

# **INSTITUCIONALIDAD PARA LA EVALUACIÓN DE LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS**

**Jorge Rodríguez C.**

Investigador CIEPLAN

Mayo de 2012

## **Contenidos**

1. Introducción.
2. Marco Conceptual.
3. Excepciones Tributarias Vigentes en Chile.
4. Marco de Evaluación del Gasto Tributario.
5. Comentarios Finales.

## 1. Introducción

- Las excepciones tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública, generando un gasto tributario de 4,5% del PIB en 2011 y 3,6% del PIB en 2012.
- Su peso relativo, su diversidad de diseño y la antigüedad de un número importante de las excepciones tributarias vigentes, ameritan desarrollar un marco analítico de las mismas.
- Un primer paso es la publicación anual, desde 2002, del Informe de Gasto Tributario del SII, el que permite transparentar su costo.
- El indispensable paso siguiente, es someter periódicamente a las excepciones tributarias a un proceso de evaluación, de igual rigurosidad al que se someten los programas de gasto presupuestario.

3

## 2. Marco Conceptual

- Las excepciones en el contexto de los sistemas tributarios:
  - Deben velar por las características de suficiencia, eficiencia, equidad y simpleza del sistema.
  - Muchas veces se introducen excepciones para potenciar alguna de estas características, pero sacrificando otras.
  - Y, casi inevitablemente, sacrifican la simpleza del sistema como un todo (el sistema más simple es aquel sin excepciones).

4

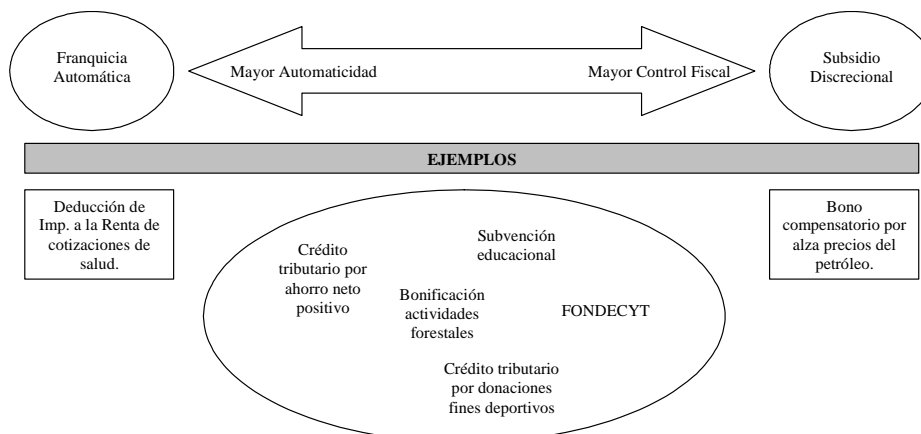
## 2. Marco Conceptual

- Las excepciones tributarias como herramienta de política pública:
  - Tienen ventajas y desventajas, por lo que deben compararse caso a caso con otros instrumentos disponibles por la autoridad.
  - No existe una respuesta generalizada sobre el instrumento más idóneo, ello depende del contexto y de los diseños específicos a considerar.
  - De hecho, instrumentos particulares pueden hacer difusa su diferencia (por ejemplo, subsidios semiautomáticos versus franquicias sujetas a la pre-aprobación de algún organismo público).

5

## 2. Marco Conceptual

Clasificación y Ejemplos de Instrumentos de Política en el Continuo  
“Automaticidad/Control Fiscal”



Fuente: Tokman, Rodríguez y Marshall (2006), Estudios Públicos N°102, CEP.

6

## 2. Marco Conceptual

Comparación entre Excepciones Tributarias y Subsidios Directos:  
No existe una respuesta absoluta sobre el instrumento más idóneo.

Dimensión	Excepciones tributarias	Subsidios Directos
1. Accesibilidad de beneficiarios	Simple, por su automaticidad	Más compleja, al requerir selección
2. Costos administrativos	Bajos para la franquicia, pero altos para el sistema, por complejizarlo	Costos por necesidad de sistema de selección y asignación
3. Posibles malos usos	Riesgo de elusión, evasión y búsqueda de rentas	Riesgo de arbitrariedades y captura del asignador
4. Flexibilidad	Leyes permanentes: estabilidad e inercia	Presupuesto: evaluaciones y reasignaciones periódicas
5. Transparencia y rendición de cuentas	Baja	Discusión anual en proceso presupuestario
6. Control de gastos	Determinados ex-post, inciertos, excedibles	Programado, acotado a lo aprobado en presupuesto
7. Efectividad / adicionalidad	Depende	Depende
8. Equidad	Acceden quienes tributan (más intensivamente, quienes más tributan)	Discrecionalidad en asignación puede utilizarse para focalizar

Fuente: Tokman, Rodríguez y Marshall (2006), Estudios Públicos N°102, CEP.

7

## 3. Excepciones Tributarias Vigentes en Chile

Tendencia en la Instauración de Excepciones Tributarias

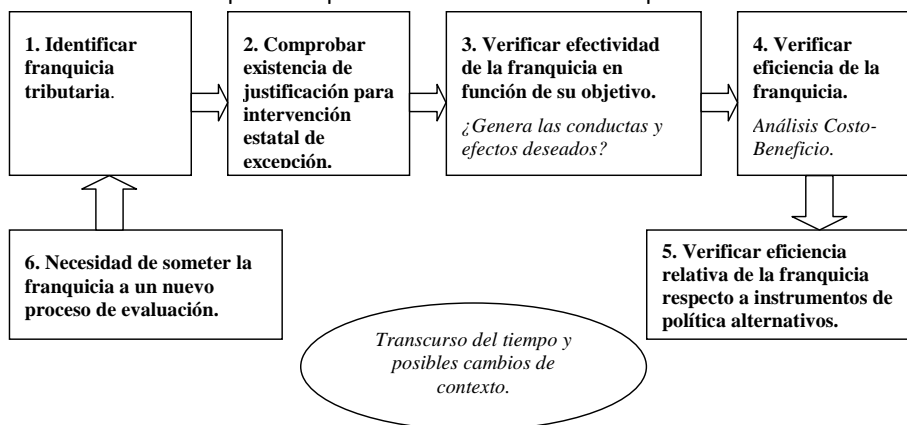
Fecha de Instauración	Excepciones al Imp. a la Renta				Excepciones al IVA		TOTAL	
	Empresas		Personas		N°	% Gasto Tributario	N°	% Gasto Tributario
	N°	% Gasto Tributario	N°	% Gasto Tributario				
<b>1974 o anterior</b>	19	9,9%	18	5,9%	13	18,5%	<b>50</b>	<b>34%</b>
<b>1975-1979</b>	3	8,6%	3	0,0%	9	3,1%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

Fuente: Tokman, Rodríguez y Marshall (2006), Estudios Públicos N°102, CEP.

8

## 4. Marco de Evaluación del Gasto Tributario

Un marco simplificado para la evaluación de las Excepciones Tributarias



Cada excepción tributaria debiera tener una vigencia acotada por ley. Su prórroga debiese estar sujeta, también por ley, a los resultados de una evaluación.

9

## 5. Comentarios Finales

1. Las excepciones tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública. De hecho, representan en torno a un quinto del gasto público. Muchas son de larga data, pero en los últimos años se han seguido creando.
2. Las excepciones tributarias tienen ventajas y desventajas relativas respecto a otros instrumentos de política que pueden lograr los mismos fines (como por ejemplo los subsidios directos). Por lo tanto, la pertinencia de cada excepción tributaria debe evaluarse en su propio mérito, no existiendo una respuesta generalizada sobre cual es el instrumento más idóneo en cada caso.

10

## 5. Comentarios Finales

3. En los últimos años se han evaluado algunas franquicias, pero no de manera sistemática, como sí se ha hecho con los programas de gasto, como se resume a continuación (evaluaciones ex-post):

Línea de evaluación de programas de gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Evaluaciones de programas (metodología de marco lógico)	13	14	16	20	18	10
Evaluaciones comprensivas del gasto	2	4	7	5	5	6
Evaluaciones de impacto	7	14	12	8	14	9
Evaluaciones de programas nuevos	0	0	0	5	4	5
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>30</b>

11

## 5. Comentarios Finales

4. Cuando han existido evaluaciones ex-post de excepciones tributarias, sus resultados no necesariamente se han traducido en modificaciones de las franquicias (Ejemplo: franquicias a las zonas extremas).
5. En algunas leyes se ha establecido la obligación de evaluar de manera ex-post la franquicia al cabo de ciertos años, aunque el resultado no es vinculante (Ejemplo: franquicias para fomentar inversión en I+D).

12

## 5. Comentarios Finales

6. Tampoco existe un sistema institucionalizado de evaluación ex-ante de las franquicias. Nuevamente, en el caso de los programas de gasto existe mayor desarrollo al respecto:
  - Desde 2001 la DIPRES exige que todo nuevo programa de gasto, o que plantea una reformulación o ampliación significativa, debe ser presentado en un formulario estándar en el marco de la formulación del presupuesto de cada año (en el proceso presupuestario 2011 se evaluaron 260 programas de este tipo).
  - Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se ha implementado una evaluación ex-ante de programas sociales, información que también es utilizada en el marco del proceso presupuestario.

13

## 5. Comentarios Finales

7. Es necesario que la Dipres establezca un procedimiento de evaluación sistemático, transparente y periódico de las excepciones tributarias, de manera análoga al que actualmente aplica a los programas de gasto. Este proceso debe considerar tanto evaluaciones ex-ante como ex-post, las que deben ser públicas.
8. Las evaluaciones deben ser realizadas por expertos independientes.
9. Además, es necesario que cada franquicia tenga un plazo limitado por ley (el que no puede ser muy breve, pues la franquicia no alcanzaría a generar incentivos, pero tampoco puede ser indefinido, pues eso implica mantener franquicias que pueden ser ineficientes o injustificadas).
10. La eventual extensión de una franquicia debiera requerir, también por mandato legal, la previa realización de una evaluación sobre su impacto.

14

**INSTITUCIONALIDAD PARA LA EVALUACIÓN DE  
LAS EXCEPCIONES TRIBUTARIAS**

**Jorge Rodríguez C.**

Investigador CIEPLAN

Mayo de 2012