

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 21.420 QUE REDUCE O ELIMINA EXENCIONES TRIBUTARIAS QUE INDICA

Boletín N° 14.830-05

HONORABLE CÁMARA

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, ingresado el 1 de marzo de 2022, originado en Mensaje del entonces Presidente de la República don Sebastián Piñera Echenique, con urgencia calificada de Suma.

Asistió a presentar la iniciativa en representación del Ejecutivo, la Subsecretaria de Hacienda, señora Claudia Sanhueza Riveros, acompañada del Coordinador de Política Tributaria de Hacienda, señor Diego Riquelme y del titular de la Subdirección Normativa del Servicio de Impuestos Internos, señor Simón Ramírez Guerra.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto:

Enmendar las imprecisiones de texto plasmadas en la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias, disminuyendo por una parte, en el Código de Minería, el monto reconocido para el cobro de patentes mineras de concesiones que demuestren la realización de trabajos efectivos, y por la otra, incluyendo las normas relativas al crédito especial de empresas constructoras, contenidas en la ley del impuesto a las ventas y servicios, en la disposición transitoria que postergó la eliminación de dicho beneficio, hasta el 1 de enero de 2025.

2.- Aprobación en general del proyecto

Fue aprobado por la unanimidad de los trece diputados (as) presentes señores(as) Barrera, Bianchi, Brito, Cifuentes, Mellado, Mix, Naranjo, Ramírez, Romero, Sauerbaum, Sepúlveda, Von Mühlenbrock y Yeomans.

3.- Normas que deben aprobarse con quórum especial:

No hay

4.- Disposiciones o indicaciones rechazadas:

No hubo

5.- Indicaciones declaradas inadmisibles:

No hubo

6.- Diputado Informante: El señor Jorge Brito Hasbún.



II.-CONTENIDO DEL PROYECTO

Consta de un artículo único permanente y una disposición transitoria, que tratan las siguientes materias:

1.- Incorpora un nuevo artículo 142 bis en el Código de Minería en materia de concesiones mineras, para rebajar el beneficio de cobro reducido de patente de tres décimos de unidad tributaria mensual por hectárea completa que comprenda la pertenencia, a undécimo de UTM.

2.- Establece una norma transitoria sobre la entrada en vigencia respecto de la eliminación del beneficio tributario por venta de bienes corporales inmuebles para habitación y para los contratos generales de construcción de dichos inmuebles, la que prorroga hasta el 1 de enero 2025.

Indicaciones ingresadas por el Ejecutivo en la tramitación de este primer informe:

1.- Modifica el artículo sexto transitorio de la actual ley: Se ajusta la transitoriedad del fin del crédito especial a las empresas constructoras estableciendo que la transición que permite a estas deducir un 0,325 del débito del Impuesto al Valor Agregado aplica, en adición a la norma transitoria general vigente en la Ley N° 21.420, a:

a. los contratos de construcción que se suscriban con las entidades e instituciones que expresamente señala el inciso segundo del artículo 21 del Decreto Ley N° 910, de 1975;

b. los contratos de ampliación, modificación, reparación, mantenimiento o de urbanización, respecto de las viviendas sociales señaladas en el inciso cuarto del Decreto Ley N° 910, de 1975;

c. las adjudicaciones que recaigan sobre bienes corporales inmuebles para habitación, que hagan los socios, comuneros o cooperados indicados en el inciso quinto del señalado Decreto Ley N° 910, de 1975.

Lo anterior, en la medida que los contratos o adjudicaciones sean celebrados a contar del 1 de enero del año 2023 y que hayan obtenido el respectivo permiso municipal de edificación y/o las obras se hayan iniciado, según corresponda, antes del 1 de enero del año 2025.

III.-DOCUMENTO ELABORADO POR LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONALⁱ

GASTO TRIBUTARIO ASOCIADO AL CRÉDITO ESPECIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS, 2004-2022

I.- Gasto tributario

Se entiende por gasto tributario aquella parte de los ingresos que el Estado deja de percibir al entregar un tratamiento impositivo diferente al que establece

ⁱ Trabajo elaborado por Hernán Cerda Toro, Hcerda@bcn.cl, Unidad de Asesoría Parlamentaria, a solicitud de la Secretaría de la Comisión.

habitualmente la legislación tributaria. El objetivo de este mecanismo es entregar beneficios que tiendan a promover o alentar determinados sectores, ramas, regiones o simplemente grupo de contribuyentes. En la práctica esto se traduce, por ejemplo, en exenciones o rebajas tributarias, entre otros mecanismos.

Por su parte la Constitución Política de Chile (ver BCN, 2018.a) establece en su artículo 19, numeral 22, que anualmente en la Ley de Presupuestos se consignent los beneficios fiscales que afectan al Estado conforme a lo siguiente:

“La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.”

Cumpliendo con este requerimiento, el Servicio de Impuestos Internos, SII, anualmente es el encargado de realizar las estimaciones de los gastos tributarios, ajustándose a las recomendaciones solicitadas tanto por la OCDE como por el FMI.

De acuerdo al Informe de Finanzas Públicas (Dipres, 2009) las principales fuentes de información para realizar las proyecciones del gasto tributario son las declaraciones de rentas de los años tributarios anteriores, declaraciones juradas, declaraciones de IVA anualizados, informes fiscales de la Tesorería General de la República, Informes financieros de proyectos de ley elaborados por la Dirección de Presupuestos y Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

Cumpliendo con este requerimiento, el Servicio de Impuestos Internos, SII, anualmente es el encargado de realizar las estimaciones de los gastos tributarios, ajustándose a las recomendaciones solicitadas tanto por la OCDE como por el FMI.

II.- Crédito especial IVA para Empresas Constructoras

El artículo 21 del D.L. N° 910 de 1975 establece que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta el 65% del Débito Fiscal IVA originado en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación construidos por ellas cuyo valor no exceda de 2.000 Unidades de Fomento (UF)ⁱⁱ, con tope de hasta 225 UF por vivienda,

ⁱⁱ El Artículo duodécimo transitorio de la Ley 20.780, publicada el 29.09.2014, dispuso modificaciones al crédito especial IVA para las empresas constructoras, introduciendo modificaciones de manera gradual de la siguiente forma:

a.- A partir del 1 de enero del año 2015, el crédito establecido se aplicará a las ventas efectuadas de bienes corporales inmuebles para habitación, y a contratos generales de construcción que se suscriban desde esa fecha, cuyo valor no exceda de 4.000 unidades de fomento.

y en los contratos generales de construcción, con igual tope por vivienda, que no sean por administración de dichos inmuebles (ver BCN, 2018.b).

De acuerdo al informe “Reforma Tributaria 2014: IVA a la Construcción” elaborado por profesionales de la Biblioteca del Congreso Nacional, se señala que en “términos simples, las empresas constructoras pueden descontar en los casos señalados, el 65% del Débito Fiscal IVA generado en sus operaciones gravadas con dicho impuesto, pagando entonces solo el 65% del 19%, lo que es lo mismo, el 35% del IVA” (ver BCN, 2018.c). Según el mismo autor la finalidad del Crédito Especial IVA a la construcción es evitar el encarecimiento del precio de los contratos generales de construcción destinados a la habitación.

III.- Proyecciones del gasto tributario crédito especial para la construcción de viviendas

La Tabla 1 muestra la evolución en las proyecciones del gasto tributario del crédito especial para la construcción de viviendas entre los años 2004 y 2022. Para este efecto se utilizan los informes de Finanzas Públicas elaborados por la Dirección de Presupuestos que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año (para el año 2021 no se encontró información). Las cifras se detallan en la Tabla 1 de acuerdo a los siguientes conceptos:

- La columna (a) expresa los valores en millones de pesos nominales de cada año.
- La columna (b) entrega las cifras en millones de dólares nominales de cada año.
- La columna (c) muestra las cifras como porcentaje del PIB
- La columna (d) entrega el gasto tributario del IVA crédito en millones de pesos reales a marzo de 2022, y por tanto las cifras resultan comparables entre años.

Tabla 1: Evolución del gasto tributario crédito especial para la construcción de viviendas, 2004-2022

Año	IVA Crédito Millones de \$ de cada año (a)	IVA Crédito Millones de US\$ cada año (b)	% del PIB (c)	IVA Crédito Millones de \$ a marzo de 2022 (d)
2004	131.365	199	0,25%	252.843
2005	177.272	284	0,30%	333.190
2006	194.440	319	0,29%	351.295
2007	248.538	444	0,32%	437.856
2008	281.579	531	0,30%	457.167
2009	330.724	633	0,31%	511.208
2010	196.967	377	0,21%	303.536
2011	204.139	415	0,18%	304.355
2012	237.416	503	0,19%	341.028
2013	524.709	1.059	0,38%	742.427

b.- A partir del 1 de enero del año 2016, el crédito establecido se aplicará a las ventas efectuadas de bienes corporales inmuebles para habitación, y a contratos generales de construcción que se suscriban desde esa fecha, cuyo valor no exceda de 3.000 unidades de fomento.

c.- A partir del 1 de enero del año 2017, el crédito establecido se aplicará a las ventas efectuadas de bienes corporales inmuebles para habitación, y a contratos generales de construcción que se suscriban desde esa fecha, cuyo valor no exceda de 2.000 unidades de fomento.

Año	IVA Crédito Millones de \$ de cada año (a)	IVA Crédito Millones de US\$ cada año (b)	% del PIB (c)	IVA Crédito Millones de \$ a marzo de 2022 (d)
2014	361.025	691	0,24%	491.819
2015	362.836	620	0,23%	474.447
2016	294.456	421	0,18%	368.608
2017	295.145	422	0,17%	359.611
2018	349.266	537	0,18%	417.974
2019	447.717	689	0,21%	522.830
2020	461.712	679	0,22%	519.723
2021	s/i	s/i	s/i	s/i
2022	495.958	671	0,19%	495.958

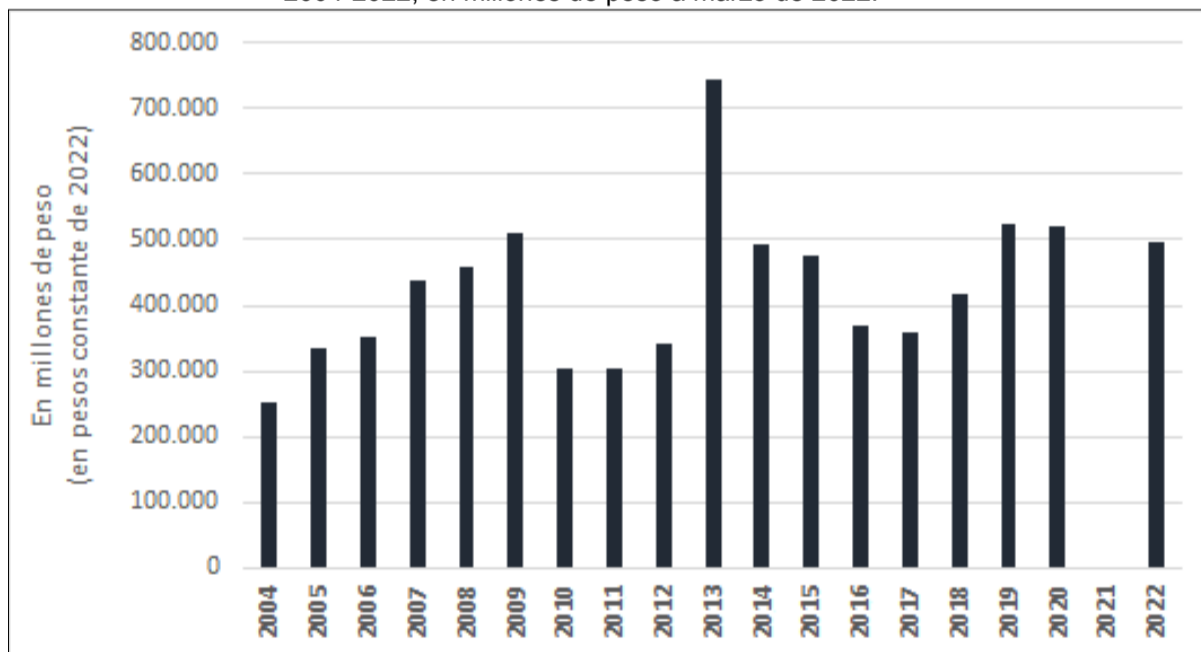
Nota: Para el año 2021 no se encontró información en los Informes de Finanzas Públicas

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Finanzas Públicas (varios años) y Banco Central de Chile

Para el periodo analizado el gasto tributario en crédito especial para la construcción de viviendas se ha movido en rangos que los sitúan entre 0,17 y 0,38% del PIB, promediando en términos generales el 0,24% del PIB.

Por su parte el Gráfico 1 replica la columna (d) de la Tabla 1. A partir de este se aprecia una tendencia creciente entre los años 2004-2009, para caer y mantenerse relativamente estable entre los años 2010 y 2012. Las proyecciones para el año 2013 se ubicaron muy por encima a la de los años previos (US\$ 1.059 millones) más que duplicando el guarismo del año 2012. Con posterioridad a ese año, y como consecuencia de la Reforma Tributaria del año 2014, la tendencia bajó, manteniéndose relativamente estable desde el año 2019 en adelante.

Gráfico 1: Proyecciones del gasto tributario crédito especial para la construcción de viviendas, 2004-2022, en millones de peso a marzo de 2022.



Nota: Para el año 2021 no se encontró la información en los Informes de Finanzas Públicas

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Finanzas Públicas (varios años) y Banco Central de Chile

IV.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

Primer informe financiero

El IF N°034 de 1 de marzo del año en curso que acompañó al proyecto de ley a su ingreso, indicó que las modificaciones propuestas no implican cambios en las estimaciones de ingresos presentadas en los informe financiero N° 163 de 2021, y el N°12 de 2022, que acompañaron la tramitación de la ley N°21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias.

Segundo informe financiero

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha elaborado el informe financier N°53 de 19 de abril del año en curso, con motivo de la presentación de indicaciones por parte del Ejecutivo, con esta misma fecha.

EFFECTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL PRESUPUESTO

FISCAL

Las indicaciones no implicarán menores ingresos fiscales, respecto de los considerados en los Informes Financieros N°163 de 2021 y N°12 de 2022, que acompañaron la tramitación de la ley N°21.420, los cuales ya consideraban la cobertura y transitoriedad repuestas con estas indicaciones. De esta manera los mayores ingresos derivados de la Ley N°21.420, incorporando la Indicación presentada en el día de hoy, serían los descritos en la siguiente tabla.

Tabla 1
Mayores Ingresos Fiscales por reducción o eliminación de exenciones tributarias

(Millones de pesos 2022)

Exenciones	2022	2023	2024	2025	2026	Régimen	(% del PIB)
Exenciones en el mercado inmobiliario (CEEC)							
Reducción transitoria de la tasa	-	187.19	187.119	-	-	-	
Eliminación de la franquicia	-	-	-	467.798	467.798	467.798	0,18 %
3a vivienda de la franquicia	-	-	10.060	10.060	10.060	10.060	0,00 %
Otras exenciones	43.061	708.394	1.180.697	1.029.517	1.064.517	1.224.473	0,49 %
Total exenciones	43.601	895.513	1.377.876	1.507.375	1.542.375	1.702.331	0,67 %

Fuente: Informes Financieros N°163 de 2021 y N°12 de 2022

Fuentes de Información

Mensaje N° 465-369 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica.

Informes Financieros N° 163 de 2021 y N°12 de 2022, correspondiente al Boletín N°14.763- 05.
Ley de Presupuestos del Sector Público 2022, Dirección de Presupuestos.

V-SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

Previo a la votación, la Comisión recibió a la Subsecretaria de Hacienda, señora Claudia Sanhueza Riveros

Explicó que este proyecto de ley tiene por objeto enmendar ciertos errores de redacción presentes en la ley N° 21.420, particularmente relacionados con las modificaciones introducidas al Código de Minería, en relación al pago de patentes mineras, y respecto al crédito especial de las empresas constructoras.

En lo que respecta a las patentes mineras, por un error de digitación, se escribió tres décimos de UTM en lugar de un décimo de UTM, cuestión que no se condice con el espíritu de la discusión legislativa.

Tratándose de las modificaciones relacionadas a la eliminación del crédito especial en el IVA de las empresas constructoras, indicó que durante la tramitación de la ley, se eliminó, de manera accidental, una disposición relativa a la transitoriedad de dicha eliminación. Con el objeto de que todos los intervinientes queden sujetos a la misma entrada en vigencia, es que se realiza la propuesta legal en estudio en esta oportunidad.

El señor Simón Ramírez, Subdirector Normativo del Servicio de Impuestos Internos, coincidió con el propósito de la propuesta legal como fuera expuesto por la Subsecretaria.

El diputado Sauerbaum consultó si esta propuesta tendrá o no efecto retroactivo.

El señor Diego Riquelme, coordinador de política tributaria, señaló que se establece una norma especial, que regula que todas las operaciones que ocurrieron entre abril de este año y la fecha de promulgación de la norma, se van a regir por lo que estaba vigente al 31 de marzo de 2022, es decir, se regula el tiempo intermedio con una norma específica, de forma que no quede ningún vacío, a fin de respetar el espíritu original de la ley aprobada en el Congreso Nacional.

ACUERDOS ALCANZADOS

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 21.420, reduce o elimina exenciones tributarias que indica:

- 1) Modifícase el numeral 16 del artículo 10, en los siguientes términos:
 - a) Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 142 bis que se agrega, la frase “tres décimos de unidad tributaria mensual” por “un décimo de unidad tributaria

mensual”, las dos veces que aparece.

b) Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 142 bis que se agrega, la frase “inciso quinto y sexto” por la siguiente frase: “presente inciso o el inciso siguiente,”.

2) Reemplázase el inciso primero del artículo quinto transitorio, por el siguiente:

“Artículo quinto transitorio.- Las disposiciones contenidas en el artículo 5, y en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley, entrarán en vigencia respecto de la venta de bienes corporales inmuebles para habitación y para los contratos generales de construcción de dichos inmuebles que no sean por administración, realizadas y celebrados, respectivamente, a contar del 1º de enero del año 2025.”.

Indicaciones del Ejecutivo

AL ARTÍCULO ÚNICO

1) Para reemplazar su numeral 2) por el siguiente:

“2) Reemplázase el inciso primero del artículo quinto transitorio por el siguiente:

“Artículo quinto.- Las disposiciones contenidas en el artículo 5, y en el numeral 3 del artículo 6 de la presente ley, entrarán en vigencia a contar del 1º de enero del año 2025, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente.”.

2) Para agregar el siguiente numeral 3, nuevo:

“3) Agrégase el siguiente inciso final, nuevo, al artículo sexto transitorio:

“También tendrán derecho a deducir un 0,325 del débito del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar los contratos generales de construcción que se suscriban con las entidades e instituciones que expresamente señala el inciso segundo; los contratos de ampliación, modificación, reparación, mantenimiento o de urbanización, respecto de las viviendas sociales señaladas en el inciso cuarto; y las adjudicaciones que recaigan sobre bienes corporales inmuebles para habitación, que hagan los socios, comuneros o cooperados indicados en el inciso quinto, todos del artículo 21 del Decreto Ley N° 910, de 1975, en la medida que los contratos o adjudicaciones sean celebrados a contar del 1 de enero del año 2023 y que hayan obtenido el respectivo permiso municipal de edificación y/o las obras se hayan iniciado, según corresponda, antes del 1 de enero del año 2025.”.

Disposición transitoria nueva

“Artículo único transitorio.- Las operaciones realizadas entre el 01 de abril de 2022 y la fecha de publicación de esta ley, que al 31 de marzo de 2022 hubieran podido acogerse a lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, y en el número 6° del artículo 23 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, de 1974, se registrarán por el texto vigente al 31 de marzo de 2022.”.

VOTACIÓN

Puesto en votación el proyecto, tanto en general como en particular, resultó aprobado por la unanimidad de los trece diputados presentes, señores(a) Barrera, Bianchi, Brito, Cifuentes, Mellado, Mix, Naranjo, Ramírez, Romero, Sauerbaum, Sepúlveda, Von Mühlenbrock y Yeomans.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el señor Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica:

1) Modifícase el numeral 16 del artículo 10, en los siguientes términos:

a) Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 142 bis que se agrega, la frase “tres décimos de unidad tributaria mensual” por “un décimo de unidad tributaria mensual”, las dos veces que aparece.

b) Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 142 bis que se agrega, la frase “inciso quinto y sexto” por la siguiente frase: “presente inciso o el inciso siguiente”.

2) Reemplázase el inciso primero del artículo quinto transitorio, por el siguiente:

“Artículo quinto transitorio.- Las disposiciones contenidas en el artículo 5, y en el numeral 3 del artículo 6 de esta ley, entrarán en vigencia a contar del 1 de enero del año 2025, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente”.

3) Agrégase, en el artículo sexto transitorio, el siguiente inciso final, nuevo:

“También tendrán derecho a deducir un 0,325 del débito del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar los contratos generales de construcción que se

suscriban con las entidades e instituciones que expresamente señala el inciso segundo; los contratos de ampliación, modificación, reparación, mantenimiento o de urbanización, respecto de las viviendas sociales señaladas en el inciso cuarto; y las adjudicaciones que recaigan sobre bienes corporales inmuebles para habitación, que hagan los socios, comuneros o cooperados indicados en el inciso quinto, todos del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, en la medida que los contratos o adjudicaciones sean celebrados a contar del 1 de enero del año 2023 y que hayan obtenido el respectivo permiso municipal de edificación y/o las obras se hayan iniciado, según corresponda, antes del 1 de enero del año 2025.”.

Disposición transitoria

Artículo único.- Las operaciones realizadas entre el 01 de abril de 2022 y la fecha de publicación de esta ley, que al 31 de marzo de 2022 hubieran podido acogerse a lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, y en el número 6° del artículo 23 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, de 1974, se regirán por el texto vigente al 31 de marzo de 2022.

Tratado y acordado en la sesión especial celebrada en el día de hoy 20 de abril del año en curso, con la asistencia presencial o remota, de los diputados(a) señores(as) Boris Barrera Moreno, Carlos Bianchi Chelech, Ricardo Cifuentes Lillo, Jorge Brito Hasbún, Miguel Mellado Suazo, Claudia Mix Jiménez, Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Guillermo Ramírez Diez, Agustín Romero Leiva, Frank Sauerbaum Muñoz, Alexis Sepúlveda Soto, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y señora Gael Yeomans Araya.

Sala de la Comisión, a 20 de abril de 2022.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión