
ESTUDIO

LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA*

**Marcelo Tokman R., Jorge Rodríguez C.
y Cristóbal Marshall S.**

Las excepciones tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública, existiendo según el Servicio de Impuestos Internos más de 115 franquicias vigentes que implican en conjunto un costo anual equivalente al 3,45% del PIB. No obstante, se verifica que no existe una política consistente que oriente y evalúe su implementación, lo que ha generado una frondosa gama de herramientas, algunas de dudosa justificación, efectividad y eficiencia, y con costo fiscal significativo. Ante ello, el presente trabajo da lineamientos para generar un marco sistemático de evaluación de las excepciones tributarias como herramienta de política pública. Así, se sostiene que, comprobada la existencia de una razón de

MARCELO TOKMAN RAMOS. PhD y MA en Economía, Universidad de California, Berkeley. Economista, Universidad Católica de Chile. Coordinador general de asesores del Ministerio de Hacienda.

JORGE RODRÍGUEZ CABELLO. MPA, Harvard University. Economista, Universidad Católica de Chile.

CRISTOBAL MARSHALL SILVA. Ingeniero Comercial, mención en Economía, Universidad Católica de Chile. Asesor Ministerio de Hacienda.

* Los autores agradecen la colaboración de Michael Jorrat, Rodrigo Morales, Patricio Barra y Juan Francisco Galli y de los árbitros anónimos. Las opiniones vertidas en este artículo corresponden exclusivamente a las de los autores y no a las de las instituciones a que pertenecen.

política pública que amerite una intervención estatal de excepción, necesariamente debe determinarse la eficiencia relativa de las franquicias tributarias en comparación con otros instrumentos de política, al menos en los ámbitos de accesibilidad de beneficiarios, costos administrativos, posibles malos usos, flexibilidad, transparencia y rendición de cuentas, control de gastos, efectividad y equidad.

1. INTRODUCCIÓN

Las excepciones tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública. Prueba de ello es que el costo que generan los regímenes impositivos excepcionales asciende a un 3,45% del PIB¹, cifra que, por ejemplo, equivale casi a la totalidad de los recursos del presupuesto público en educación. No obstante, se verifica que no existe una política consistente que oriente la implementación de este tipo de beneficios. Por el contrario, se observa una dinámica incrementalista en términos de la creación de nuevas franquicias sin someter las antiguas a evaluaciones sistemáticas de impacto². Ello ha generado una frondosa gama de instrumentos, algunos de dudosa justificación, efectividad y eficiencia, con objetivos no necesariamente consistentes y con costo fiscal significativo, equivalente este último a la menor recaudación tributaria que generan los tratamientos impositivos excepcionales, lo que se denomina *renuncia fiscal o gasto tributario*.

Esta situación plantea la necesidad de generar un marco de evaluación de las excepciones tributarias como herramienta de política pública y el consiguiente monitoreo sistemático de las mismas. Ello, por cuanto en muchos casos y bajo ciertas circunstancias pueden existir instrumentos de política más efectivos y eficientes para cumplir fines similares, como por ejemplo los subsidios o los fondos concursables; o porque derechamente se pueden estar malgastando recursos públicos en beneficio de unos pocos grupos de interés.

Al respecto, un primer paso orientado a hacer más eficiente el uso de las excepciones tributarias lo constituye la publicación anual, desde el año 2002, del Informe de Gasto Tributario del Servicio de Impuestos Internos (SII). Este reporte, que identifica y cuantifica un número significativo de las

¹ Servicio de Impuestos Internos (2005).

² Por ejemplo, en los últimos 15 años se han instaurado más de 25, de un total de 116 consideradas en el Informe de Gasto Tributario 2005 del Servicio de Impuestos Internos.

distintas excepciones tributarias existentes que generan gasto tributario, ha contribuido a crear conciencia de que las franquicias no son “gratuitas”. El indispensable paso siguiente, que el mencionado informe expresamente no aborda, es someter periódicamente a las excepciones tributarias a un proceso de evaluación de igual rigurosidad al que se someten los programas de gasto presupuestario, práctica que países desarrollados han venido implementando desde hace treinta años³.

El foco de este trabajo es avanzar en la senda mencionada, analizando las excepciones tributarias que generan gasto tributario en su función de instrumentos de política pública⁴. Así, se espera sentar las bases para establecer una instancia formal que evalúe periódicamente estas herramientas. Para ello, en primer lugar se plantea un marco conceptual que permite analizar sus ventajas y desventajas relativas con respecto a instrumentos alternativos. En segundo lugar, se identifican y caracterizan las principales excepciones tributarias vigentes en Chile, se cuantifica el gasto que generan y se analiza su evolución. Luego se propone un esquema para la evaluación de estas franquicias, y se termina con recomendaciones de política orientadas a hacer más eficiente el uso de este instrumento de política pública.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Las excepciones en el contexto de los sistemas tributarios

En la literatura especializada hay consenso respecto a que los sistemas tributarios deben cumplir con cuatro requisitos⁵. Primero, deben ser *suficientes*, en el sentido de generar los recursos necesarios para mantener los equilibrios fiscales y macroeconómicos. Segundo, deben ser *equitativos*, lo que implica asignar cargas tributarias a los agentes económicos de manera “justa”, compatibilizando el principio del beneficio (que grava a los agentes según su consumo de bienes públicos) con el principio de la capacidad de pago (que grava a los agentes según su capacidad económica y por lo tanto acorde a los conceptos de equidad horizontal y vertical). Tercero,

³ Un país pionero en este sentido es Estados Unidos, que desde principios de los años 70 determina su gasto tributario, lo evalúa y reporta al parlamento. Para mayores detalles ver Congressional Research Service (2004).

⁴ También existen excepciones tributarias que aumentan la recaudación respecto a si se aplicase la regla general, como por ejemplo en los casos de los impuestos adicionales al tabaco y al alcohol. Estas excepciones no son materia del presente trabajo, lo cual no desmerece que también deban ser materia de evaluación.

⁵ Para mayor detalle ver Musgrave y Musgrave (1992).

ro, deben ser *eficientes*, en el sentido de generar el mínimo de distorsiones en aquellos mercados en situación de equilibrio óptimo social y, a la vez, corregir las fallas de mercado en aquellos que las presenten. Y cuarto, deben ser *simples*, lo que implica bajos costos de administración y fiscalización, así como reglas transparentes y comprensibles para maximizar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

En la práctica estos cuatro requisitos no necesariamente se encuentran alineados, verificándose en muchos casos disyuntivas que implican sacrificar una característica deseable en función de las otras. En efecto, empíricamente se verifica que en la mayoría de los países se introducen elementos de excepción en los sistemas impositivos en función de alguno de estos objetivos. Así, por ejemplo, en función de la eficiencia suelen introducirse excepciones que persiguen fomentar ciertas conductas específicas en los agentes económicos, típicamente aumentar o disminuir el uso, producción o consumo de ciertos bienes a través de la modificación de sus precios relativos. También se observan instrumentos de excepción que benefician a ciertos agentes económicos por sobre otros, implicando transferencias de recursos justificadas por razones de equidad (aunque existen variados casos en que éstas corresponden a meras capturas por parte de grupos de interés). Finalmente, debe mencionarse que si bien la introducción de excepciones casi inevitablemente sacrifica la simpleza del sistema tributario como un todo, existen excepciones orientadas a simplificarles el acceso al sistema a ciertos contribuyentes (como lo son por ejemplo los sistemas de tributación por renta presunta).

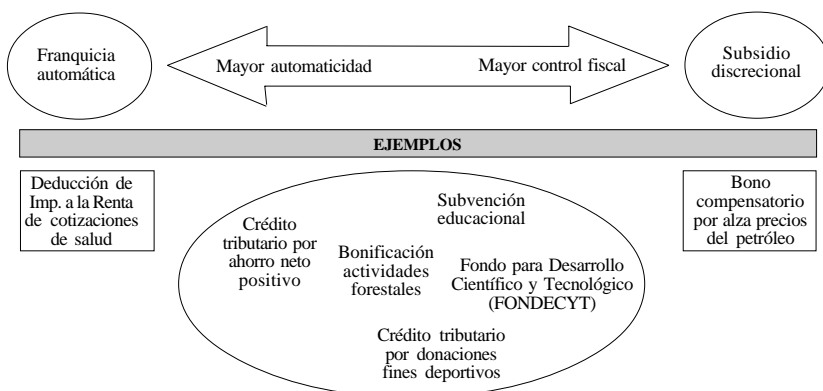
2.2. Ventajas y desventajas relativas de las excepciones tributarias como herramienta de política pública

Como herramienta de política pública, las excepciones tributarias tienen costos y beneficios. Por lo mismo, son comparables con otros instrumentos disponibles por la autoridad, útiles para generar resultados similares, ya sea para incentivar conductas en los agentes económicos o para realizar transferencias entre ellos. Por ejemplo, para aminorar el hacinamiento habitacional en los sectores de bajos ingresos se puede desear disminuir el costo en que incurren las familias para poder adquirir una vivienda. Para ello, entre otras herramientas, el gobierno puede optar tanto por una franquicia tributaria como por otorgar subsidios directos focalizados a las familias más pobres.

En consecuencia, dado que existen instrumentos alternativos, resulta de primera relevancia identificar qué instrumento alcanza de mejor manera

el objetivo buscado en cada caso. Ciertamente, la conclusión respecto al instrumento más idóneo varía dependiendo tanto del contexto y las circunstancias, como de los diseños específicos de los instrumentos a considerar. De hecho, diseños específicos pueden hacer difusa la diferencia entre instrumentos, como ocurre por ejemplo entre subsidios semiautomáticos y franquicias sujetas a la pre-aprobación de algún organismo público. Es así como puede plantearse la existencia de un continuo entre una franquicia automática y un subsidio discrecional, situando en él los distintos instrumentos disponibles (como se aprecia en la Figura N° 1, en la cual se presentan ejemplos de instrumentos vigentes en Chile y donde se muestra que excepciones tributarias como el crédito a las donaciones con fines deportivos puede llegar a ser menos automático y estar bajo mayor control fiscal que un subsidio como la bonificación a las actividades forestales).

FIGURA N° 1: CLASIFICACIÓN Y EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EN EL CONTINUO "AUTOMATICIDAD/CONTROL FISCAL"



Fuente: Elaborada por los autores.

En principio no existe una ubicación en el continuo que sea en todos los casos superior a otra. Sin desmedro de ello, al comparar una franquicia automática versus un subsidio discrecional es posible identificar una serie de ventajas y desventajas relativas de situarse en uno u otro extremo. En particular, se identifican ocho dimensiones en las cuales es relevante contrastar estos dos instrumentos (teniendo en todo caso presente que es factible diseñar herramientas híbridas que intenten rescatar las ventajas de ambos). Esta comparación conceptual genera las siguientes conclusiones (que se resumen en la Tabla N° 1):

a. *Accesibilidad de beneficiarios*. Si consideramos una franquicia tributaria que opera de manera relativamente automática y un programa de subsidios que requiere de un sistema de postulación y selección de beneficiarios, desde el punto de vista de estos últimos las franquicias implican un acceso claramente más simple. En contraste, desde el punto de vista de la autoridad, la automaticidad limita su capacidad de focalizar la intervención con precisión en el grupo objetivo o en la falla de mercado identificada.

b. *Costos administrativos*. Los costos administrativos directos de gestionar una franquicia tributaria pueden tender a ser menores que los de gestionar un sistema de subsidios si es que este último requiere seleccionar beneficiarios y asignar beneficios. Sin embargo, las franquicias tributarias generan costos adicionales al sistema impositivo como un todo, pues las

TABLA N° 1: VENTAJAS Y DESVENTAJAS RELATIVAS DE LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Dimensión	Excepciones tributarias	Subsidios directos
<i>Accesibilidad de beneficiarios</i>	Simple por su automaticidad.	Más compleja, pues requiere selección.
<i>Costos administrativos</i>	Bajos para la franquicia, pero altos para el sistema tributario como un todo, por complejizarlo.	De nivel medio, por la necesidad de un sistema de selección y asignación.
<i>Posibles malos usos</i>	Espacios para elusión, evasión y la búsqueda de rentas.	Espacios para arbitrariedades y captura del ente asignador.
<i>Flexibilidad</i>	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad, pero también inercia.	Opera con presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas.
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas.	Al ser un gasto gubernamental, debe ser aprobado por el Congreso.
<i>Control de gastos</i>	Gastos determinados <i>ex post</i> , inciertos y no acotables, pudiendo generar desequilibrios fiscales.	Gasto programado y controlado, acotado a Ley de Presupuestos.
<i>Efectividad</i>	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar. Se financian casos inframarginales.	Riesgo de desplazamiento del accionar privado y dificultad para asegurar adicionalidad.
<i>Equidad</i>	Sólo acceden quienes tributan, y más intensivamente quienes tienen mayores ingresos.	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios.

Fuente: Elaborada por los autores.

posibilidades de evasión y elusión que se abren dificultan su administración y fiscalización. Incluso, cuando muchas franquicias operan en conjunto, pueden dificultar el cumplimiento tributario de los contribuyentes, por aumentar la complejidad del sistema⁶.

c. *Posibles malos usos*. Mientras más excepciones tributarias existan en un sistema impositivo, más difícil será la tarea fiscalizadora de la autoridad. Ello porque, como se mencionó, se abren espacios para la evasión y elusión, de forma que el beneficio puede terminar siendo aprovechado por agentes distintos y/o para fines diferentes de los deseados. Por el contrario, en un sistema de subsidios la autoridad mantiene el control sobre su asignación, aunque en este caso no puede descartarse el riesgo de que existan arbitrariedades, capturas o incluso faltas a la probidad del ente asignador.

d. *Flexibilidad*. Las franquicias tributarias en la mayoría de los casos operan en base a leyes permanentes, usualmente difíciles de modificar. Esto genera certidumbre y estabilidad para los beneficiarios y en teoría ayuda a reforzar las conductas que se pretenden motivar. Sin embargo, también genera inercia, lo que puede derivar en la mantención de instrumentos ineficientes o que quedan superados por el cambio de coyuntura. Esta inercia se acrecienta cuando existen grupos de interés que se benefician directamente de la excepción tributaria y que, por lo tanto, defienden su vigencia bajo el concepto de “derechos adquiridos”. En el caso de los subsidios, la situación tiende a ser diferente. En efecto, en la mayoría de los casos su presupuesto debe aprobarse cada año, discusión parlamentaria mediante⁷. Esto aumenta la posibilidad de reasignar el gasto según la eficiencia de los programas y las prioridades sociales vigentes⁸.

e. *Transparencia y rendición de cuentas*. De manera relacionada con su falta de flexibilidad, y sumado a que su asignación y ejecución no están dadas a organismos públicos sino que directamente a los contribuyentes, las franquicias tributarias no enfrentan formas de control ni rendición de cuentas equivalentes a las de los subsidios que dependen de un

⁶ Slemrod (1989) identifica cuatro aspectos relevantes en la relación entre complejidad e incumplimiento tributario: i) la certidumbre; ii) la capacidad de fiscalización; iii) la dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias, y iv) la manipulabilidad.

⁷ Existen excepciones de subsidios establecidos en leyes permanentes, que por lo mismo también presentan problemas de inflexibilidad, como por ejemplo el subsidio a la contratación de mano de obra en las zonas extremas (establecido en el DL 889 de 1975).

⁸ Ciertamente, el que la continuidad de los programas de gasto dependa de la aprobación parlamentaria no inhibe la presión de los grupos de interés por mantener los que consideren sus “derechos adquiridos”.

presupuesto. En efecto, estos últimos se someten al control del Congreso en un proceso que representa una oportunidad para su revisión periódica.

f. Control de gastos. Las franquicias tributarias generan gastos tributarios, los que no corresponden a desembolsos presupuestarios. Así, estos gastos son determinados sólo de manera *ex post* según la conducta efectiva de los agentes económicos. Ello los hace inciertos y no acotables. Por lo mismo, potencialmente pueden generar desequilibrios fiscales. Muy por el contrario, en la mayoría de los casos los programas de subsidios corresponden a gastos programados y controlados, acotados a lo que se apruebe en la Ley de Presupuestos de cada año⁹. Ello los hace consistentes con los equilibrios fiscales.

g. Efectividad. Las franquicias tributarias, al no discriminar individualmente entre beneficiarios, no pueden asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar ni verificar que los receptores de las transferencias implícitas de recursos sean los adecuados. Esto implica que el beneficio es recibido tanto por los casos incrementales marginales como por los casos incumbentes. Esto a su vez implica que por cada caso incremental se financian varios casos inframarginales. En el caso de los subsidios también existe dificultad para asegurar adicionalidad, a lo que debe sumarse el riesgo de desplazar el accionar del sector privado y los recursos que éste pueda invertir por sí mismo. Con todo, la mayor discrecionalidad y flexibilidad de los subsidios representaría una ventaja potencial en lo que respecta a focalizar en los beneficios en los casos adicionales.

h. Equidad. Por definición, sólo pueden hacer uso de las franquicias tributarias quienes pagan impuestos. Además, como el beneficio que se obtiene es en la mayoría de los casos función del monto de impuestos pagados, los agentes de mayores ingresos son los que más se benefician de las franquicias tributarias. Más aún, las exenciones al Impuesto a la Renta son utilizadas de manera más intensiva por quienes enfrentan tasas de impuestos más elevadas y tienen más información y capacidad de planificación tributaria, todo lo cual también está positivamente correlacionado con el nivel de ingresos¹⁰. Adicionalmente, en ciertos casos no es claro quién se

⁹ La excepción la constituyen los gastos excedibles que están legislados por leyes permanentes, como por ejemplo los subsidios por incapacidad laboral financiados con cargo al fisco.

¹⁰ En el caso chileno incluso las franquicias al IVA son utilizadas más intensivamente por los contribuyentes de mayores ingresos. En efecto, según estimaciones de Jorrat (2005), el 71,4% del gasto tributario por este tipo de excepciones tributarias beneficia a contribuyentes pertenecientes al 20% más rico de la población. En contraste, sólo un 2% de dicho gasto tributario beneficia al 20% más pobre.

beneficia de la franquicia, pues, por ejemplo, depende de las elasticidades de oferta y demanda si una rebaja de impuesto se traspasa o no a los consumidores finales. En cuanto a los subsidios, la discrecionalidad, cuando es bien utilizada por parte de la autoridad, posibilita darles un acceso equitativo a los beneficiarios, posibilitando también la focalización según grupos prioritarios. Ciertamente, cuando esta discrecionalidad es mal utilizada se puede terminar en una situación tanto o más inequitativa que en el caso de las franquicias tributarias.

En adición a las ya mencionadas ventajas y desventajas relativas de las excepciones tributarias como herramienta de política pública, es relevante añadir ciertas desventajas que se producen no a nivel individual de cada una, sino que 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 al coexistir pueden tender a anularse unas con otras, debilitándose mutuamente y generando incentivos distintos de los planificados¹¹. Por ejemplo, una franquicia tributaria que incentive la capacitación de los trabajadores en las empresas se debilita si se le hace competir con otra franquicia que incentive la inversión en activos fijos. Asimismo, en términos de economía política, una vez que se abre la puerta a introducir excepciones al sistema tributario se dificulta el filtrar las demandas por franquicias eficientes de aquellas que no lo son, y que corresponden a meras presiones corporativas. Ejemplo de esto son las demandas regionales por franquicias que benefician a ciertos territorios, pues una vez que se legisla a favor de uno, la autoridad se ve presionada por beneficiar a los territorios restantes por el precedente ya creado, independientemente de que la política se justifique sólo para ciertas áreas geográficas. Si bien estas presiones también ocurren cuando se trata de programas de gasto público, el problema en la práctica parece más grave en el caso de las excepciones tributarias por su ya mencionada menor flexibilidad, transparencia y rendición de cuentas, así como por los mayores costos de administración y fiscalización que generan.

¹¹ Un ejemplo común de esta situación en muchos países, y de Chile en el pasado, es la coexistencia de diversos aranceles diferenciados establecidos para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera. El inevitable resultado de esta proliferación de excepciones es que la protección efectiva de los distintos sectores económicos difiere de la nominal, e incluso puede darse la paradoja de terminar desprotegiendo a algunos. Para mayores antecedentes ver Bhagwati y Srinivasan (1992) y Corden (1966).

3. EXCEPCIONES TRIBUTARIAS VIGENTES EN CHILE

3.1. Aspectos metodológicos

El proceso de definición y medición del gasto tributario generado por las excepciones tributarias es actualmente un elemento clave para las principales economías del mundo, pues constituye un apoyo al manejo transparente y eficiente de su política fiscal¹². Esto es de la mayor relevancia ya que las excepciones tributarias, como instrumentos de política pública, requieren de un análisis y revisión de igual nivel al que se someten herramientas alternativas como los programas de gasto incluidos explícitamente en el presupuesto del sector público. Consistentemente, la medición del gasto tributario no sólo ayuda a aumentar la transparencia en la administración fiscal, sino que además provee importante información para evaluar el sistema tributario y orientar su administración en cuanto a lograr altos niveles de suficiencia, equidad, eficiencia y simpleza.

Reconociendo lo anterior, el SII publica anualmente, desde el año 2002, el Informe de Gasto Tributario. En él se identifican y cuantifican las principales fuentes de renuncia fiscal en Chile, proceso que enfrenta desafíos referentes tanto a la definición como a la cuantificación del gasto tributario. En efecto, la definición de gasto tributario requiere distinguir lo que se considera como norma tributaria general de lo que se define como un trato de excepción, lo que no siempre es evidente. De hecho, el criterio jurídico formal que se utiliza para la elaboración del Informe de Gasto Tributario puede en algunos casos conducir a resultados contradictorios con los que se derivarían de considerar el diseño conceptual del tributo. Un ejemplo de esto es que en el Informe de Gasto Tributario se incluye como renuncia fiscal la postergación del pago de los impuestos Global Complementario y Adicional sobre las rentas retenidas por las empresas, aun cuando conceptualmente podría interpretarse que este incentivo a la reinversión de utilidades es parte integral del sistema y, por lo tanto, no correspondería a una excepción¹³. Al mismo tiempo, también podría argumentarse que el Informe

¹² De hecho, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria como un requisito básico de transparencia fiscal. Para mayores detalles de las mejores prácticas recomendadas al respecto ver OECD (2004).

¹³ En efecto, 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. Para mayor detalle ver Serra (2006).

de Gasto Tributario excluye ciertas excepciones, como podrían ser las menores tasas de Impuesto Adicional por concepto de los acuerdos internacionales que buscan eliminar la doble tributación. Así, existe el desafío de justificar la pertinencia conceptual de cada partida de gasto tributario, actualizándolas e incorporando aquellas que puedan estar omitidas. El presente trabajo no se adentra en esta tarea, optando por utilizar las definiciones del SII en su Informe de Gasto Tributario 2005 como referencia, advirtiendo que la cuantificación debe ser utilizada con cautela, especialmente en el caso de la renuncia fiscal que generaría la postergación del pago de los impuestos Global Complementario y Adicional sobre las rentas retenidas por las empresas, debido a su magnitud.

Para identificar las partidas de gasto tributario desde un criterio jurídico formal es indispensable partir por analizar la definición legal de los tributos (hechos y sujetos gravados), en particular de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado (IVA). Éstas son las dos principales fuentes de ingresos tributarios del fisco (en 2004 representaron casi el 80%) y además concentran la mayor cantidad de excepciones, por lo cual el Informe de Gasto Tributario del SII se concentra en ellos¹⁴. A este respecto, el hecho gravado en el Impuesto a la Renta corresponde a los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su origen o naturaleza; mientras que el sujeto gravado corresponde a las personas naturales. De acuerdo a la definición del hecho gravado, por ejemplo, las indemnizaciones legales por concepto de despidos corresponden a una renta, por lo que eximir las del pago de impuestos genera un gasto tributario. Sin embargo, por la misma definición, el crédito del Impuesto a la Renta de Primera Categoría que evita la doble tributación no es considerado como gasto tributario, ya que los impuestos que pagan las empresas son sólo a cuenta de los impuestos personales. Con referencia al IVA, el hecho gravado consiste en la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios. De acuerdo a esta definición, por ejemplo, la exención al pago de impuestos por parte de bienes o servicios exportados está de acuerdo a la norma general y, consecuentemente, no es considerada como generadora de gasto tributario. Por el contrario, un caso que sí corresponde a gasto tributario son las exenciones al pago del IVA de ciertas importaciones, como las efectuadas en las llamadas Zonas Francas.

¹⁴ Aunque ciertamente también existen gastos tributarios asociados a otros impuestos, como por ejemplo el ocasionado por las rebajas arancelarias con respecto a la norma general en el marco de los acuerdos de comercio, o como la exención del pago del Impuesto de Timbres y Estampillas a las reprogramaciones de créditos hipotecarios para vivienda.

Con respecto al desafío de cuantificar correctamente el gasto tributario, conceptualmente se estima la recaudación adicional que se obtendría por poner fin a una franquicia individual, aunque al momento de calcular el gasto tributario agregado se incorporan los efectos conjuntos que implicaría una derogación simultánea (es decir, el gasto tributario total no es igual a la suma de los gastos tributarios ocasionados por las franquicias individuales). Para las estimaciones se utiliza información efectiva del período inmediatamente anterior, aplicando el supuesto simplificador de gasto constante. Esto implica que la mayor recaudación por efecto de la derogación se compensa parcialmente por una menor recaudación de IVA a causa de la caída del consumo de otros bienes y servicios (efecto ingreso). La metodología no considera otros cambios de comportamiento generados por la eventual derogación de una franquicia, ni de los contribuyentes ni de las autoridades. Esta limitación debe tenerse presente al momento de analizar las estadísticas de gasto tributario, puesto que en la práctica sí son esperables cambios adicionales de conducta en los agentes económicos por el efecto sustitución que se generaría ante la derogación de una franquicia.

3.2. Identificación y tipificación de excepciones tributarias vigentes en Chile

El Informe de Gasto Tributario del SII del año 2005 identifica 116 partidas generadoras de renuncia fiscal, las que se clasifican de la siguiente forma, según el impuesto sobre el que se aplican (impuesto a la renta o IVA) y el tipo de excepción tributaria utilizada¹⁵:

a. Franquicias aplicadas sobre el Impuesto a la Renta

1. *Regímenes especiales*: corresponden a tratos tributarios diferentes de los establecidos en la norma respecto a la determinación de la base imponible, diseñados para favorecer a ciertas actividades y contribuyentes. Por ejemplo:

- Tributación por renta presunta para empresas de transporte, mineras y agrícolas que no superen ciertos niveles de venta.
- Tributación simplificada en base a retiros.

2. *Exenciones e ingresos considerados como “no renta”*: una exención ocurre cuando la generación de una renta, proveniente de ciertas acti-

¹⁵ En el Anexo 1 se presenta el listado completo de excepciones tributarias identificadas en el Informe de Gasto Tributario 2005.

vidades o realizada por ciertos tipos de contribuyentes, no queda afecta al impuesto. Los ingresos “no renta”, por su parte, corresponden a beneficios o incrementos de patrimonio que por ley no son considerados renta y que, por ello, no son incluidos en la base sobre la cual se aplican las tasas de los Impuestos de Segunda Categoría y Global Complementario. Por ejemplo:

- Ingresos por el arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2 son considerados como no renta.
- Exención de rentas de bienes raíces no agrícolas, siempre que no superen en un 11% su avalúo fiscal.

3. *Deducciones*: corresponden al descuento de la base imponible de una parte o el total de rentas, gastos o pagos generados hacia ciertas actividades o tipo de agentes económicos. Por ejemplo:

- Deducción de las becas de estudio para hijos de trabajadores de la empresa.
- Deducción de las asignaciones de transporte y alimentación pagadas a trabajadores dependientes.

4. *Créditos*: corresponden a un descuento que se aplica sobre los impuestos efectivos a pagar y que son generados por gastos o desembolsos hacia ciertas actividades que la ley establece, o por el pago anticipado de un impuesto sin que haya existido una obligación de pago final. Por ejemplo:

- Crédito por donaciones a fines culturales y educacionales.
- Crédito por gastos de capacitación.
- Crédito por ahorro neto positivo (Artículo 57 bis de la Ley de Impuesto a la Renta).

5. *Tasas reducidas*: corresponden a menores tasas de impuestos que se cobran sobre determinadas actividades generando una menor carga tributaria al contribuyente. Por ejemplo:

- Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera.
- Tasa reducida del Impuesto de Segunda Categoría para chóferes de taxis y obreros agrícolas.

6. *Diferimiento de impuestos*: ocurre cuando se produce un desfase entre la generación de una obligación tributaria y su pago efectivo. Por ejemplo, cuando los tratamientos contables tributarios que establece la ley difieren de los tratamientos contables financieros, permitiendo que los impuestos a pagar en un determinado momento del tiempo sean diferentes entre un tratamiento y otro. Así, se genera un beneficio para el contribuyente, ya que a pesar de gravarse las mismas actividades bajo las mismas condiciones de tasas, tramos y base imponible, se reduce el valor presente de los impuestos a pagar. Este diferencial de valor presente es lo que en estos casos se registra como gasto tributario. Por ejemplo:

- Uso de depreciación acelerada de activos.
- Tratamiento de las cotizaciones al sistema de fondos de pensiones.
- Retiros de utilidades reinvertidos antes de 20 días.

b. *Franquicias aplicadas sobre el IVA*:

1. *Exenciones y hechos no gravados*: corresponden a una serie de bienes y servicios determinados por ley que, a pesar de generar valor, no están gravados. Por ejemplo:

- Exenciones a las primas de seguros de vida.
- Exenciones a las prestaciones de salud.
- Exenciones a los establecimientos de educación.

2. *Créditos*: corresponden al pago anticipado de impuestos que genera una actividad que por ley no genera una obligación o sólo lo hace en forma parcial. El crédito corresponde entonces a un descuento que se aplica una vez que se efectúa el pago efectivo del total de impuestos. Por ejemplo:

- Crédito especial para la construcción de viviendas.

3. *Diferimientos*: corresponden a la postergación o dilación del pago de impuestos. Por ejemplo:

- Mayor plazo en el pago del IVA para la primera venta en el país de vehículos destinados al transporte de pasajeros.

TABLA N° 2: COMPOSICIÓN GASTO TRIBUTARIO SEGÚN IMPUESTO DEL QUE SE DERIVA, EJECUTADO AÑO 2004

	Gasto tributario	
	Millones US\$	% del PIB
Impuesto a la Renta	2.660	2,83
Regímenes especiales	48	0,05
Exenciones	298	0,32
Deducciones	206	0,22
Créditos al impuesto	232	0,25
Diferimientos del impuesto	1.826	1,94
Tasas reducidas	22	0,02
IVA	588	0,62
Exenciones y hechos no gravados	307	0,33
Créditos	278	0,30
Diferimientos del impuesto	3	0,00
TOTAL	3.248	3,45

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005).

3.3. Análisis agregado del gasto tributario

En la Tabla N° 2 se presenta la estimación del SII sobre el gasto tributario ejecutado del año 2004¹⁶. De acuerdo a ella, se observa que el gasto tributario ascendió a US\$ 3.248 millones, lo que equivale a un 3,45% del PIB; mientras que la proyección de gasto tributario para 2005 alcanza los US\$ 3.772 millones, equivalentes al 3,66% del PIB¹⁷. Estas cifras son significativas si se las compara con los recursos públicos ejecutados a través de la Ley de Presupuestos. Por ejemplo, como punto de referencia puede considerarse que el gasto tributario ejecutado en el año 2004 es por sí mismo equivalente a casi la totalidad del gasto público en educación de dicho año, y superior en cerca de un 25% al gasto público en salud de 2004. Respecto a la composición del gasto tributario según el impuesto del cual se deriva, se

¹⁶ En Servicio de Impuestos Internos (2005) se encuentra una explicación detallada de los supuestos, fuentes de información y metodología ocupada para la medición del gasto tributario. Este informe, el más actualizado disponible, presenta cifras ejecutadas de gasto tributario para el año 2004 y cifras estimadas para los años 2005 y 2006.

¹⁷ Si se excluye la franquicia a las rentas empresariales retenidas, el gasto tributario del año 2004 representa el 2,68% del PIB, mientras que la proyección para 2005 representaría el 2,76% del PIB.

TABLA N° 3: COMPOSICIÓN GASTO TRIBUTARIO SEGÚN SECTOR, EJECUTADO AÑO 2004

Sector	Millones US\$	% del gasto tributario
1. Ahorro-inversión	1.975	61
2. Inmobiliario	498	15
3. Educación	283	9
4. Salud	248	8
5. Regional	107	3
6. Fomento a la MYPE	73	2
7. Transporte	46	1
8. Esparcimiento	6	0
9. Seguros	18	1
10. Exportadores	5	0
11. Otros	100	3
12. Efectos conjuntos	-112	-3
TOTAL	3.248	100

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005).

aprecia que el 82% surge de una menor recaudación del Impuesto a la Renta¹⁸.

En cuanto a los sectores de la economía en los cuales se aplican las franquicias tributarias, se verifica que el sector ahorro-inversión es largamente el más beneficiado, captando más del 60% del gasto tributario ejecutado en 2004 (Tabla N° 3). Esto se debe a que este sector incluye franquicias referentes a las rentas empresariales retenidas, a las rentas del sistema de fondos de pensiones, y a la depreciación acelerada de activos, que por sí solas equivalen al 45% del gasto tributario del año en cuestión (como se aprecia en la Tabla N° 4).

3.4. Tendencia en la instauración de excepciones tributarias en Chile

El Informe de Gasto Tributario 2005 del SII identifica 116 partidas vigentes de renuncia fiscal. Si bien la mayoría de estas partidas (50, que representan el 34% del gasto tributario estimado) tiene sus orígenes en las leyes que establecieron el IVA (DL 825 de 1974) y el actual Impuesto a la Renta (DL 824 de 1974), también se observa que la implementación de fran-

¹⁸ Se recuerda que el Informe de Gasto Tributario se concentra exclusivamente en las excepciones al Impuesto a la Renta y al IVA, por lo que las cifras presentadas excluyen el gasto tributario asociado a otros instrumentos impositivos. Con todo, acorde al SII, el efecto cuantitativo de estos últimos es menor.

TABLA N° 4: PARTIDAS MÁS RELEVANTES DE GASTO TRIBUTARIO, EJECUTADO
AÑO 2004*

Partida de gasto tributario	Sector	Millones US\$	% del PIB	% del gasto tributario
1. <i>Rentas empresariales retenidas</i> (No pagan impuestos a la renta de las personas hasta el momento en que son retiradas, produciéndose un diferimiento en el pago de impuestos).	Ahorro-inversión	728	0,77	22,4
2. <i>Rentas del sistema de fondos de pensiones</i> (Diferimiento en el pago de Impuesto a la Renta de las personas al tributar por las cotizaciones para fondos de pensiones y sus rentas al momento de los retiros).	Ahorro-inversión	571	0,61	17,6
3. <i>Crédito especial construcción de viviendas</i> (Correspondiente a un 65% del débito del IVA a pagar por las empresas constructoras).	Inmobiliario	278	0,30	8,6
4. <i>Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2</i> (Están exentas del Impuesto a la Renta de las personas).	Inmobiliario	171	0,18	5,3
5. <i>Depreciación acelerada</i> (Implica diferimiento en el pago de Impuesto de Primera Categoría al acelerar los gastos de depreciación de los activos).	Ahorro-inversión	154	0,16	4,8
6. <i>Exención de IVA a prestaciones de salud</i> (Se aplica sobre las prestaciones otorgadas por hospitales dependientes del Estado o de universidades reconocidas por éste, y sobre los servicios entregados a terceros por Isapres y Fonasa.)	Salud	152	0,16	4,7
7. <i>Retiros reinvertidos antes de 20 días</i> (Los retiros de utilidades que sean reinvertidos en otras empresas antes de este plazo difieren el pago de impuesto a la renta de las personas).	Ahorro-inversión	128	0,14	4,0
8. <i>Exención de IVA a establecimientos de educación</i> (Se aplica sobre las ventas de actividades docentes).	Educación	125	0,13	3,9
9. <i>Crédito por gastos de capacitación</i> (Las empresas rebajan estos gastos del impuesto de primera categoría).	Educación	91	0,10	2,8
10. <i>Cotización de salud de trabajadores</i> (Es deducible de las rentas personales imposables).	Salud	78	0,08	2,4

* Mayores detalles respecto a estas partidas de gasto tributario y su metodología de estimación se presentan en el Anexo 2.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005).

TABLA N° 5: TENDENCIA EN LA INSTAURACIÓN DE EXCEPCIONES TRIBUTARIAS

Fecha de instauración	Excepciones al Imp. a la Renta				Excepciones al IVA		Total	
	Empresas		Personas					
	N°	% Gasto tributario	N°	% Gasto tributario	N°	% Gasto tributario	N°	% Gasto tributario
1974 o anterior	19	9,9	18	5,9	13	18,5	50	34
1975-1979	3	8,6	3	0,0	9	3,1	15	12
1980-1984	0	0,0	11	46,0	1	0,0	12	46
1985-1989	6	1,5	5	0,1	2	0,1	13	2
1990-1994	5	1,5	3	0,1	1	0,0	9	2
1995-1999	2	0,9	1	0,3	1	0,2	4	1
2000-2005	6	0,2	7	3,3	0	0,0	13	4

Fuente: Elaborada por los autores sobre la base de Servicio de Impuestos Inter-nos (2005).

quicias ha continuado en el tiempo (Tabla N° 5)¹⁹. En efecto, existen 40 excepciones tributarias implementadas entre 1975 y 1989 que aún están vi-gentes, mientras que otras 26 fueron instauradas en los últimos 15 años, las que se concentran especialmente en el Impuesto a la Renta²⁰. Con todo, en términos del gasto tributario que las franquicias generan, actualmente el 60% se origina en aquellas instauradas en el período 1975-1989.

En cuanto al monto absoluto del gasto tributario, en términos reales éste se ha mantenido relativamente constante desde que comenzó a ser

¹⁹ En Marcel (1986) se detallan las excepciones tributarias al IVA implementa-das desde la instauración de este impuesto y durante sus primeros diez años de vigencia, verificándose que un importante número de franquicias fue eliminado en sus primeros años de vigencia debido a que “las autoridades responsables no depositaban mayor confianza en el sistema de tributación indirecto como redistribuidor de ingresos, consi-derando, en cambio, aquel tipo de políticas como una distorsión en el sistema de precios y la asignación de recursos”. Consecuentemente, entre 1974 y 1978 fueron eliminadas, entre otras, las excepciones que favorecían al suministro de energía eléctrica, agua potable, gas y keroseno, así como a la publicación de libros, diarios y revistas.

²⁰ Entre las franquicias de reciente instauración se destacan las referidas a crédi-tos tributarios a las donaciones con diversos fines, como culturales (franquicia instaura-da en 1990), educacionales (1993), deportivos (2001) y sociales y públicos (2003). También resalta la implementación en el año 2001 de una serie de beneficios tributarios para fomentar el ahorro y la inversión de las personas, como la deducción de los intereses por créditos hipotecarios, el diferimiento de los impuestos asociados a las rentas de las cotizaciones y ahorro previsional voluntario, y las exenciones de impues-tos por retiro de excedentes de libre disposición y por ganancias de capital en acciones con presencia y cuotas de fondos mutuos accionarios calificados adquiridos después del 19 de abril del 2001.

medido. En efecto, en 2001 se estimó en \$ 1.866.089 millones, y en los años siguientes ha fluctuado en un rango de más/menos 1%. Consistentemente, el gasto tributario ha disminuido cerca de un punto como porcentaje del PIB, pasando de 4,43% en 2001 a 3,45% en 2004.

4. UNA PROPUESTA DE MARCO DE EVALUACIÓN PARA LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS

En Chile actualmente no existe una instancia formal en la cual se someta a las excepciones tributarias a un proceso de escrutinio riguroso y periódico. Internacionalmente existe variada literatura enfocada en evaluar franquicias tributarias individuales, como por ejemplo Hall y Van Reenen (1999), quienes estudian la efectividad de las franquicias tributarias a la investigación y desarrollo, o Kingma (1989) y Randolph (1995), quienes estudian la efectividad de las franquicias tributarias a las donaciones. Asimismo, y de mayor relevancia para este trabajo, existen algunas experiencias de evaluaciones más institucionales y sistemáticas, como el caso de Estados Unidos, donde tanto el gobierno federal como el Congreso realizan evaluaciones regulares del gasto tributario²¹. También el caso Nueva Zelanda, donde a principios de los años 80 se formó una comisión independiente encargada de perfeccionar el sistema tributario, con un particular énfasis en simplificarlo y ampliar la base de tributación²². Una experiencia también pertinente es la evaluación sistemática que hace la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en Chile de los programas de gasto público. En efecto, desde el año 1997, consultores independientes han evaluado más de 180 programas, informándose de todos sus resultados al Congreso Nacio-

²¹ Concretamente, el Servicio de Investigación del Congreso presenta cada dos años al Comité de Presupuesto del Senado una evaluación del gasto tributario que incluye: una medición de la pérdida de recaudación producto de las distintas excepciones tributarias; la procedencia legal de cada gasto tributario; un análisis de su impacto económico y, cuando es posible, de su impacto distributivo; una discusión acerca de su racionalidad de política pública, y una evaluación de eficiencia económica, justicia, equidad y simplicidad en su administración.

²² Los cambios más relevantes que surgieron de este proceso incluyeron la integración de los impuestos a las rentas de las personas y las empresas, un impuesto al ingreso personal menos progresivo y con menores tasas, la eliminación de gran parte de las franquicias tributarias relacionadas al impuesto a la renta, y el reemplazo del impuesto a las ventas por otro de tasa única a los bienes y servicios que incluía, a diferencia del antiguo impuesto, una cantidad muy reducida de exenciones. Veinte años después se repitió esta evaluación integral, proponiendo esta vez sólo ajustes menores (para mayores detalles ver McLeod *et al.*, 2001).

nal, aumentando así la transparencia y eficiencia del gasto público²³. Una instancia similar y con objetivos equivalentes se requiere para el caso de las excepciones tributarias.

En este sentido, evaluar la pertinencia de una excepción tributaria como herramienta de política pública necesariamente implica responder dos preguntas. Primero, verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público que fundamente una intervención estatal de excepción. Y segundo, comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo deseado, y que no existen instrumentos alternativos que puedan alcanzarlo de mejor forma. Así, la sola existencia de una razón que justifique la intervención estatal, cualquiera sea el ámbito de actividad que se considere, no es suficiente para respaldar la existencia de excepciones tributarias. Este respaldo sólo se obtiene, para un caso en particular, si se demuestra que las franquicias tributarias son relativamente más eficientes que instrumentos de intervención alternativos.

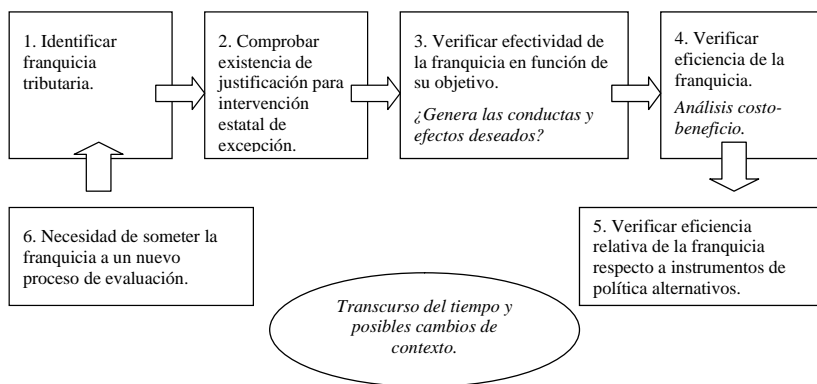
Una vez verificada una justificación de intervención estatal, este tipo de análisis puede derivar en que en ciertos casos y para coyunturas particulares, el instrumento más eficiente sea una excepción tributaria. No obstante, si la coyuntura cambia, la decisión debe necesariamente ser revisada. A la luz de lo anterior, la pertinencia de las excepciones tributarias debe ser evaluada caso a caso y ser revisada periódicamente, pues tanto la justificación para la intervención estatal como las ventajas y desventajas relativas respecto a instrumentos alternativos pueden cambiar con las circunstancias y depender del contexto.

Consecuentemente, una franquicia tributaria bien fundamentada debe ser capaz de cumplir con *todos* los criterios siguientes (dinámica de evaluación que se resumen en la Figura N° 2):

— *Justificación de intervención estatal*. Como punto de partida se debe verificar la existencia de una razón para una intervención estatal de excepción. De existir, se debe especificar su naturaleza, pudiendo ser de

²³ Un exhaustivo análisis sobre el impacto de este programa de evaluación se encuentra en Banco Mundial (2005b). Allí se concluye que “Chile cuenta con un programa de evaluación robusto que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes”. Entre otros aspectos, dicho informe destaca que el programa de evaluación enriquece la información para las decisiones presupuestarias y mejora la gestión de los programas mediante la determinación de compromisos institucionales y el seguimiento a los mismos.

FIGURA N° 2: MARCO DE EVALUACIÓN PARA LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS



Fuente: Elaborada por los autores.

eficiencia económica, justicia distributiva²⁴ u otra de interés público²⁵, y certificar su vigencia.

— *Efectividad en cumplimiento del objetivo.* Se debe verificar empíricamente que la franquicia tributaria esté generando las conductas, transferencias y otros efectos deseados en los agentes económicos en función del objetivo que justifica la intervención estatal. A este respecto, es de particular relevancia un análisis sobre los efectos marginales incrementales atribuibles a la excepción tributaria en sí. Para esto último debe considerarse el contexto en que rige la franquicia, puesto que su efectividad puede verse afectada, por ejemplo, por la existencia en paralelo de otras excepciones tributarias.

²⁴ Respecto al objetivo de justicia distributiva, debe mencionarse que en su nombre en ocasiones pueden esconderse meras transferencias a grupos que han capturado el instrumento.

²⁵ En el caso de muchas excepciones tributarias puede perseguirse más de un objetivo a la vez. Por ejemplo, la tributación mediante renta presunta de las empresas agrícolas permite a pequeños y medianos agricultores determinar sus pagos de impuestos mediante una modalidad que les significa una rebaja en el total de impuestos a pagar. Esto corresponde a una transferencia de recursos del Estado a estos contribuyentes, por lo que el objetivo parece ser favorecer económicamente a los pequeños y medianos agricultores por sobre sus pares de mayores rentas (lo que podría entenderse como la búsqueda de equidad). Sin embargo, también puede argumentarse la búsqueda de simpleza tributaria para fomentar la formalización de estos sectores.

— *Eficiencia en cumplimiento del objetivo.* Se debe verificar que los beneficios atribuibles a la franquicia tributaria sean mayores que sus costos. Respecto a sus costos, se debe considerar el gasto tributario generado, los efectos colaterales no deseados del instrumento incluyendo eventuales malos usos del mismo, además del gasto administrativo y de fiscalización involucrado en su funcionamiento. Esto último se relaciona de manera importante con los niveles de eficiencia y complejidad que tenga el sistema tributario como un todo.

— *Eficiencia relativa del instrumento.* Finalmente, se debe verificar que no existan instrumentos alternativos más costo-eficientes que la excepción tributaria analizada. Ello implica estudiar los beneficios, costos, ventajas y desventajas relativas de herramientas de política pública alternativas.

Si bien la aplicación exhaustiva del marco aquí propuesto para la evaluación de las excepciones tributarias excede el ámbito del presente trabajo, es útil ilustrar casos de franquicias vigentes que no cumplirían con uno o más de los cuatro criterios de evaluación identificados.

En primer lugar, respecto a la existencia o inexistencia de justificación para una intervención estatal de excepción, al examinar el listado de franquicias del Informe de Gasto Tributario 2005 se encuentran algunas partidas de justificación dudosa²⁶. Entre éstas, por ejemplo, se puede contar la tasa reducida de impuesto a la renta personal para los chóferes de taxis no propietarios de los vehículos que explotan. Eventualmente se podría pensar en una razón de simplicidad tributaria, pero ésta se desvirtúa al ser los chóferes trabajadores dependientes que en su mayoría sólo pagan Impuesto Único de Segunda Categoría, el cual es retenido y enterado en arcas fiscales por el respectivo empleador. Otro ejemplo de franquicia de justificación dudosa es la exención del pago de Impuesto de Primera Categoría a las rentas por concepto de intereses obtenidos por las empresas del sector agrícola, beneficio no disponible para otros sectores productivos. Es más, cuando esta franquicia se instauró se argumentó que no sería operativa por cuanto la mayor parte del universo de empresas agrícolas tributaba de todas formas bajo el sistema de renta presunta.

También debe mencionarse el caso de la recientemente abolida excepción tributaria a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas y otros instrumentos (conocida como el ex beneficio 57 bis letra a). Éste es un buen ejemplo para ilustrar cómo un

²⁶ Cabe señalar que el ejercicio de identificar el objetivo de política de las distintas franquicias se ve dificultado por el hecho de que muchas de ellas no lo explicitan. Además, en último término, éste es un ejercicio de carácter normativo.

cambio en el contexto hizo perder vigencia al objetivo de política pública que justificaba la intervención. En efecto, se constata que cuando esta franquicia fue creada existían buenas justificaciones de política pública para hacerlo, ya que a comienzos de los años ochenta las condiciones económicas externas habían provocado una escasez de financiamiento exterior y una fuerte caída del PIB, la crisis de 1982 había causado serios conflictos en el sistema bancario local, y existía una crisis de confianza en los inversionistas, todo lo cual produjo una disminución de los recursos disponibles para el financiamiento de las empresas. En este contexto existía la necesidad de desarrollar fuentes de financiamiento alternativas que permitieran retomar el dinamismo de la economía. Se abrió así un espacio para incentivar la compra de acciones de sociedades anónimas, impulsando el mercado accionario y desviando recursos privados hacia actividades que aumentasen la inversión. Dado que la crisis había revelado la debilidad y poca profundidad del sistema financiero y su alta dependencia de la intermediación bancaria de los recursos, se justificaban políticas públicas que aumentasen los incentivos al ahorro y a la inversión y consecuentemente incrementasen los fondos disponibles en el mercado financiero sin la necesidad de recurrir a fuentes externas²⁷. Veinte años después, la realidad era totalmente contrastante, pues desde la creación de esta franquicia en 1984 el mercado de capitales y las fuentes de financiamiento disponibles, tanto externas como internas, evidenciaron un desarrollo tal que hicieron innecesaria la intervención estatal y, por lo tanto, la vigencia de la justificación original de esta franquicia quedó obsoleta²⁸.

En segundo lugar, con respecto a la efectividad de las franquicias en el cumplimiento de sus objetivos, el estudio del Banco Mundial (2005) identifica ciertos instrumentos de apoyo a las zonas extremas que habrían ido perdiendo eficacia en el tiempo debido a importantes cambios ocurridos desde que estas políticas se instauraron, entre los que se destaca la apertura e internacionalización de la economía chilena y la liberalización del comercio internacional. Así, el mencionado estudio concluye que aunque el objetivo de política pública referido a razones geopolíticas y de equidad

²⁷ En este sentido, Larraín y Vergara (2000) sostienen que esta franquicia cumplió sus objetivos, al contribuir a un “importante auge en la apertura de nuevas empresas a la Bolsa y en el uso de emisiones de acciones como fuente de financiamiento para las empresas existentes”.

²⁸ A modo de ejemplo, el ahorro financiero pasó de representar un 61% del PIB en 1984 a un 173% del PIB en 2002; mientras que el monto transado de acciones creció desde un promedio de 1,3% del PIB en la década de los ochenta a un 12,8% del PIB en 2004.

territorial que justifica la intervención estatal en las zonas extremas es válido y sigue vigente, sería necesaria una actualización de los instrumentos de política, precisamente, para cumplir eficazmente el objetivo planteado. Concretamente, se señala que la exención del pago de derechos de aduana en zonas francas ya no sería un incentivo lo suficientemente fuerte como para atraer un flujo significativo de inversiones a las zonas extremas, puesto que la potencia de este incentivo es inversamente proporcional a la tasa de arancel promedio efectiva existente en el país, la que ha disminuido dramáticamente en los últimos treinta años.

En tercer lugar, en lo referente a la eficiencia de las franquicias, puede citarse nuevamente el caso de la recientemente abolida excepción tributaria a favor de las inversiones en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas, específicamente, el instrumento que quedó vigente luego de su modificación de 1998. En efecto, en julio de 1998 se derogaron estas exenciones manteniéndose los beneficios sólo para los poseedores de acciones de pago de sociedades anónimas abiertas que hubieran adquirido dichos títulos con anterioridad al 29 de julio del mismo año. Esto implicó que hasta el año 2004 el Estado incurriera en un costo promedio anual de aproximadamente \$ 14.700 millones²⁹, sin que ello tuviera ningún impacto en el bienestar público, más que para el grupo reducido de beneficiarios directos de la franquicia³⁰. Ello, por cuanto el instrumento que quedó vigente ya no incentivaba la adquisición de acciones, objetivo inicial de la franquicia, sino que, por el contrario, incentivaba el no transarlas, restándole liquidez al mercado. Por lo tanto, es posible argumentar que este instrumento, luego de 1998, no generaba beneficios suficientes para cubrir sus costos.

Y en cuarto lugar, con respecto a la eficiencia relativa de los instrumentos, se puede citar un caso en el cual se decidió reemplazar parcialmente una franquicia por un subsidio, y otro en el cual eventualmente también sería eficiente implementar una medida similar. El primer caso lo constituye la limitación, en 2003, del crédito tributario por gastos de capacitación, com-

²⁹ Promedio del período 2001-2004.

³⁰ Este grupo de beneficiarios estaba compuesto por contribuyentes de altos ingresos, lo que lo convertía en uno de los beneficios tributarios peor focalizados. En efecto, en el año 2004 un 93% de los beneficios de la franquicia en cuestión fueron transferidos a personas con rentas mensuales mayores que \$1,5 millones, es decir, pertenecientes al 10% más rico de la población. Y aún más, un 43% de los recursos beneficiaron a personas con rentas mensuales mayores que \$ 4,5 millones, es decir, pertenecientes al 1% más rico de la población. Así, cada uno de los beneficiarios de esta norma pertenecientes a este último grupo recibió durante ese año, en promedio, un subsidio de \$ 1,85 millones.

pensado al mismo tiempo por la ampliación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Estas reformas se sustentaron, por una parte, en el reconocimiento de un objetivo válido de política pública, a saber, corregir el que las empresas tiendan a invertir una cantidad subóptima en la capacitación de sus trabajadores debido a que, dada la movilidad laboral, sólo capturan una fracción de los beneficios de su inversión. Y, por otra parte, se basaron en antecedentes de ineficiencias en los instrumentos de política que se habían utilizado mayormente a la fecha, tales como desfocalización de beneficiarios o derechamente situaciones de abusos³¹. Así, precisamente con el fin de dar mejor cumplimiento al objetivo de política identificado, se optó por acotar la franquicia tributaria a aquellos contribuyentes cuya planilla anual de remuneraciones superase las 65 UTM y hubiesen declarado y pagado las cotizaciones correspondientes. Pero, al mismo tiempo, se amplió el FONCAP, instrumento focalizado en el financiamiento de la capacitación de microempresarios y trabajadores de microempresas.

Dudas sobre su eficiencia relativa también se han planteado respecto al crédito especial para la construcción de viviendas, que establece el derecho de las empresas constructoras a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta, el 65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por la administración de dichos inmuebles³².

Al respecto, se reconoce que pueden existir razones de política pública que justifiquen incentivar la construcción y compra de viviendas. En primer lugar, puede argumentarse que el acceso a una vivienda de calidad genera efectos positivos para la sociedad que van más allá de los beneficios captados por la propia familia que la habita. En efecto, existe evidencia de externalidades positivas del acceso a viviendas de calidad, las que se refieren principalmente a que al disminuir las condiciones de hacinamiento y

³¹ Por ejemplo, en 2003, un 67% del total de empresas solicitantes del crédito tributario registraba sólo un empleado, el que en la mayoría de los casos era el mismo contribuyente, que había cotizado sólo por un mes de trabajo en el año para cumplir con el requisito para acceder a la franquicia mínima de 13 UTM. Asimismo, se verificaban situaciones de abuso, como la creación artificial de contribuyentes, el registro de cursos que no se impartían en la práctica, la inflación ficticia de precios, y falsas contrataciones, entre otras. Para una completa evaluación de los instrumentos de capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ver Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos (2003).

³² Para mayores antecedentes respecto a esta franquicia, ver Ministerio de Hacienda (2005).

mejorar las condiciones sanitarias de las familias, mejoran tanto la salud de la población en general como su aprendizaje obtenido de la educación formal. Con todo, es plausible que estas externalidades se materialicen principalmente cuando las familias abandonan niveles críticos de hacinamiento, asociados a niveles de mayor pobreza, y que, por el contrario, no sean del todo relevantes cuando una familia mejora su vivienda a partir de cierto umbral aceptable. Y en segundo lugar, considerando la adquisición de una vivienda como un mecanismo de ahorro, bajo ciertas circunstancias puede justificarse una política pública que dinamice el mercado habitacional y, por ende, aumente el ahorro privado tanto a nivel agregado como individual. Las circunstancias que pueden hacer necesario un incentivo al ahorro pueden referirse tanto a un nivel de ahorro privado muy bajo a nivel agregado que ponga en peligro los equilibrios macroeconómicos, como a miopía de los agentes económicos a nivel individual que les impida proveer lo suficiente para su futuro. Con todo, una vez verificada la existencia de alguna de estas situaciones, no es directa la conclusión sobre que los instrumentos de ahorro a incentivar deban ser los bienes raíces. Éste puede ser el caso si es que en el país no hay mercados de otros instrumentos de ahorro debidamente desarrollados, lo que puede haber sido efectivo en Chile hace unas dos o tres décadas, pero que no parece pertinente hoy dado el desarrollo reciente del mercado de capitales. Además, puede ocurrir que el problema de bajo ahorro sea más pertinente en ciertos grupos de la población, típicamente aquellos de menores recursos, quienes tienen una tasa de descuento mayor que privilegia el consumo presente por sobre el futuro y que además tienen menor acceso a instrumentos más sofisticados de ahorro y a los nuevos incentivos tributarios que se han desarrollado en los últimos años.

En consecuencia, pueden existir razones válidas de política pública para incentivar la adquisición de viviendas, pero no es claro que eximir las parcialmente del pago del IVA sea el instrumento más eficiente para hacerlo. Ello, por cuanto las justificaciones de política pública parecen actualmente pertinentes sólo para las familias de menores recursos, lo que hace más eficientes a los instrumentos de política focalizados en comparación con los que generan disminuciones generalizadas de precios³³. Así por ejemplo, sería más eficiente privilegiar los programas de subsidios habitacionales,

³³ Una política de subsidio generalizada podría haberse justificado en la década de los 70 y comienzos de los 80 en un contexto de déficit habitacional que afectaba a cerca del 30% de las familias, pero no en la actualidad, con un déficit habitacional acotado a menos del 20% de las familias y cuando existen adecuados instrumentos de focalización socioeconómica para identificarlas.

que acorde a la Encuesta CASEN 2003 concentran al 68% de sus beneficiarios en los tres quintiles de menores ingresos. En contraste, la evidencia respecto a la franquicia hoy vigente muestra que sus beneficiarios se concentran significativamente en la población de mayores ingresos (Ministerio de Hacienda, 2005, estima que el 55% de la renuncia fiscal asociada a la franquicia beneficia a hogares pertenecientes al 15% más rico de la población; mientras que Jorrat (2005) estima que no más del 17% de los recursos beneficia a hogares pertenecientes al 60% más pobre³⁴).

En contraste con los casos mencionados de franquicias vigentes que no cumplirían con uno o más de los cuatro criterios de evaluación identificados, también puede citarse un ejemplo de exención tributaria que cumpliría de manera satisfactoria con todos ellos. Éste es el caso del uso de la depreciación acelerada como incentivo al ahorro y la inversión productiva en las empresas. En cuanto a la justificación para una política de excepción en este ámbito, ésta se fundamenta en la necesidad de incrementar la capacidad productiva del país que, entre otros elementos, requiere de inversiones en bienes de capital. Este tipo de incentivos resulta especialmente necesario en economías que puedan estar subinvertiendo, ya sea por restricciones de liquidez en el mercado de capitales o por otro tipo de distorsiones que pueda generar, incluso, el mismo sistema tributario. Respecto a la efectividad y eficiencia de esta exención en el cumplimiento del objetivo señalado, hay una extensa literatura que apoya el uso de este instrumento. Por ejemplo, Zee, Stotsky y Ley (2002) plantean que los incentivos tributarios que permiten una rápida recuperación de los costos de inversión, como la depreciación acelerada, son más costo-efectivos que otros instrumentos alternativos. Y entre éstos, plantean que la depreciación acelerada es de los instrumentos de mayores virtudes, debido a que su uso acerca el impuesto a la renta de las empresas hacia un impuesto al consumo, reduciendo con ello las distorsiones que los impuestos al ingreso producen sobre la inversión. Estas ventajas, señalan, son aún más importantes en economías con alta presencia de empresas pequeñas que puedan enfrentar restricciones de liquidez. Una prueba de la positiva evaluación que las autoridades han hecho sobre esta exención es su ampliación realizada en 2002 en la Ley 19.840 (que establece normas tributarias para que las empresas con capital del exterior puedan efectuar inversiones desde Chile en el extranjero). Así, con

³⁴ En el primer caso la metodología utilizada para estimar la focalización del beneficio se basa en las estadísticas sobre venta de viviendas y valores de las mismas; mientras que en el segundo se basa en el gasto en vivienda de la Quinta Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997.

el objetivo de dar un mayor incentivo a las empresas para la renovación de sus maquinarias, instalaciones y equipos productivos, se redujeron las tablas de vida útil de los activos y se extendió el mecanismo de depreciación acelerada para los activos cuya vida útil fluctuara entre tres y cinco años (anteriormente era sólo para activos de vida útil mayor que cinco años). Lo anterior situó a Chile entre los países que comparativamente permiten una depreciación más rápida de los activos fijos³⁵.

5. CONCLUSIONES

Las franquicias tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública, utilizados tanto para abordar fallas de mercado como para redistribuir rentas. Prueba de ello es que la estimación del gasto tributario que generan los regímenes impositivos excepcionales asciende a un 3,45% del PIB³⁶, cifra que, por ejemplo, equivale casi a la totalidad de los recursos del presupuesto público en educación. Se observa, además, una tendencia incremental en la creación de franquicias, pues, por ejemplo, sólo en los últimos 15 años se han instaurado 26 nuevas partidas de gasto tributario³⁷, entre las que se pueden mencionar los créditos tributarios a las donaciones con fines culturales (instaurada en 1990), con fines educacionales (1993), con fines deportivos (2001) y con fines sociales y públicos (2003).

Como las herramientas de política pública que son, las franquicias tributarias presentan ventajas y desventajas relativas con respecto a instrumentos alternativos. Ciertamente, la conclusión respecto al instrumento más idóneo varía dependiendo tanto del contexto y las circunstancias, como de los diseños específicos de los instrumentos a considerar. De hecho, diseños específicos pueden hacer difusa la diferencia entre instrumentos, como ocurre por ejemplo entre subsidios semiautomáticos y franquicias sujetas a la pre-aprobación de algún organismo público. Con todo, al comparar las

³⁵ Con las modificaciones del año 2002, las depreciaciones de activos en Chile son comparativamente más rápidas que en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Irlanda, Brasil, México y Corea.

³⁶ Considerando sólo las franquicias incluidas en el Informe de Gasto Tributario del SII que abarca sólo el Impuesto a la Renta y el IVA. Si se excluye la franquicia a las rentas empresariales retenidas, el gasto tributario del año 2004 representa el 2,68% del PIB.

³⁷ De un total de 116 partidas consideradas en el Informe de Gasto Tributario 2005.

excepciones tributarias más automáticas con programas de subsidios más discrecionales, es posible identificar fortalezas en las dimensiones de accesibilidad de beneficiarios y costos administrativos, mientras que en las dimensiones de posibles malos usos, inflexibilidad, control de gastos y equidad presentan debilidades.

En todo caso, la diferencia más notoria entre los instrumentos tributarios y los presupuestarios es que los primeros operan en base a leyes permanentes y, por ello, no enfrentan formas de control ni rendición de cuentas, mientras que los programas de subsidios, al tener en la mayoría de los casos un financiamiento dependiente de la aprobación de la Ley de Presupuestos, se someten anualmente al control del Congreso. La ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas de las franquicias tributarias representa una situación de riesgo que puede derivar en la mantención de instrumentos ineficientes o que queden superados por el cambio de coyuntura.

Para evitar este riesgo es necesario establecer procedimientos de evaluación y revisión periódica de cada una de las franquicias tributarias, con el objeto de establecer, caso a caso, la conveniencia de mantenerla, o la necesidad de perfeccionarla o terminarla. La evaluación de la pertinencia de una excepción tributaria requiere verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público que justifique una intervención estatal, comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo deseado, y que no existan instrumentos alternativos que puedan alcanzarlo de mejor forma.

Este tipo de análisis puede derivar en que, en ciertos casos y para coyunturas particulares, el instrumento más eficiente sea una excepción tributaria. No obstante, existen tres consideraciones adicionales que no deben ser omitidas del análisis. En primer lugar, si la coyuntura cambia, la decisión debe necesariamente ser revisada, pues, tal como muestran algunos de los ejemplos citados en este documento, tanto la justificación para la intervención estatal como las ventajas y desventajas relativas respecto a instrumentos alternativos pueden cambiar con las circunstancias y depender del contexto.

Segundo, deben considerarse las desventajas que se producen no sólo a nivel individual de cada una de las franquicias tributarias, 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 al coexistir pueden tender a anularse unas con otras,

debilitándose mutuamente y generando incentivos distintos de los planificados.

Y tercero, en términos de economía política, una vez que se abre la puerta a introducir excepciones al sistema tributario se dificulta el filtrar las demandas por franquicias eficientes de aquellas que no lo son, y que corresponden a meras presiones corporativas. Frente a esta complicación, algunos países desarrollados, como Nueva Zelanda, han preferido adoptar una posición más radical, prácticamente desechando el uso de incentivos tributarios para asegurar la integridad y coherencia de sus respectivos sistemas tributarios.

Los resultados de las evaluaciones propuestas pueden implicar que sea necesario dismantlar muchas de las franquicias hoy vigentes. Sin embargo, en ningún caso es automática la conclusión de que hay US\$ 3.248 millones de “libre disposición” en el conjunto de las franquicias, pues muchas de ellas pueden ser adecuadas y eficientes. Más aún, muchas de ellas pueden no ser eficientes en términos relativos, pero pueden tener un objetivo de política pública justificado detrás de ellas. En estos casos, se deben dismantlar las franquicias, pero simultáneamente reemplazarlas por otros instrumentos que cumplan fines similares. Incluso, si no hubiese objetivos válidos de política, una opción a estudiar debiera ser rebajar la carga impositiva de la población en un monto equivalente al de las franquicias eliminadas, de forma de no afectar la carga tributaria agregada. Por último, para las franquicias que sí corresponda eliminar, probablemente sea necesario establecer un cronograma de dismantlamiento gradual.

En conclusión, como resulta evidente de la discusión desarrollada en este trabajo, es indispensable someter a las franquicias tributarias a un riguroso proceso de evaluación, similar al que actualmente se efectúa a los programas de gasto. Para ello, además de la publicación anual del Informe de Gasto Tributario que realiza desde el año 2002 el SII, resultaría conveniente desarrollar un programa de evaluación de franquicias, que sea efectuado por consultores externos al gobierno y que siga una metodología diseñada especialmente con este fin. Los resultados de estas evaluaciones debieran someterse a los mismos procedimientos de difusión y de discusión parlamentaria por los que pasan las evaluaciones de programas públicos. Asimismo, cada franquicia debiera volver a evaluarse periódicamente, como parte de las reglas del juego, para evitar que queden superadas por cambios de contexto.

ANEXO I
EXENCIONES TRIBUTARIAS EN CHILE

Tabla A.1. Exenciones al Impuesto a la Renta de las Empresas

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
I IMPUESTO A LA RENTA			2.660	81,90
A) Rentas empresas			756	23,29
1. Regímenes especiales			73	2,23
1.1 Renta presunta empresas agrícolas	Fomento a la MYPE	1974	30	0,91
1.2 Renta presunta empresas mineras	Fomento a la MYPE	1974- 1976	1	0,04
1.3 Renta presunta empresas de transporte	Transporte	1974	33	1,01
1.4 Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	Inmobiliario	1974	5	0,14
1.5 Tributación en base a retiros del Art. 14 bis	Fomento a la MYPE	1989	4	0,12
2. Exenciones			95	2,94
2.1 Renta bienes raíces no agrícolas	Inmobiliario	1974	7	0,23
2.2 Intereses obtenidos por contribuyentes del Art. 20 N° 1 (Sector agricultura bajo renta efectiva)	Fomento a la MYPE	1974	2	0,06
2.3 Exención sobre universidades reconocidas por el Estado	Educación	1959	33	1,01
2.4 Instituciones de beneficencia y otras exentas por leyes especiales	Beneficencia	1974	s.i.	s.i.
2.5 Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales	Fomento a la MYPE	1974	5	0,15
2.6 Rentas de empresas instaladas en zonas francas	Regional	1977	43	1,32
2.7 Rentas obtenidas en Isla de Pascua	Regional	1966	s.i.	s.i.
2.8 Rentas de empresas instaladas en la XII Región	Regional	1985	1	0,04
2.9 Rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	Regional	1992	1	0,02
2.10 Intereses pagados en operaciones transfronterizas	Ahorro- inversión	2001	4	0,11

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
3. Deducciones			6	0,18
3.1 Donaciones para la realización de programas de instrucción educacional y otros	Educación	1974	s.i.	s.i.
3.2 Parte no acreditable de las donaciones a universidades e institutos profesionales	Educación	1987	4	0,12
3.3 Parte no acreditable de las donaciones para fines culturales	Educación	1990	1	0,03
3.4 Parte no acreditable de las donaciones para fines deportivos	Educación	2001	1	0,02
3.5 Becas de estudios para hijos de trabajadores de las empresas	Educación	2001	s.i.	s.i.
3.6 Parte no acreditable de la ley de donaciones para fines sociales y públicos	Beneficencia	2003	0	0,00
4. Créditos al impuesto			228	7,03
4.1 Crédito por impuesto territorial pagado por empresas agrícolas e inmobiliarias	Fomento a la MYPE	1974	38	1,17
4.2 Crédito por compras de activo fijo	Ahorro-inversión	1990	37	1,12
4.3 Crédito donaciones fines culturales	Educación	1990	4	0,12
4.4 Crédito donaciones fines educacionales	Educación	1993	8	0,25
4.5 Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	Educación	1987	14	0,42
4.6 Crédito por inversiones en Arica y Parinacota	Regional	1995	6	0,18
4.7 Crédito por gastos de capacitación	Educación	1976	91	2,79
4.8 Pago provisional por asesorías técnicas de exportadores	Exportadores	1988	5	0,14
4.9 Crédito por inversiones Ley Austral	Regional	1999	25	0,76
4.10 Crédito por donaciones fines deportivos	Educación	2001	2	0,06
4.11 Crédito por donaciones fines sociales y públicos	Beneficencia	2003	0	0,01
5. Diferimientos del impuesto			332	10,24
5.1 Depreciación acelerada	Ahorro-inversión	1977	154	4,75
5.2 Cuotas de leasing	Ahorro-inversión	1974	54	1,67
5.3 Amortización intangibles y otros	Ahorro-inversión	1974-1984	52	1,61
5.4 Gastos de fabricación	Ahorro-inversión	1974	4	0,12
5.5 Ingresos anticipados	Ahorro-inversión	1974	0	0,00

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
5.6 Provisiones por incobrables	Ahorro-inversión	1974	18	0,54
5.7 Otras provisiones	Ahorro-inversión	1974	-12	-0,36
5.8 Otras diferencias temporarias	Ahorro-inversión	1974	62	1,89
6. Tasas reducidas			22	0,68
6.1 Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera	Ahorro-inversión	1987	22	0,68

+ Las partidas que presentan signo negativo corresponden a ajustes complementarios a otras partidas de gasto tributario ya computadas, producto de su forma de cálculo. Para mayores detalles metodológicos ver Servicio de Impuestos Internos (2005).

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005), complementada por los autores en lo referente al año de implementación de las exenciones.

Tabla A.2. Exenciones al Impuesto a la Renta de las Personas

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
B) Rentas personas*			1.904	58,61
7. Regímenes especiales			-25	-0,76
7.1 Renta presunta empresas agrícolas	Fomento a la MYPE	1974	-5	-0,16
7.2 Renta presunta empresas mineras	Fomento a la MYPE	1974-1976	0	0,00
7.3 Renta presunta empresas de transporte	Transporte	1974	-12	-0,37
7.4 Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	Inmobiliario	1974	-7	-0,23
8. Exenciones*			203	6,25
8.1 Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA obtenidas por trabajadores dependientes	Inmobiliario	1974	24	0,74
8.2 Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro- inversión	1987	0	0,00

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
8.3 Rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM para trabajadores dependientes	Ahorro-inversión	1980	0	0,00
8.4 Intereses y Dividendos inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	Ahorro-inversión	1974	1	0,03
8.5 Ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM calificadas como habituales obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro-inversión	1984	s. i.	s. i.
8.6 Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro-inversión	1989	s. i.	s. i.
8.7 Ganancias de capital no habituales de acciones SA, inferiores a 10 UTA	Ahorro-inversión	1974	s. i.	s. i.
8.8 Ganancias de capital no habituales de bonos, inferiores a 10 UTA	Ahorro-inversión	1974	s. i.	s. i.
8.9 Utilidades inferiores a 1 UTA para empresarios individuales+	Fomento a la MYPE	1974	-2	0,0
8.10 Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	Inmobiliario	1959	171	5,26
8.11 Ganancias de capital no habituales obtenidas en la venta de bienes raíces	Ahorro-inversión	1974	s. i.	s. i.
8.12 Indemnizaciones por despido	Otros	1974	s. i.	s. i.
8.13 Beneficios previsionales en las empresas	Otros	1974	s. i.	s. i.
8.14 Intereses obtenidos por la componente de ahorro en seguros dotales	Ahorro-inversión	1974	s. i.	s. i.
8.15 Retiro de excedentes de libre disposición	Ahorro-Inversión	2001	s. i.	s. i.
8.16 Enajenación de acciones de pago de SA cerradas originadas en reinversión	Ahorro-inversión	Derogada a partir de Operación Renta		
8.17 Ganancias de capital en acciones con presencia y cuotas de FM accionarios calificados, adquiridos después del 19 de abril del 2001	Ahorro-inversión	2001	8	0,25
8.18 Ganancias de capital en bonos u otros títulos públicos adquiridos por inversionistas extranjeros después del 19 de abril del 2001	Ahorro-inversión	2001	0	0,01%

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
9. Deducciones*			200	6,15
9.1 Cotizaciones de salud de trabajadores	Salud	1980	78	2,39
9.2 Deducción por seguro de invalidez y por gastos administrativos de AFP	Ahorro-inversión	1980	23	0,71
9.3 Becas de estudio	Educación	1974	s. i.	s. i.
9.4 Asignaciones de colación pagadas a trabajadores dependientes	Otros	1974-1988	s. i.	s. i.
9.5 Asignaciones de transporte pagadas a trabajadores dependientes	Otros	1974	s. i.	s. i.
9.6 20% de la inversión en acciones de pago efectuadas antes de 27/7/1998	Ahorro-inversión	1984- Derogado en 2005	17	0,51
9.7 Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL 2	Inmobiliario	1999	9	0,28
9.8 Presunción de gratificación de zona (I y XII Región)	Regional	1975	s. i.	s. i.
9.9 Presunción de gratificación de zona (XII Región)	Regional	1985	s. i.	s. i.
9.10 Cotizaciones previsionales de empresarios	Ahorro-inversión	1984	1	0,02
9.11 50% de los dividendos de SAA e intereses	Ahorro-Inversión	Derogada a partir de Operación Renta 2003		
9.12 Presunción de gastos trabajadores independientes	Salud / Ahorro-inversión	1974	27	0,83
9.13 Intereses por créditos hipotecarios	Ahorro-inversión	2001	39	1,21
10. Créditos al impuesto			4	0,13
10.1 Crédito por ahorro neto positivo	Ahorro-inversión	1993	2	0,05
10.2 Crédito por fomento forestal equivalente al 50% del Impuesto Global Complementario	Forestal	1974	0	0,01
10.3 Crédito donaciones fines culturales	Educación	1990	0	0,00
10.4 Crédito donaciones universidades e institutos profesionales	Educación	1987	1	0,04
10.5 Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en la XII Región	Regional	1987	1	0,02

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
10.6 Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	Regional	1992	0	0,01
10.7 Crédito por donaciones con fines deportivos	Educación	2001	0	0,00
11. Diferimientos del impuesto*			1.494	45,98
11.1 Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	Ahorro-inversión	1984	728	22,41
11.2 Retiros reinvertidos antes de 20 días no pagan impuesto	Ahorro-inversión	1984	128	3,95
11.3 Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	Ahorro-inversión		571	17,57
Deducción de la cotización	Ahorro-inversión	1980	104	3,21
Rentas de inversión de los fondos de pensiones	Ahorro-inversión	1980	484	14,90
Impuestos sobre los retiros	Ahorro-inversión	1980	-17	-0,54
11.4 Tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias y del ahorro previsional voluntario	Ahorro-inversión	2001	64	1,98
11.5 Ganancias de capital obtenidas en acciones de SAA con presencia y en bonos por parte de cesionarios en ventas cortas	Ahorro-inversión	2001	s. i.	s. i.
12. Tasas reducidas			0	0,00
12.1 Ganancias de capital de acciones de SAA con presencia bursátil pagan impuesto de 15%	Ahorro-inversión		Derogada a partir de Operación Renta 2003	
12.2 Tasa reducida para chóferes de taxis y obreros agrícolas.	Otros	1976	s. i.	s. i.

* Cifra difiere de la suma simple debido al supuesto de eliminación simultánea.

+ Las partidas que presentan signo negativo corresponden a ajustes complementarios a otras partidas de gasto tributario ya computadas, producto de su forma de cálculo. Para mayores detalles metodológicos ver Servicio de Impuestos Internos (2005).

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005), complementada por los autores en lo referente al año de implementación de las exenciones.

Tabla A.3. Exenciones al Impuesto al Valor Agregado

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
II IMPUESTO AL VALOR AGREGADO			588	18,10
13. Exenciones y hechos no gravados*			307	9,45
13.1 Transporte de pasajeros	Transporte	1974	22	0,69
13.2 Establecimientos de educación	Educación	1974	125	3,85
13.3 Prestaciones de salud	Salud	1974	152	4,67
13.4 Servicios financieros	Ahorro-inversión	1974	-28	-0,86
13.5 Cotización a Isapres	Salud	1974-1980	19	0,58
13.6 Seguros generales	Seguros	1974	4	0,11
13.7 Seguros de vida	Seguros	1975	15	0,46
13.8 Arriendo de bienes inmuebles	Inmobiliario	1974	11	0,35
13.9 Servicios de esparcimiento	Esparcimiento	1974	6	0,18
13.10 Servicios prestados a empresas	Otros	1976	-14	-0,44
13.11 Servicios diversos	Otros	1976	73	2,24
13.12 Ventas de activos inmovilizados bienes raíces de más de 1 año de tenencia y resto bienes de más de 4 años de tenencia	Otros	1995	6	0,20
13.13 Consumo Isla de Pascua	Regional	1975	2	0,07
13.14 Importaciones zona franca	Regional	1975	29	0,88
13.15 Propinas	Otros	1974	12	0,37
13.16 Ministerio Defensa y empresas Enaer, Asmar y Famae	Otros	1974	22	0,68
13.17 Ventas a empresas situadas en Navarino y Tierra del Fuego, y ventas realizadas al interior de esas zonas	Regional	1985-1992	s. i.	s. i.
13.18 Importaciones en bases Territorio Antártico Chileno	Regional	1990	s. i.	s. i.
13.19 Venta de vehículos motorizados usados, que no formen parte del activo inmovilizado	Otros	1976	s. i.	s. i.
13.20 Transferencia de bienes en calidad de regalías legales a trabajadores por parte de sus empleadores	Fomento a la MYPE	1974	s. i.	s. i.
13.21 Importaciones correspondientes a donaciones y socorros a corporaciones, fundaciones y universidades	Otros	1976	s. i.	s. i.
13.22 Importaciones de bienes de capital por DL 600 o por autorización Min. Economía	Ahorro-inversión	1975	s. i.	s. i.

(continúa)

Partida de gasto	Sector/ Objetivo	Año implemen- tación	Millones de US\$	% del gasto tributario
13.23 Importaciones premios, trofeos culturales o deportivos	Educación	1976	s. i.	s. i.
13.24 Otras entidades específicas (Casa de Moneda, empresas radio y televisión abierta, agencias noticiosas, Servicio de Correos, Polla y Lotería)	Otros	1974	s. i.	s. i.
14. Créditos			278	8,56
14.1 Crédito especial para la construcción de viviendas	Inmobiliario	1974-1987	278	8,56
15. Diferimientos			3	0,09
15.1 IVA en cuotas importaciones de no contribuyentes de IVA	Otros	1980	s. i.	s. i.
15.2 IVA en cuotas pagado en 1ª venta de vehículos destinados al transporte de pasajeros	Transporte	1987	3	0,09

* Cifra difiere de la suma simple debido al supuesto de eliminación simultánea

+ Las partidas que presentan signo negativo corresponden a ajustes complementarios a otras partidas de gasto tributario ya computadas, producto de su forma de cálculo. Para mayores detalles metodológicos ver Servicio de Impuestos Internos (2005).

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2005), complementada por los autores en lo referente al año de implementación de las exenciones.

ANEXO 2

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE LAS 10 PARTIDAS MÁS RELEVANTES DE GASTO TRIBUTARIO, EJECUTADO AÑO 2004*

1. Rentas empresariales retenidas

El artículo 14 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que los empresarios individuales, socios y accionistas de empresas que determinan su renta en base a contabilidad completa, tributan en los impuestos Global Complementario o Adicional sólo por los retiros, remesas o dividendos que

* La información de anexo se obtuvo de Servicios de Impuestos Internos (2005).

reciban de las empresas. En tanto, las utilidades generadas por las empresas pagan actualmente sólo un 16% (año 2003) de impuesto de Primera Categoría, el cual constituye crédito en contra de los impuestos personales antes indicados cuando las rentas son retiradas o distribuidas. Para la estimación del gasto tributario asociado se obtienen de las declaraciones del Formulario F22 la utilidad tributaria de las empresas privadas con fines de lucro y los retiros y dividendos brutos declarados por las personas naturales. Del Formulario F29 se obtienen los retiros y dividendos brutos remesados al extranjero y sujetos al impuesto Adicional. La diferencia entre la utilidad tributaria del año y los retiros y dividendos del mismo año constituye la base imponible que estaría afecta a Global Complementario o Adicional, de no existir el diferimiento. Sobre esa base se aplica un 15%, que corresponde a la tributación adicional que soportarían estas cantidades si se declararan sobre base devengada. Dicho porcentaje fue obtenido de una simulación con datos reales del año tributario 1998. Una parte del monto estimado corresponde a gasto tributario de este diferimiento y otra parte a diferimiento por reinversión de retiro, explicada en el punto 7 de este anexo. De acuerdo a información sobre reinversión de retiros, obtenida del código 227 del Formulario F22, se estima que un 15% de las utilidades retenidas en empresas proviene de reinversiones de retiros. Por lo tanto, el gasto tributario de este diferimiento corresponde al 85% del monto estimado.

2. Rentas del sistema de fondos de pensiones

Esta partida corresponde al efecto neto de los siguientes tres elementos:

Deducción de las cotizaciones para fondos de pensión: El artículo 18 del DL 3.500 permite rebajar de la base imponible del Impuesto Único de Segunda Categoría las cotizaciones que los trabajadores dependientes enteren en los fondos de pensión administrados por las AFP. Estas cotizaciones según establece la ley se componen de un 10% sobre una renta imponible máxima mensual de 60 UF destinada al fondo de pensión, más un porcentaje adicional (actualmente en torno a un promedio de 2,5%) destinado como comisión para la AFP y al seguro de invalidez. Por otra parte, el artículo 50 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que los trabajadores independientes que declaren gastos efectivos tienen también derecho a efectuar la deducción por las cotizaciones efectivas realizadas. El gasto tributario asociado se estima a partir de la información de contribuyentes trabajadores dependientes (Formulario 1887). Se calcula la deducción como el 10% sobre

el mínimo entre la renta bruta y 60 UF, para cada contribuyente. Para estos contribuyentes se estimó el impuesto que les habría correspondido pagar sin aplicar la deducción, y se computó como gasto tributario la diferencia entre dicho impuesto estimado y el impuesto que pagan actualmente.

Rentas provenientes de la inversión de los fondos de pensiones: El artículo 18 del DL 3.500 establece que las rentas generadas por las cuotas de los fondos de pensiones no constituyen renta, mientras éstas no se entreguen como pensiones a los afiliados. El gasto tributario asociado para el año 2003 se estimó a partir de la información de la Superintendencia de AFP sobre el valor de los fondos de pensiones a diciembre de 2001. Este último valor, multiplicado por la rentabilidad anual del sistema durante 2002, arroja una estimación de la renta anual de los fondos. El gasto tributario se obtuvo aplicando a dicha renta anual una tasa marginal de 11,1%, que corresponde a la tasa marginal promedio observada en los contribuyentes que cotizan en AFP.

Impuestos sobre los retiros de los fondos de pensiones: De acuerdo al artículo 18 del DL 3.500, las pensiones obtenidas del sistema de AFP están afectas al impuesto único de Segunda Categoría que grava en general a los sueldos y salarios. Para estimar el gasto tributario 2003, esta partida corresponde a la recaudación efectiva del Impuesto Único de Segunda Categoría de 2003 que pagan los contribuyentes que son pensionados y jubilados (según Formulario 1812).

3. Crédito especial para la construcción de viviendas

El artículo 21 del DL N° 910, de 1975, establece que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley de Impuesto a la Renta, el 0,65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles. El gasto tributario asociado se estima como la suma de los códigos 126, 130 y 128 del Formulario F29, correspondientes al crédito especial aludido y a sus remanentes en el período enero a diciembre del año respectivo. Además se suma el código 83 del Formulario F22 del año siguiente, que recoge la imputación de los remanentes del año anterior declarados en la Operación Renta para su recuperación.

4. Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2

El DFL 2 de 1959 mediante su artículo 15 exime de impuesto a la renta a los ingresos derivados de la explotación de viviendas económicas, construidas de acuerdo a las disposiciones establecidas en dicho texto legal. Es decir, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría como del impuesto Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote. El gasto tributario asociado se estima a partir de información del gasto en arriendos por parte de los hogares contenido en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1996. Del total de viviendas en arriendo, según la encuesta unas 264 mil, se estima que el 90% corresponde a DFL2. Se supone que las viviendas en arriendo por los deciles 1 al 5 corresponden a viviendas DFL2 con avalúo fiscal bajo 40 UTA y que el saldo restante de DFL2, equivalente a unas 127 mil viviendas, genera rentas eximidas por esta franquicia. El gasto tributario se estima aplicando el Impuesto de Primera Categoría y el Impuesto Global Complementario (con tasa marginal promedio estimada de 25%) sobre el monto de los arriendos asociados a estas viviendas, bajo supuesto de retención de utilidades de 66%. Los montos han sido previamente reajustados por variación de UF entre 1997 y el año que corresponda. Se supone crecimiento de 1% anual en la oferta de viviendas DFL2 que califican para la exención.

5. Depreciación acelerada

El artículo 31 N° 5 de la Ley de Impuesto a la Renta establece un mecanismo de depreciación acelerada que consiste en depreciar los bienes físicos del activo inmovilizado en un tercio de la vida útil normal determinada por el SII. El gasto tributario por este concepto se estima a partir de información contenida en las FECU de las S.A. abiertas. De los antecedentes contenidos en las Notas a los Estados Financieros se extrae para cada empresa la información de los pasivos por impuestos diferidos asociados a la depreciación. Se calcula la diferencia del saldo de esta cuenta respecto del saldo del año anterior. Si la empresa tiene utilidad tributaria, esa diferencia corresponde al gasto tributario por depreciación. En cambio, cuando la empresa tiene pérdida tributaria, el gasto tributario es algún valor entre cero y la diferencia, dependiendo de cuánto de la pérdida se explica por la aplicación de la depreciación acelerada. Se calcula entonces un gasto tributario máximo, suponiendo que corresponde siempre a la diferencia, y un gasto tributario mínimo, suponiendo que es cero cuando la empresa tiene pérdidas tributarias. El monto computado corresponde al promedio entre el mínimo y

el máximo. Los resultados son extendidos de las SA abiertas al universo de empresas afectas a Primera Categoría utilizando la proporción de activos fijos que representan los activos de las SA abiertas sobre el total.

6. Exención de IVA a prestaciones de salud

El N° 5 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención sobre los hospitales dependientes del Estado o de las universidades reconocidas por éste, por los ingresos que perciban dentro de su giro. A su vez, el N° 6 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención por los servicios prestados a terceros por parte del Servicio de Seguro Social, el Servicio Médico Nacional de Empleados y el Servicio Nacional de Salud, todos ellos actualmente agrupados en FONASA. El N° 7 del mismo artículo hace extensiva la exención a las personas naturales o jurídicas que sustituyen a las instituciones anteriores y, en virtud del artículo 21 de la Ley N° 18.933, se entiende que ellas son las ISAPRES. Si las ISAPRES, beneficiarias de la exención, efectúan prestaciones mediante terceros bajo un convenio, la exención también favorece a esos terceros pero sólo hasta el arancel de FONASA en que se encuentren inscritos. Para la estimación del gasto tributario se utiliza un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz de Insumo-Producto.

7. Retiros reinvertidos antes de 20 días

El artículo 14 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que para los contribuyentes que retiren utilidades de las empresas o sociedades a las cuales pertenecen para reinvertir en otras empresas o sociedades que llevan contabilidad completa y registro FUT, en un plazo menor que 20 días, tales rentas adquieren el carácter de utilidades reinvertidas y no se afectan con los impuestos Global Complementario o Adicional, hasta cuando sean retiradas o distribuidas para su consumo final. Por lo anterior, estas rentas sólo se afectan con el impuesto de Primera Categoría con tasa de 16% (año 2003), tributo que constituye un crédito en contra de los impuestos personales antes mencionados. Su estimación corresponde al 15% complementario al monto estimado de acuerdo a la metodología del punto 1 de este anexo.

8. Exención de IVA a establecimientos de educación

El N° 4 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención para los establecimientos de educación, la cual se limita únicamente a los ingresos provenientes de su actividad docente propiamente tal. Para la estima-

ción del gasto tributario se utiliza un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz de Insumo-Producto.

9. Crédito por gastos de capacitación

De acuerdo a la Ley N° 19.518, las empresas que realicen programas de capacitación ocupacional en conformidad con las disposiciones de dicho cuerpo legal pueden rebajar del impuesto de Primera Categoría los gastos adeudados o pagados destinados al financiamiento de tales programas, siempre que hayan sido realizados dentro del territorio nacional. Las cantidades a rebajar no pueden exceder del 1% de las remuneraciones imponibles para efectos previsionales pagadas al personal en el ejercicio en que se efectuó la capacitación. Si el límite anterior es inferior a 13 UTM, las empresas pueden rebajar por concepto de dicho crédito hasta este último tope. Para su estimación se considera como gasto tributario el monto declarado en el código 82 del Formulario F22, multiplicado por 84% (esto para el año 2003). El factor anterior se debe a que el gasto admitido actualmente excluye la porción acogida al crédito, es decir, opera sólo sobre su valor por 0,84 para 2003 (0,835 para 2004 y 0,83 para 2005). Al no existir la franquicia, la componente excluida pasaría a ser gasto necesario para producir la renta, atenuando la recaudación de Primera Categoría en el porcentaje restante, en su calidad de gasto admisible.

10. Cotizaciones de salud de trabajadores dependientes e independientes que declaran gastos efectivos

El DL 3.500 de 1980 establece que las cotizaciones de salud que efectúen los trabajadores son deducibles de las remuneraciones o rentas imponibles para la determinación de los impuestos personales que afectan a dichas rentas. La cotización legal de salud equivale al 7% de una renta imponible máxima mensual de 60 UF. Sin embargo, los trabajadores también pueden efectuar cotizaciones adicionales. El gasto tributario asociado se estima a partir de la información de contribuyentes trabajadores dependientes (Formulario 1887). Se calcula la deducción como el mínimo entre un 7% sobre la renta bruta y 4,2 UF, para cada contribuyente. Para éstos se estimó el impuesto que les habría correspondido pagar sin aplicar la deducción, y se computó como gasto tributario la diferencia entre dicho impuesto estimado y el impuesto que pagan actualmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial: "Chile: Políticas de Excepción en Zonas Extremas, Una Evaluación de Costos e Impactos y Lineamientos de Reforma". Informe N° 27357-CH, 2005.
- Banco Mundial: "Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas". Informe N° 34589-CL, 2005b.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T.: *Lectures on Internacional Trade*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992.
- Congressional Research Service: "Tax Expenditures: Compendium of Background Material on Individual Provisions". Preparado para el Committee on the Budget, United States Senate, 2004.
- Corden, W.: "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate". En *Journal of Political Economy* 74 (3), 1966.
- Hall, B. y van Reenen, J.: "How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A Review of the Evidence". Working Paper 7098, NBER Working Paper Series, 1999.
- Jorrat, M.: "Focalización de las Franquicias Tributarias al IVA, ¿Quiénes se Benefician?". Mimeo, 2005.
- Kingma, B.: "An Accurate Measurement of the Crowd-out Effect, Income Effect, and Price Effect for Charitable Contributions". En *Journal of Political Economy*, Vol. 97, N° 5, 1989.
- Larraín, F. y Vergara, R.: "Un cuarto de Siglo de Reformas Fiscales". En Larraín y Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Marcel, M.: "Diez Años del IVA en Chile". Estudio N° 114, Colección de Estudios CIEPLAN N° 19, 1986.
- McLeod, R., Patterson, D., Jones, S., Chatterjee, S. y Sieper, E.: *Tax Review 2001*. Final Report to Parliament through the Minister of Finance and the Minister of Economic Development, New Zeland, 2001.
- Ministerio de Hacienda: "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública 2005", 2005.
- Musgrave, R. y Musgrave, P.: *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill, quinta edición, 1992.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: "Best Practice Guidelines. Off Budget and Tax Expenditures". Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, 2004.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos: "Evaluación Comprehensiva del Gasto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)". Informe Final para la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2003.
- Randolph, W.: "Dynamic Income, Progressive Taxes, and the Timing of Charitable Contributions". En *Journal of Political Economy*, Vol. 103, N° 4, 1995.
- Serra, Pablo: "La Reforma al Sistema Tributario Chileno: Una Tarea Inconclusa", en Estudios Públicos N° 101 (verano 2006).
- Servicio de Impuestos Internos. "Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2004, Proyección 2005 y Proyección 2006". Subdirección de Estudios, 2005.
- Slemrod, J.: "Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion". En *Taxpayer Compliance*, Vol. 2, University of Pennsylvania Press, 1989.
- Zee, H., Stotsky, J., y Ley, E.: "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries". International Monetary Fund, 2002. □