas de los gastos tributarios

El uso de políticas fiscales vía Gasto Tributario trae consigo ventajas y desventajas, que fueron abordadas por Polackova, Valenduc y Swift (2004)⁸

Resumen según autores:

➤ Ventajas:

- Promueven la participación del sector privado en los programas económicos y sociales en los que el gobierno juega un rol principal.
- Fomentan la toma de decisiones privadas en lugar de la toma de decisiones del gobierno.
- Se reduce la posibilidad de una estrecha supervisión del gobierno en dicho gasto. Menor burocracia asociada a la aplicación de la política específica.
- En algunos casos se logra una mayor equidad del sistema tributario.
- Pueden promover una mayor formalización en la medida que son los contribuyentes quienes reciben el beneficio.

⁸ (Polackova Bixi, Valenduc, & Swift, 2004)

➤ Desventajas:

- Erosionan las bases de los ingresos, lo que limita las posibilidades de reformas que impliquen reducciones en el tipo impositivo.
- Aumenta la complejidad del sistema tributario. Aumenta el costo de cumplimiento
- Muchos de los Gastos Tributarios son una respuesta a los diversos grupos de interés en lugar de atender las necesidades reales.
- En algunos casos pueden operar regresivamente en la distribución del ingreso luego del impuesto, tanto vertical como horizontalmente.

Respecto de las ventajas y desventajas citadas, se comparten en general, ya que desde el punto de vista de los contribuyentes y el Estado, abordan las situaciones que se presentan en la práctica. Para el caso de este trabajo, es relevante destacar lo que se produce en particular respecto de la exención al mercado de capitales, la desventaja que se menciona sobre que pueden ser una respuesta a diversos grupos de interés en lugar de atender necesidades reales y pueden operar regresivamente en la distribución del ingreso luego del impuesto. Normalmente, los contribuyentes que gozan de altos patrimonios son los que finalmente tienen acceso a estos instrumentos.

3.3 Evaluación y seguimiento de los Gastos Tributarios

Debido a la disyuntiva que enfrentan los Estados por introducir en la economía incentivos en beneficio de algún objetivo determinado y a su vez necesitar recursos para solventar políticas contingentes o gasto corriente, es necesario y recomendable evaluar y hacer seguimiento periódicamente a los informes de Gasto Tributario y revisar sus impactos sobre las variables de interés.

Para complementar este punto, se cita una publicación realizada el año 2020 en un informe elaborado en conjunto entre ONU-CIAT⁹ en la cual se abordan de manera integral los aspectos relacionados con el diseño y evaluación de los incentivos tributarios en países en desarrollo. Los parámetros que buscan evaluar la eficiencia de los gastos tributarios son los siguientes:

➤ **Eficiencia económica**

- La eficiencia económica hace referencia a la asignación óptima de recursos para obtener el mejor beneficio posible. Respecto de los gastos tributarios, pueden conducir a una movilización indeseada de rentas por parte de los contribuyentes.

⁹ (Bert Brys, 2020)

➤ Socialmente eficientes

- Una política determinada es eficiente socialmente cuando si como resultado de la misma se obtiene un bienestar social. Respecto de los gastos tributarios pueden ser regresivos. A su vez pueden no ser lo suficientemente focalizados, generando pérdidas inesperadas en la recaudación.

➤ Funcionamiento eficiente de la política fiscal

- La política fiscal es eficiente cuando controla e identifica posibles situaciones que puedan generar inestabilidades en los recursos económicos del país. Referente a los gastos tributarios, la simplicidad y estabilidad son reglas deseadas a tener en cuenta y muchas veces, la introducción de gastos tributarios complejiza el sistema.

Además, se recomienda que en el momento de establecer las excepciones es recomendable incorporar algunas cláusulas en relación al plazo de vigencia y los montos máximos de beneficio a conceder, con el propósito de garantizar la no perpetuidad del beneficio, así como un control del sacrificio que puede llegar a ejecutarse mediante este mecanismo.

4 Análisis y desarrollo

Ya habiendo revisado algunas definiciones de gasto tributario, las ventajas y desventajas que representan en la práctica y comentado sobre lo importante de la evaluación y el seguimiento de las partidas. A continuación, se aborda lo referente al beneficio incorporado en el artículo 107 de la Ley de Impuesto a la Renta, el cual hace referencia a la exención de impuesto a la renta por el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones emitidas por SA con presencia bursátil.

A modo introductorio y vinculado con la exención mencionada en dicho artículo, se define brevemente lo que se entiende por:

Mercado de capitales, enfoque jurídico-institucional. Es el conjunto de instituciones y reglas, en el marco de las cuales se lleva a cabo la oferta y demanda de capitales.

Acción con presencia bursátil¹⁰, Se considerarán valores de presencia bursátil aquellos que, a la fecha de efectuar su determinación:

- a) Estén inscritos en el Registro de Valores;
- b) Estén registrados en una bolsa de valores de Chile, y
- c) Cumplan a lo menos uno de los siguientes requisitos:
 1. Tener una presencia ajustada igual o superior al 25%.
 2. Contar con un “Market Maker”, en los términos y condiciones establecidos en la Presente Norma.

¹⁰ (Internos, 2012)

Además, se hace referencia a la historia del artículo 107 de la LIR.

Artículo 107 LIR

La ley 20.448 publicada el 13 de agosto de 2010, entre otros cambios a la Ley de Impuesto a la Renta, derogó los artículos 18 bis, 18 ter y 18 quáter e introdujo los artículos 106, 107, 108 y 108 en el Título VI sobre “disposiciones especiales relativas al mercado de capitales”, tratando de impulsar cuatro grandes objetivos:

- Otorgar mayores grados de liquidez y profundidad al mercado de capitales.
- Darle amplitud al mercado financiero (incorporar nuevos agentes).
- Introducir elementos de competencia al mercado crediticio.
- Facilitar la integración financiera del mercado de capitales chileno.

4.1 **Metodología y medición de los Gastos Tributarios**

Respecto de la metodología y medición del Gasto Tributario, inicialmente se hace mención a que se debe tomar un impuesto de referencia o “benchmark” para su medición.

Lo que se desprende en algunos informes respecto del benchmark, podemos encontrar lo siguiente.

En el informe emitido por la **Dirección de Presupuesto “DIPRES”**¹¹ del Comité Asesor para Estudiar y Proponer Adecuaciones al Informe Anual de Gasto Tributario, se hace mención respecto del benchmark, indicando lo siguiente *“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”*

¹¹ (tributario, 2012, pág. 35)

El **Servicio de Impuesto Internos**, en su informe anual de Gasto Tributario, se hace referencia a la especificación del benchmark, definiéndolo de la siguiente manera *“El enfoque utilizado en este reporte es mixto, combinando un enfoque de referencia conceptual y uno de referencia legal. La intención es acercarse a un sistema de referencia puramente conceptual, pero reconociendo que existen ciertas características propias del sistema tributario chileno que deben ser incorporadas. Un ejemplo de lo anterior es el reconocimiento de la existencia de dos regímenes tributarios previo a la modernización tributaria, que son considerados parte del benchmark. Estas definiciones permiten tener un sistema tributario de referencia consistente a nivel de primera categoría e impuestos finales y a nivel del empalme o continuidad de la medición ante el cambio en la legislación tributaria.*

El informe elaborado en forma conjunta por la **OCDE y el FMI**¹² hace una recomendación respecto del benchmark y la calidad de los datos proporcionados que fueron objeto de análisis, indicando lo siguiente *“Chile podría mejorar la declaración de GT de varias maneras, como por ejemplo, comunicando más explícitamente la selección del parámetro de referencia aplicado a los GT, describiendo en más detalle la metodología de estimación de los GT en el informe respectivo, enumerando todos los GT, aportando referencias sobre su base jurídica y proporcionando información sobre el efecto distributivo de los GT. Además, se necesitan datos de mejor calidad para calcular adecuadamente*

¹² (Bert Brys, 2020)

ciertos GT. Se proponen revisiones que, comparadas con las de informes anteriores del SII, implican que algunos GT dejarán de serlo, mientras que se agregarán otros. También se hacen propuestas para mejorar el cálculo de ciertos GT.”

Respecto del “benchmark” utilizado para la medición, la comisión indica que “en el caso de las personas naturales residentes en Chile, imputar toda la ganancia de capital realizada al Impuesto Global Complementario, y calcular el Gasto Tributario como la diferencia entre el Impuesto Global Complementario pagado y el que se habría tenido que pagar si no hubiera exención”

Dada la importancia de establecer un benchmark adecuado y las definiciones antes mencionadas y según la recomendación de los expertos que analizaron el reporte de gastos tributarios para Chile, en general, son coincidentes, no es menos importante señalar la dificultad que se puede producir en la práctica para encontrar el mejor modelo a aplicar.

4.2 Impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización por segmento de contribuyentes

A propósito de los impactos logrados durante la vigencia del beneficio y las evaluaciones que se han hecho recientemente a los informes de Gasto Tributario, podemos encontrar algunos informes elaborados por comisiones nacionales e internacionales, a continuación, se exponen algunos con sus respectivas recomendaciones a la materia tratada en la presente tesis:

El informe que se menciona a continuación es relevante debido a que hace directa referencia a los datos que se utilizan para la medición.

Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment¹³

El Ministerio de Hacienda, encabezado por el Sr. Ignacio Briones solicitó al FMI y a la OCDE para que se presente una evaluación de la metodología y las prácticas de Gasto Tributario usadas en Chile y de los impuestos selectivos de carácter correctivo, dicho organismo internacional emitió su informe con fecha octubre de 2020.

¹³ (Bert Brys, 2020)

Comentario de la comisión: La falta de datos es el principal obstáculo para la medición adecuada de varias partidas de Gasto Tributario. Es el caso, por ejemplo, de los Gastos Tributarios correspondientes a ganancias de capital por acciones cotizadas en el mercado bursátil, además, se menciona que para calcular estos Gastos Tributarios se necesita más información que la disponible actualmente, y recomiendan obtenerla solicitando a los contribuyentes incluir dicha ganancia en las declaraciones de impuestos y adquiriendo datos de la Comisión para el Mercado Financiero. Además, la opinión de los expertos es que dicha normativa no existe entre los países miembros de la OCDE, pero los directores alentaron a “reevaluar” las exenciones, aunque no sugiere eliminarla.

Esta opinión permite evaluar los objetivos que se impulsan al determinar dicha franquicia, evaluarla en el tiempo en cuanto a su impacto logrado y darle importancia a la medición precisa para la posterior toma de decisiones.

En el informe se omite la estimación de gasto tributario.

También se hace necesario mencionar otro informe referente a gasto tributario, denominado “Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales¹⁴”, en el cual se convocó a un panel amplio de expertos en materia económica para conformar una Comisión Tributaria con el objetivo de realizar una revisión del sistema tributario chileno. La comisión tomó como base de análisis el reporte de Gasto Tributario elaborado por la OECD y el FMI y datos proporcionados por el Servicio de Impuestos Internos.

Referente a los datos e información, la comisión recomienda al Servicio de Impuestos Internos solicitar la información de aquí en adelante, del costo de adquisición de los activos objeto de la exención, además, se propone modificar formulario 22.

En virtud del comentario expresado por ambas comisiones de expertos referente a la falta de datos de calidad para correcta medición, en el marco de este trabajo se hace razonable concluir que, si bien se cuenta en la actualidad con una metodología clara y en línea con recomendaciones internacionales, el insumo principal, que son los datos, no permiten confirmar que las cifras con las cuales se dispone en la actualidad puedan reflejar el real impacto logrado y servir de base para la toma de decisiones por parte del Estado.

¹⁴ (Equidad, 2021)

Opinión de la comisión respecto de la eliminación, mantención o modificación del beneficio relativo a la ganancia de capital en acciones 107 de la LIR

- Inversionistas institucionales y no residentes
 - La mayoría de la comisión recomienda mantener la exención

- Demás inversionistas (no institucionales): Para este tipo de inversionistas, las recomendaciones son variadas
 - Algunos recomiendan limitar la franquicia actual, fijando un impuesto único de una tasa proporcional, en un rango entre 5% y 15%
 - Otros consideran que se debe tomar el sistema tributario chileno como un todo y por ende debe evaluarse un eventual impuesto en una segunda etapa del trabajo de la comisión¹⁵
 - Existe un grupo que recomienda que la franquicia sea eliminada y que la ganancia de capital tribute conforme al régimen general.
 - Hay miembros que consideran que se debe aplicar un impuesto como caso general buscando la neutralidad del sistema tributario. A evaluar en una segunda etapa.
 - Uno de los integrantes considera que se debe mantener la franquicia.

¹⁵ A la fecha de este informe no se ha presentado

Las conclusiones emitidas por el amplio panel de expertos que componen la comisión son diversas pero la mayoría concluye que se deben hacer cambios respecto de la franquicia y recabar más antecedentes que permitan emitir una opinión más amplia, desde el punto de vista de este trabajo se comparten las opiniones, principalmente desde la evaluación, ya que contar mediciones de calidad son fundamentales para la ejecución de políticas públicas.

Dado los temas abordados y mencionadas algunas falencias, recientemente se debatió a nivel parlamentario el Proyecto de Ley Pensión Garantizada Universal, del cual se pueden desprender datos interesantes de las estimaciones e información con la cual contaba la autoridad para introducir dicho proyecto.

Proyecto de Ley que reduce o elimina exenciones tributarias¹⁶

Con motivo del Proyecto de Ley Pensión Garantizada Universal, el cual busca otorgar mayores pensiones y beneficiar a cerca de 2,4 millones de personas, con un costo fiscal estimado de un 1% del PIB y que se plantea financiar de la siguiente forma *“El mayor gasto fiscal que irroque la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. No obstante, el Ministerio de Hacienda con cargo a la Partida Presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar el presupuesto de dicho Ministerio en la parte del gasto que no se pudiere financiar con dichos recursos. En los años siguientes, se financiará con cargo a los recursos de las Leyes de Presupuestos del Sector Público respectivas.” Según mensaje presidencial.*

¹⁶ (DIPRES, 2021)

Dicho Proyecto de Ley considera un gasto permanente para el Estado, el cual se busca financiar con ingresos permanentes provenientes de la eliminación o reducción de algunas exenciones tributarias, una de ellas se refiere al mercado de capitales.

Se propone:

- Gravar el mayor valor obtenido en la enajenación en bolsa de determinados instrumentos con presencia bursátil.
- Impuesto único de tasa 10%
- Vigencia del impuesto: se gravará a las enajenaciones que se efectúen a contar de 6 meses desde el primer día del mes siguiente en que se publique la ley.
- No se considera a inversionistas institucionales. Sigue teniendo calificación de ingreso no constitutivo de renta.

Base de la información:

- Declaración jurada 1926 del Servicio de Impuestos Internos
- Estimación de efecto sobre empresas acogidas al régimen semi-integrado (actual 14 A de la LIR)
- En un escenario hipotético, se estima que considerando el mayor valor que han representado los ingresos no constitutivos de renta (asociados al artículo 107 de la LIR) para inversionistas no institucionales durante los últimos 3 periodos, el monto correspondería a \$54 mil millones de pesos.

Estimación del monto total: supuestos

- Contribuyentes del régimen semi-integrado (actual 14 A de la LIR), representan el 82,3% del universo total de contribuyentes
- De acuerdo a datos históricos del Servicio de Impuestos Internos¹⁷, respecto de cuando se pagaba impuesto a las ganancias de capital, la distribución del impuesto entre personas y empresas naturales era la siguiente.
 - 80% empresas
 - 20% personas naturales
- Se asume como supuesto que una recaudación proporcional entre empresas y personas naturales, la recaudación total estimada sería de \$86 mil millones de pesos (año 2022)
- Considerando el plazo de 6 meses transcurridos desde que se publique la ley, para el primer año la recaudación estimada sería la mitad.

¹⁷ (DIPRES, 2021)

Proyección de mayores ingresos fiscales

Tabla
Mayores Ingresos Fiscales por reducción o eliminación de exenciones tributarias
(Millones de pesos 2022)

Exención	2022	2023	2024	2025 y régimen
Mercado de Capitales	43.061	86.121	86.121	86.121

Fuente: Informe financiero DIPRES N°163 / 21.12.2021

Finalmente, el resultado del proyecto de ley antes mencionado, dio paso a la Ley 21.420 publicada el 24 de febrero de 2022, el cual modifica el artículo 107 de la Ley de Impuesto a la Renta, gravando con un impuesto único del 10% a la ganancia de capital.

Seguirán gozando de la exención los inversionistas institucionales, tales como bancos, sociedades financieras, compañías de seguros, compañías nacionales de reaseguro y las administradoras de fondos autorizadas por ley.

Para los casos en los cuales se comenzará a gravar con el impuesto antes mencionado, el inicio es a contar de las rentas que se obtengan desde agosto de 2022.

5 Conclusiones

A continuación, se presentan algunas conclusiones relativas a los asuntos abordados en la presente tesis y que buscan entregar el contexto bajo el cual se fueron deduciendo tales opiniones.

Si bien el Servicio de Impuestos Internos emite un informe anual, en el cual se detalla el método de cálculo y los valores según cada partida de Gasto Tributario. Se desprende de los informes expuestos anteriormente, que los datos disponibles no son suficientes o que no se disponen. La opinión en el marco de este trabajo de investigación es que al ser un tema de poca discusión a nivel técnico o de jurisprudencia, cuesta encontrar análisis críticos respecto de las evaluaciones e impactos. Hubiese sido importante encontrar estadísticas detalladas, comparaciones a través del tiempo en función de los objetivos que se buscaban impulsar y comentarios referentes a su aplicabilidad.

Sería trascendental que, al momento de introducir gastos tributarios, la autoridad correspondiente acompañara, en conjunto con el Servicio de Impuestos Internos, un plan de acción para obtener los datos de los contribuyentes y definir las fuentes de información con la cual se evaluará periódicamente el progreso de la política impulsada.

Análisis del impacto logrado durante la vigencia del beneficio y su focalización por segmentos de contribuyentes

La conclusión para este punto es complementaria con lo anterior, ya que no hay información disponible para analizar si se hacen evaluaciones y monitoreos al cumplimiento de los objetivos iniciales, pero se puede concluir que la información es inexistente debido a que las principales recomendaciones apuntan a comenzar a recolectar datos desde los contribuyentes.

Las siguientes tablas muestran las cifras para los años que se mencionan y son los únicos valores desagregados para esta partida en particular.

Tabla
Informe Gasto Tributario 2020 a 2022
(Millones de pesos)

Exención	2020	2021	2022
Id. 2.17 - Rentas empresariales por ganancias de Capital Acogidas al Art.107	241.659	23.865	28.170

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios - SII

Tabla
Informe Gasto Tributario 2019 a 2021
(Millones de pesos)

Exención	2019	2020	2021
Id. 2.17 - Rentas empresariales por ganancias de Capital Acogidas al Art.107	117.943	241.545	245.197

Fuente: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios - SII

Al observar la información, se pueden hacer algunas apreciaciones:

- ¿Qué variables determinan el crecimiento del gasto experimentado desde 2020 en adelante?
- ¿El crecimiento del gasto está en línea con el crecimiento económico en función del PIB?
- ¿El estallido social puede haber incentivado la venta de acciones por parte de inversionistas?
- ¿Efecto pandemia?
- ¿Inestabilidad política?

Para el desarrollo de este trabajo se recopiló toda la información disponible en donde se abordan las materias relativas a gasto tributario y se espera que sirva de materia prima para una posible ampliación en el futuro del tema tratado y, además, contar con los datos para dar respuesta algunas de las interrogantes planteadas.

6 **Bibliografía**

- Ley sobre Impuesto a la Renta
- Informe de Gasto Tributario, Servicio de Impuesto Internos (2003 a 2021)
https://www.sii.cl/sobre_el_sii/presupuesto_gastos_tributarios.html
- Mercado de Capitales “una mirada en retrospectiva”, CET Uchile
<https://revistaestudiotributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41112>
- Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina, CIAT
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pe_laez.pdf
- Comunica de prensa No.21/113, FMI
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/04/23/pr21113-chile-imf-executive-board-concludes-2021-article-iv-consultation-with-chile>
- Gasto Tributario y Evasión Tributaria en Chile, Michael Jorratt
http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/13720/04_Paper_M_Jorratt.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Medición y evaluación del Gasto Tributario, DIPRES
http://www.dipres.gob.cl/598/articles-94691_doc_pdf.pdf
- I.F. N°163 de 21.12.2021, DIPRES
https://www.dipres.gob.cl/597/articles-257526_doc_pdf.pdf
- Informe exenciones y regímenes especiales
<https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre>
- Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile, IMF/OECD