

ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS EN CHILE¹

Michael Jorratt y Pablo Serra²

Agosto de 1999

RESUMEN

Este trabajo estima la evasión en el impuesto a las empresas en Chile. La recaudación potencial del impuesto se estima realizando diversos ajustes al *Excedente de Explotación* del Sistema de Cuentas Nacionales. La evasión estimada para 1997 es de \$604.223 millones (unos US\$1.440 millones), lo que representa un 41,7% de la recaudación teórica. Asimismo, los resultados muestran (i) una trayectoria descendente en la tasa de evasión a partir de 1989, año en que alcanzó al 58%, y (ii) que, en promedio, más del 75% de la evasión en el impuesto a las empresas se deriva de evasión en el IVA.

Clasificación JEL: H26

Palabras claves: Evasión, Impuesto, Chile

¹ Este estudio fue parcialmente financiado por FONDECYT (proyecto N° 1960730).

² Servicio de Impuestos Internos (SII) y Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, respectivamente. Este trabajo no representa necesariamente los puntos de vista de SII.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es estimar la evasión en el impuesto a la renta de las empresas en Chile, denominado impuesto de primera categoría. El estudio considera el período que va desde 1985 a 1997, pues no existe información confiable para años anteriores. Si bien se han realizado varios trabajos que miden la evasión en el impuesto al valor agregado (IVA)³, no había estudios que estimasen la evasión en el impuesto a la renta de las empresas, el segundo más importante en términos de recaudación. Este impuesto, que grava con una tasa única de 15% las utilidades devengadas por las empresas, recaudó 1.742 millones de pesos en 1997, lo que representó un 12,9% de la recaudación impositiva y un 2,3% del producto interno bruto.

Disponer de información respecto a la evasión es crucial por diversas razones. Primero, permite a la administración tributaria (en adelante, AT) orientar mejor su fiscalización. Cuando la AT tiene estimaciones de evasión por impuesto y sector económico, puede focalizar mejor la fiscalización, mejorando así su efectividad.⁴ Asimismo, permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario. Por su parte, el gobierno debe considerar la evasión tanto al momento de decidir el presupuesto de la AT como al analizar eventuales modificaciones a la legislación tributaria. La discusión tributaria del último tiempo en Chile ha puesto de manifiesto que el cumplimiento tributario es un tema fundamental en el análisis de cualquier reforma fiscal. La más importante de las modificaciones tributarias aprobadas en agosto de 1998, en términos del rendimiento esperado, es el incremento de los recursos asignados al Servicio

³ Marcel (1986), Silvani y Medina (1989), Serra (1991) y Toro y Trujillo (1993).

⁴ La estrategia de selección de contribuyentes a auditar es gravitante en la efectividad del proceso de fiscalización. El IRS de los EE.UU., a partir de la década de los 60, comenzó a usar funciones discriminantes para seleccionar a aquellos individuos con una mayor probabilidad de incumplimiento. El porcentaje de auditorías que no produjeron cambios disminuyó de 43% en 1968 a 11% en 1990 y el rendimiento de cada auditoría aumentó de 700 dólares en 1963, expresados en moneda de 1982, a 4.400 dólares de igual valor en 1990 (véase Nelson y Hunter, 1995). Baker (1994), por su parte, señala que el rendimiento por auditoría se duplicó en Canadá entre 1982-83 y 1991-92 gracias, principalmente, a una mejora en la selección de contribuyentes a auditar.

de Impuestos Internos (SII) con la finalidad de reducir la evasión en el IVA.

Asimismo, la evasión tributaria puede ser usada, con ciertas limitaciones, como una medida de la eficacia de la AT. Normalmente el gobierno elige la estructura tributaria y el presupuesto de la AT, pero delega en esta última la responsabilidad de recaudar los impuestos. Es difícil que un organismo que no está sometido a la disciplina del mercado, como es el caso de la AT, sea eficaz, especialmente considerando que la tarea de fiscalización es compleja y está relacionada principalmente con la recolección, manejo y análisis de información. De ahí la importancia del uso de indicadores que permitan medir el desempeño de la AT. Si el objetivo asignado a la AT es mejorar el cumplimiento tributario, entonces el indicador de desempeño apropiado es la tasa de cumplimiento: a igualdad de otros factores, mejor es el rendimiento de la AT cuanto mayor es la tasa de cumplimiento.⁵

En este trabajo el incumplimiento se calcula comparando la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto. Esta última se construye a partir del *Excedente de Explotación* del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), al cual se realizan diversos ajustes. El principal inconveniente de este método es que la precisión de los resultados está determinada por la calidad de la información entregada en el SCN, siendo normalmente desconocida esta última. Si en la construcción del SCN, por ejemplo, se utiliza información tributaria, la estimación de la recaudación potencial pierde independencia y la evasión se subestima. Otra fuente de error asociada a este enfoque se encuentra en los ajustes que es necesario realizar para determinar la recaudación potencial a partir de la información que entrega el SCN, para los cuales no siempre se dispone de información. Estas limitaciones, importantes si el objetivo es determinar con precisión la evasión, son menos relevantes cuando sólo se quiere conocer la evolución de ésta. Por último, este método es útil sólo cuando la tasa del impuesto es independiente de la base imponible del contribuyente, como es el caso que aquí se estudia.

⁵ La correcta evaluación de la eficacia debe considerar que el objetivo de la AT también incluye la minimización de los costos de recaudación. En particular, es importante medir el costo de cumplimiento de los contribuyentes. En caso contrario, la AT podría mejorar su rendimiento de corto plazo imponiendo elevados costos a los contribuyentes.

Una forma alternativa de estimar la evasión es a partir de los resultados de las auditorías realizadas a una muestra de contribuyentes. La calidad de los resultados de este método depende de la profundidad y conocimiento con que se practiquen las auditorías, ya que ellas sólo permiten descubrir una parte de la evasión total. La tasa de detección en las auditorías dependerá, entre otros factores, de la experiencia de los fiscalizadores que las lleven a cabo. La principal ventaja de este enfoque es que realizado apropiadamente permite aplicar todo el arsenal de técnicas estadísticas para definir niveles de confianza y precisión para los resultados, clasificar los mismos por categorías, validar hipótesis, etc. Desafortunadamente, las estadísticas de resultados de auditorías disponibles en los departamentos de fiscalización por lo general no son útiles para estimar la evasión, pues tienen un sesgo de selección difícil de corregir (se auditan aquellos contribuyentes que se estima tienen una mayor posibilidad de evasión). En consecuencia, estimar anualmente la evasión a través de este método sería costoso, pues implicaría realizar auditorías a una muestra de contribuyentes especialmente diseñada.

Las estimaciones obtenidas para 1997 usando la información del SCN indican que en el Impuesto de Primera Categoría se evadieron del orden de 604.223 millones de pesos (unos US\$1.440 millones), lo que representa un 41,7% de los ingresos tributarios teóricos del impuesto. Asimismo, la serie muestra un constante descenso en la tasa de evasión a partir de 1989, año en que alcanzó al 58%. Por otra parte, los resultados del trabajo indican que en el período bajo estudio, en promedio, más del 75% de la evasión de Primera Categoría ha tenido su origen en evasión del IVA. El 25% restante es explicado por otras formas de evasión, tales como: la subdeclaración en los registros contables y en las declaraciones tributarias, el traspaso de rentas entre empresas bajo sistema de renta presunta y bajo el sistema de renta efectiva, el uso incorrecto de los mecanismos de depreciación, la sobredeclaración de remuneraciones y honorarios, y en general, la sobredeclaración de gastos.

El resto de este trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se describe la forma de estimar la base teórica del impuesto de primera categoría. En la sección 3 se definen algunos indicadores de evasión y se estiman sus valores para el período que va de 1985 a 1997. Finalmente, en la sección 4 se presentan algunas conclusiones.

2. Base teórica del Impuesto de Primera Categoría

En esta sección se explica el método para estimar la base teórica del impuesto de Primera Categoría a partir del sistema de cuentas nacionales (SCN). Para ello, primero se describen los componentes de la base imponible del impuesto. Luego se analizan los ajustes que son necesarios realizar al Excedente de Explotación del SCN para estimar la base teórica del impuesto.

2.1 La Base Imponible del Impuesto

La base imponible (BI) del impuesto de primera categoría de un contribuyente es la siguiente:

$$(1) \quad BI = \text{Max} \{RT, 0\},$$

donde RT es el resultado tributario del período. A su vez, RT se obtiene restando de los ingresos brutos (IB) el costo directo de los bienes y/o servicios usados en su producción (CD), los gastos necesarios para producir la renta (GNPR) y las rentas exentas (RE). Al producto anterior es necesario sumar los gastos rechazados (GR) y la corrección monetaria (CM). Es decir,

$$(2) \quad RT = IB - CD - GNPR - RE + GR + CM$$

Los ingresos brutos incluyen el valor bruto de producción (VBP), los intereses percibidos (IR) y las ganancias de capital (GC), cuando estas últimas son el resultado de operaciones realizadas en forma habitual por la empresa⁶. Las utilidades o dividendos que reciben las empresas por su participación en la propiedad de otras empresas están excluidas de la base tributaria, evitando que

⁶ En realidad, la tributación de las ganancias de capital es bastante más compleja. Sin embargo, los valores de oferta pública, la principal fuente de ganancias de capital en las empresas, tributan de la manera descrita.

tributen dos veces, pues ya pagaron impuestos en las empresas de origen. Luego,

$$(3) \quad IB = VBP + IR + GC$$

El costo directo de los bienes y servicios (CD) está formado por los insumos directos, que son una fracción, digamos α , del consumo intermedio de la empresa (CI), y la mano de obra directa, que es una fracción, digamos β , del total de remuneraciones pagadas por la empresa (R), por lo tanto:

$$(4) \quad CD = \alpha CI + \beta R$$

Entre los gastos necesarios para producir la renta la ley cita: los intereses pagados (IP); los impuestos indirectos (II), excepto el IVA⁷; las pérdidas de ejercicios anteriores (PEA); los créditos incobrables castigados durante el año (CC); la depreciación del activo fijo (D); algunos tipos de donaciones⁸ (DON) y las remuneraciones y materias primas que no forman parte del costo directo. Estos dos últimos términos engloban todos los gastos indirectos, entre los cuales se incluyen los gastos de organización y puesta en marcha, y los gastos de investigación y desarrollo.

$$(5) \quad GNPR = IP + II + PEA + CC + D + DON + (1-\alpha)CI + (1-\beta)R$$

El propósito de la corrección monetaria es que las empresas tributen sobre utilidades reales en vez de utilidades nominales. En términos simples, ésta consiste en actualizar el patrimonio inicial y valorizar el patrimonio al final del período, para luego obtener la utilidad real como la diferencia entre

⁷ El IVA soportado en la compra de insumos no se considera un gasto para la empresa, salvo en el caso de las empresas exentas de IVA, quienes no lo pueden usar como crédito.

⁸ La Ley de la Renta permite deducir como gasto las donaciones para educación que no excedan del 2% de la rentas líquida imponible o del 0,16% del capital propio. Otros textos legales permiten deducir un porcentaje de las donaciones destinadas a las universidades, la cultura, proyectos educacionales, instituciones sin fines de lucro, etc.

ambos valores. Para valorizar el patrimonio final los activos y pasivos se clasifican en monetarios (aquellos que mantienen su valor nominal constante en el tiempo) y no monetarios (aquellos que mantienen su valor real constante en el tiempo). La valorización sólo se aplica sobre estos últimos, entre los que se cuentan los activos físicos, las mercaderías, las inversiones financieras reajustables y las deudas reajustables. Por lo tanto, la utilidad después de la corrección monetaria puede ser mayor o menor que la utilidad nominal, dependiendo de la composición de los activos y pasivos de la empresa. Se utilizan como factores de actualización, dependiendo del activo, el índice de precios al consumidor (IPC), la variación del tipo de cambio y el costo de reposición de las existencias.

Gastos rechazados son aquéllos que el contribuyente incluyó como tales, pero que el SII considera que no son necesarios para producir la renta. Así por ejemplo, constituyen gastos rechazados las remuneraciones pagadas al cónyuge o a los hijos, los gastos de mantenimiento y combustible de automóviles, etc. Dado que el contribuyente incluye los gastos rechazados entre aquellos necesarios para producir la renta, éstos están incluidos en la variable GNPR, formando parte del consumo intermedio (CI) o de las remuneraciones (R). Pero luego la legislación tributaria obliga a sumarlos a la renta tributable, con lo que los gastos rechazados se cancelan en la base imponible.

Denominando IN a los intereses netos pagados, es decir $IN = IP - IR$, y reemplazando las ecuaciones (3) a (5) en (2), el resultado tributario de una empresa afecta al régimen general de primera categoría está dado por la siguiente expresión:

$$(6) \quad RT = VBP + GC - CI - R - IN - II - CC - PEA - D - DON - RE + GR + CM$$

El resultado tributario puede ser negativo, en cuyo caso se denomina pérdida tributaria. La Base Imponible del impuesto sólo considera los resultados tributarios positivos. Los créditos castigados (CC) en el período son un gasto para la empresa que los castiga, pero al mismo tiempo representan un ingreso para la empresa acreedora (salvo que los acreedores sean personas naturales), por lo cual en el agregado de todas las empresas este término se puede suponer despreciable. Luego, la base imponible agregada es igual a:

$$(7) \quad BI = VBP + GC - CI - R + IN - II - PEA - D - DON - RE + GR + CM - PT$$

donde PT representa la suma de los resultados tributarios de aquellas empresas con pérdidas en el ejercicio. Cuando una empresa con pérdidas en el ejercicio tiene utilidades acumuladas de períodos anteriores, es decir, utilidades no distribuidas, puede solicitar la devolución del impuesto pagado por dichas utilidades acumuladas hasta el monto correspondiente a las pérdidas del ejercicio. Sin embargo, estas devoluciones se llevan en una glosa distinta por lo que no deben ser restadas de la base imponible del impuesto de primera categoría. Las pérdidas que no pueden ser deducidas de utilidades no distribuidas en ejercicios anteriores, se acumulan dando origen a las pérdidas de ejercicios anteriores (PEA).

2.2 Construcción de la Base Imponible Potencial a partir del Excedente de Explotación del SCN

El agregado del SCN más cercano a la base imponible del impuesto de primera categoría es el Excedente de Explotación (EE). Este se obtiene restando del valor bruto de producción, a precios de productor, el consumo intermedio, las remuneraciones de los trabajadores, la depreciación, los intereses netos pagados y los impuestos indirectos distintos al IVA, es decir,

$$(8) \quad EE = VBP - CI - R - D - IN - II$$

Por cierto para un contribuyente particular la depreciación tributaria (D) puede diferir de la económica, pero en régimen estable al comparar el agregado de todas las empresas no debiera esperarse ningún sesgo importante por este concepto. Luego, la relación entre la base imponible y el excedente de explotación del SCN es:

$$(9) \quad BI = EE - PEA - DON - RE + CM + PT + GC$$

En consecuencia, para estimar la base imponible potencial del impuesto de primera categoría a partir del excedente de explotación del SCN es necesario restar las pérdidas de ejercicios anteriores, las donaciones y las rentas exentas. A dicho resultado es necesario sumar los gastos rechazados, la corrección monetaria, las pérdidas de ejercicio y las ganancias de capital por operaciones habituales. A continuación se describe cómo se incorporaron dichas variables en la estimación de la base imponible potencial.

Pérdidas Ejercicios Anteriores y Pérdida Tributaria del Ejercicio: En el cálculo de la base imponible se usaron las pérdidas del ejercicio y acumuladas de años anteriores que los propios contribuyentes declararon.⁹ Es decir, se supone que no hay evasión por sobredeclaración de pérdidas. Ambos datos están disponibles sólo a partir de 1990, razón por la cual este ajuste sólo pudo realizarse a partir de dicho año. Esta circunstancia hace perder precisión a la estimación para el período 1985-89, no obstante que los datos de los años posteriores muestran que las Pérdidas de Ejercicios Anteriores tienden a compensarse con las Pérdidas del Ejercicio, por lo cual se estima que el error que se introduce por falta de información para los años 1985-1989 no es significativo.

Donaciones Aceptadas como Gastos: Sólo a partir de 1994 se cuenta con información de donaciones en las declaraciones de Impuesto a la Renta, específicamente de las leyes de donaciones para universidades, fines culturales y proyectos educacionales. La ley de donaciones a universidades admite deducir el 50% de la donación como gasto tributario, mientras que el 50% restante es un crédito contra el impuesto. Las otras dos leyes citadas sólo dan derecho a crédito contra el impuesto. Para los años 1994 a 1997 se restó del excedente de explotación el 50% de las donaciones a universidades. Para los años anteriores, se supuso que estos gastos representaban una proporción del excedente de explotación igual a la del año 1994¹⁰.

Gastos Rechazados: En general, estos gastos no se vinculan directamente con las

⁹ En la declaración de impuesto a la renta los contribuyentes informan del saldo negativo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT) que se arrastra para el ejercicio siguiente. Por otra parte, en el formulario de declaración de impuesto a la renta existe un código en el cual se registra la pérdida tributaria del ejercicio. PT es la suma de este código sobre todos los contribuyentes.

¹⁰ La ley de donaciones para universidades e institutos profesionales está vigente desde el año 1988.

actividades productivas de las empresas, por lo cual se estima que tampoco son incorporados como tales en el cálculo del excedente de explotación de las Cuentas Nacionales. Por esta razón se han omitido en la ecuación (9).

Ajuste por Corrección Monetaria: Para ajustar por corrección monetaria se recurrió a los estados financieros de las sociedades anónimas abiertas, desde donde se obtuvo la fracción que representa la corrección monetaria de las utilidades, aplicándose posteriormente esta fracción al excedente de explotación corregido. Las instrucciones de la Superintendencia de Valores y Seguros establecen que las sociedades anónimas deben corregir adicionalmente los ingresos y gastos del estado de resultados, pero ésta no es una exigencia de la legislación tributaria, por lo cual no fue posible tomar el dato de corrección monetaria directamente del balance. En consecuencia, fue necesario estimar la corrección monetaria tributaria aplicando los factores de corrección adecuados a los distintos rubros no monetarios del balance.

Ganancias de Capital: Las declaraciones tributarias no entregan información desagregada del monto de estas rentas. Sin embargo, el Servicio de Impuestos Internos dispone de una estimación puntual para el año 1996, de acuerdo a la cual las ganancias de capital habituales, sujetas al impuesto de primera categoría, habrían alcanzado la suma de \$11.883 millones, lo que representa un 0,11% del excedente de explotación de ese año. Se supuso un porcentaje similar para el resto de los años.

2.3 Rentas Exentas

Para determinar la base imponible potencial también es necesario restar del excedente de explotación las rentas exentas.¹¹ Las principales actividades exentas del impuesto de Primera Categoría son la propiedad de la vivienda, los servicios profesionales, las utilidades de empresas instaladas en zonas con franquicias regionales, las rentas de bosques acogidos al D.L. 4.363, las instituciones fiscales, las empresas con utilidades inferiores a una unidad tributaria anual (UTA), los

¹¹ La legislación tributaria distingue entre rentas exentas y rentas no afectas. Como dicha distinción no es relevante para el cálculo de la base imponible del impuesto de primera categoría, en este trabajo bajo la denominación de rentas exentas se incluye también a las no afectas.

pescadores artesanales y los comerciantes ambulantes. A continuación se describe el alcance de estas exenciones y el tratamiento dado a ellas en la estimación de la base imponible teórica.

Rentas de bienes raíces no agrícolas. En el SCN el sector Propiedad de Vivienda comprende tanto el arriendo de viviendas como la imputación por el uso de las viviendas propias. La legislación tributaria no presume renta por el uso de las viviendas propias, por lo tanto debe excluirse del cálculo de la base imponible el excedente de explotación asociado a ellas. Tampoco están afectos al impuesto los arriendos de viviendas DFL 2 y la renta proveniente de bienes raíces cuyo avalúo no exceda de 40 UTA cuando ésta es percibida por un trabajador dependiente que no tenga otras rentas. En los restantes casos, cuando la renta anual por arrendamiento es inferior al 11% del avalúo fiscal, ésta queda exenta de primera categoría (aunque está afecta al impuesto global complementario).

Considerando que aproximadamente el 90% de las viviendas arrendadas están acogidas al DFL 2, y que una buena parte del 10% restante puede acogerse a otras exenciones, se excluyó completamente el excedente de explotación del sector propiedad de la vivienda. Las Cuentas Nacionales entregan el excedente de explotación del sector propiedad de viviendas sólo para los años 1985-88. Para el período 1989-96 se disponía del PIB sectorial en pesos corrientes, por lo que se procedió a estimar el excedente de explotación suponiendo que la relación entre éste y el PIB sectorial era la misma del año 1988.

Profesionales independientes. Los servicios prestados por profesionales que trabajan en forma independiente, o por sociedades de profesionales, no están afectos al impuesto de primera categoría¹². No obstante, las rentas netas de estos profesionales están incluidas en el Excedente de Explotación, por lo cual corresponde restarlas de dicho agregado para construir la base imponible. Por ello se consideró que los ingresos netos, es decir, después de gastos, declarados como honorarios corresponden a los excedentes de explotación generados por éstos. Algunas empresas pagan a través de honorarios a algunos trabajadores, por lo que su aporte al excedente de explotación ya está incorporado a través de la firma. Por otro lado, existe evasión especialmente

¹² Por tratarse de rentas de Segunda Categoría sólo están afectas al impuesto Global Complementario, salvo las sociedades de profesionales que pueden optar por declarar en Primera Categoría.

entre aquellos profesionales que prestan servicios a los hogares. Considerando ambos aspectos, se asimiló los honorarios declarados con el aporte que los profesionales independientes realizan al Excedente de Explotación.

Franquicias Regionales. Existen diversas exenciones del impuesto de Primera Categoría que benefician a las zonas extremas del país: (i) exención a las empresas que se instalen en zonas francas (Iquique y Punta Arenas), (ii) exención por 25 años a las empresas que se instalen en el territorio de la XII Región, y que desarrollen actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo y (iii) exención a todas las actividades desarrolladas en el departamento de Isla de Pascua. Las empresas beneficiadas con estas franquicias deben incorporar las utilidades exentas dentro de la base imponible del impuesto, para luego rebajar del mismo, en la forma de un crédito, el impuesto asociado a dichas utilidades exentas. Las declaraciones de renta entregan información de este crédito sólo a partir del año 1995. Para los años en que se dispone de este dato se rebajó de la base imponible teórica las utilidades de zona franca, calculadas a partir del crédito. Para los años anteriores, se supuso que estas rentas representaban una proporción del excedente de explotación igual a la del año 1995. En todo caso, cabe señalar que las rentas de zonas francas representan una fracción pequeña del excedente de explotación, alcanzando en el año 1997 a un 0,13%.

Bosques y Plantaciones. Los bosques y las plantaciones acogidos al DL 4.363 con antelación al 30 de Octubre de 1974 están exentos del impuesto de primera categoría por 30 años. En esa fecha, comenzó a regir el D.L. 701 que estableció una serie de bonificaciones y franquicias tributarias para los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, pero que eliminó la exención del impuesto a la renta que beneficiaba a la actividad forestal. La mayor parte de los bosques y plantaciones que en 1974 se encontraban acogidos al DL 4.363 optaron por este nuevo decreto ley, pues este último decreto entrega mayores beneficios. Por esta razón, es apropiado considerar a la actividad forestal como afecta al impuesto de primera categoría.

Instituciones Fiscales. Están exentos de Primera Categoría el Fisco, las instituciones fiscales y semifiscales, tanto de administración centralizada como de administración autónoma, y las municipalidades. La exención, sin embargo, no alcanza a las empresas públicas. Si bien es cierto que

las instituciones fiscales pueden eventualmente obtener utilidades en algunas operaciones, el SCN no asigna un excedente de explotación al sector público, por lo cual no es necesario hacer correcciones por este concepto.

Pequeños contribuyentes. Están exentas del impuesto de Primera Categoría las empresas individuales, no acogidas al régimen simplificado del artículo 14 bis, cuya utilidad tributaria no exceda de una UTA. Esta exención es poco significativa, por lo cual no se estimó su magnitud. Para ilustrar este punto, supongamos que cada una de las 470 mil empresas individuales que declararon en 1997 tuvieron una utilidad de una UTA. El agregado de las utilidades de estas empresas no representaría más del 1,2% del excedente de explotación. Finalmente, están exentos los comerciantes ambulantes, siempre que no desarrollen otra actividad gravada con este impuesto, y los pescadores artesanales. Esta exención no se estimará por las mismas razones mencionadas en el caso de las empresas con utilidades inferiores a una UTA.

2.4 Regímenes de Tributación Simplificados

La Ley de la Renta admite tres regímenes de tributación simplificados para empresas: la renta presunta, el régimen del artículo 14 bis y el régimen para pequeños contribuyentes. La existencia de estos regímenes crea otra brecha entre el excedente de explotación del SCN y la base imponible del impuesto de primera categoría. Por ello, se identificaron las actividades sujetas a régimen de tributación simplificada, y luego, en la medida que existía información disponible, se restó el excedente de explotación asociado a estas actividades del excedente de explotación agregado. Como contrapartida, no se consideró la recaudación obtenida a través de los sistemas de tributación simplificados.

Renta Presunta. Las empresas agrícolas, mineras y de transporte pueden tributar de acuerdo al mecanismo denominado de renta presunta, siempre y cuando cumplan ciertas condiciones establecidas en la legislación. Hasta el año 1990, la única condición para acceder a este régimen de tributación era que el contribuyente no fuese una sociedad anónima. A partir de 1991, además de

esta condición, se establecieron límites en función del nivel de ventas de las empresas, las cuales son distintas para cada uno de los tres sectores productivos. Pueden acogerse a este régimen las empresas de transporte de pasajeros de cualquier tamaño, las empresas de transporte de carga cuyas ventas anuales sean inferiores a 3.000 unidades tributarias mensuales (UTM), los agricultores cuyas ventas anuales no excedan de 8.000 UTM y que no tengan otros ingresos gravados bajo régimen de renta efectiva (tratándose de sociedades, éstas deben estar formadas sólo por personas naturales), y las empresas mineras cuyas ventas anuales no excedan de 36.000 toneladas o 6.000 UTA.

En el sector agrícola la renta presunta es igual al 10% del avalúo fiscal del bien raíz. Cuando se arrienda el predio, el dueño paga sobre una renta presunta igual al 4% del avalúo, mientras que el arrendatario lo hace sobre renta efectiva. En el transporte terrestre ésta es igual a un 10% del valor comercial del vehículo. En el caso de los productores de cobre, la renta presunta es igual a un 4% del valor de las ventas netas de IVA, siempre y cuando el precio promedio de la libra de cobre en el año respectivo no exceda de 191,39 centavos de dólar. Si el precio excede de dicho valor, se aplican tasas que fluctúan entre 6% y 20% de las ventas, de acuerdo a una escala definida en la Ley de Impuesto a la Renta.¹³

Tal como se señaló anteriormente, se optó por excluir, tanto de la base imponible teórica como de las declaraciones de los contribuyentes, las rentas generadas por los contribuyentes afectos a renta presunta. Esta deducción es directa para el período 1990-97, pues tanto las rentas como los impuestos presuntos se declaraban en líneas distintas de las rentas e impuestos efectivos. En el período 1985-89 es imposible distinguir la recaudación generada por rentas que tributan sobre base presunta de la asociada a rentas efectivas, pues ambas se declaraban en una misma línea. Ahora bien, la renta presunta se declara también en el Impuesto Global Complementario (IGC), existiendo para ello una línea especial en el formulario correspondiente. La renta presunta declarada en el IGC debiera coincidir con la renta presunta declarada en el Impuesto de Primera Categoría, salvo porque

¹³ En el caso del oro y la plata, corresponde al SII, previo informe del Ministerio de Minería, establecer una escala equivalente de tasas en función de los precios promedios de estos metales. Para otros minerales, se presume que la renta líquida imponible es del 6% del valor de las ventas netas.

la base del IGC también incluye la renta presunta correspondiente a los bienes raíces no agrícolas, la cual está exenta del Impuesto de Primera Categoría. En consecuencia, se procedió a estimar la renta presunta afecta a Primera Categoría para los años 1985-89 usando el cociente entre la renta presunta declarada en el Impuesto de Primera Categoría y la renta presunta declarada en el IGC para el período 1990-97.

Asimismo, se estimó el excedente de explotación generado por los contribuyentes sujetos a renta presunta, con el fin de excluirlo del cálculo de la base imponible teórica. A través de las declaraciones de renta (Formulario 22) se conoce el valor agregado -- ventas totales menos las compras totales-- generado tanto por los contribuyentes sujetos a renta presunta como por aquellos que tributan en renta efectiva en cada uno de los tres sectores. Luego, se estimó para cada sector el excedente de explotación correspondiente a los contribuyentes con renta presunta suponiendo que el cociente entre el valor agregado y el excedente de explotación es similar para ambos tipos de contribuyentes al interior de cada sector. Este cálculo también supone que la tasa de subdeclaración de ventas y sobredeclaración de compras es la misma entre los contribuyentes de ambos tipos. Por otra parte, el excedente de explotación sectorial sólo está disponible para el año 1986, mientras que para los demás años sólo se conocen los PIB sectoriales. Por lo tanto, se estimó el excedente de explotación sectorial de cada año suponiendo que la relación entre el excedente de explotación y el PIB del sector no ha cambiado desde 1986.

Régimen Simplificado del Artículo 14 bis. El artículo 14 bis, incorporado en la reforma tributaria de 1990, establece que las empresas cuyas ventas anuales no excedan de 3.000 UTM, pueden optar por pagar impuesto a la renta sobre la base de los retiros efectuados, evitando llevar el registro FUT¹⁴, realizar corrección monetaria y depreciar activos. Existen en la actualidad aproximadamente 40.000 contribuyentes que tributan bajo esta modalidad. En teoría, se debiera restar del excedente de explotación las utilidades reinvertidas por las empresas acogidas a este

¹⁴ El FUT es un registro de las utilidades retenidas en la empresa y del impuesto de Primera Categoría que ellas pagaron, el que podrá ser acreditado contra los impuestos personales cuando dichas utilidades sean distribuidas. Las anotaciones en el FUT son en orden cronológico y clasificadas por tipo de renta (afectas, exentas o no renta). Lo anterior, por cuanto la ley establece que se consideran retiradas en primer lugar las rentas afectas, comenzando por las más antiguas, luego las exentas y finalmente los ingresos no constitutivos de renta

régimen, pues no están gravadas con el impuesto, y al mismo tiempo sumar las utilidades retenidas en años anteriores y que son distribuidas en el año bajo análisis. Sin embargo, se juzgó innecesario efectuar ajustes, pues se trata de empresas pequeñas. Además, en régimen estacionario los retiros no debieran diferir sustancialmente de las utilidades.

Pequeños Contribuyentes. El artículo 22 de la ley de Impuesto a la Renta establece cuatro regímenes especiales para los denominados ‘pequeños contribuyentes’. Los mineros artesanales pagan como impuesto de primera categoría el 1% del valor neto de ventas. Los suplementeros pagan un 0,5% de sus ventas. En ambos casos los impuestos se recaudan a través de agentes retenedores. Los comerciantes estacionados en la vía pública pagan como impuesto único media UTM al año. Finalmente, los propietarios de talleres artesanales, con un capital inferior a 10 UTA y con menos de 5 operarios, pagan 2 UTM anuales. La información disponible sobre estos contribuyentes es escasa, en parte porque la mayoría de ellos están sujetos a retención y no hacen declaración de impuestos. Sin embargo, se estima que sus utilidades son de una magnitud poco relevante. En efecto, si suponemos que cada uno de los aproximadamente 50 mil pequeños contribuyentes obtiene una utilidad anual de 3 millones de pesos, no representarían más del 1,2% del excedente de explotación. Por esta razón, no se hizo ningún ajuste por este concepto.

En el cuadro siguiente se resumen todas los ajustes que son necesarios para obtener la base imponible teórica a partir del Excedente de Explotación, indicando además cuáles de ellos serán estimados y cuáles no.

| | | Estimación |
|---|---|-------------------|
| | Excedente de Explotación | |
| + | Ganancias de Capital Habituales | Sí |
| - | Excedente de Explotación Empresas Sujetas a Regímenes Especiales | |
| | • Renta Presunta | Sí |
| | • Régimen Simplificado Artículo 14 bis | Sí |
| | • Regímenes de Pequeños Contribuyentes | No |
| | Excedente de Explotación de Actividades Exentas y no Afectas | |
| | • Propiedad de Vivienda y Rentas de Arrendamiento | Sí |
| | • Profesionales Independientes | Sí |
| | • Franquicias Regionales | Sí |
| | • Rentas de Bosques Acogidos al D.L. 4.363 | No |
| | • Empresas con Utilidades Inferiores a 1 UTA | No |
| | • Pescadores Artesanales y Comerciantes Ambulantes | No |
| - | Donaciones Aceptadas como Gasto | Sí |
| - | Pérdidas Ejercicios Anteriores Declaradas | Sí |
| + | Ajuste por Corrección Monetaria | Sí |
| = | Resultado Tributario Teórico | |
| + | Pérdidas Tributarias del Ejercicio Declaradas | Sí |
| = | Base Imponible de Primera Categoría | |

3. Cálculo de la Evasión

3.1 Indicadores de Evasión

En el capítulo anterior se desarrolló un método para estimar la base imponible teórica. Una vez estimada la base imponible es posible construir distintos indicadores de evasión. Un primer indicador corresponde a la diferencia entre las bases imponibles teórica y declarada, dividida por la base imponible teórica. Este indicador da una idea de qué porcentaje de los ingresos de un determinado año no fueron declarados por los contribuyentes.

$$I_1 = \frac{\text{Base Imponible Teórica} - \text{Base Imponible Declarada}}{\text{Base Imponible Teórica}}$$

Al contar con una estimación de la recaudación teórica del Impuesto de Primera Categoría podemos definir un segundo indicador de evasión que muestre el porcentaje de la recaudación potencial que se evadió. La evasión se estima comparando la recaudación potencial con la recaudación efectiva, es decir,

$$I_2 = \frac{\text{Recaudación Teórica} - \text{Recaudación efectiva}}{\text{Recaudación Teórica}}$$

Para ello, es necesario determinar la recaudación teórica a partir de la base imponible teórica. La legislación admite una serie de rebajas o créditos contra el impuesto de primera categoría. Sin embargo, cuando los créditos exceden a la base imponible, los contribuyentes no tienen derecho a devolución, por lo que el monto que debiera pagar cada contribuyente está dado por la siguiente expresión:

$$(10) \quad \text{Recaudación teórica} = \text{MAX}\{\text{Base Imponible} * \text{tasa} - \text{creditos}; 0\}$$

Desgraciadamente, sólo disponemos de una estimación de la base imponible agregada, razón por la que no se puede realizar el cálculo de la expresión (10) para cada contribuyente. Por ello, usamos una aproximación de la recaudación teórica del impuesto que está dada por la siguiente expresión:

$$(11) \quad \text{Recaudación Teórica} = \text{Base Imponible Teórica} * \text{Tasa} - \text{Créditos Declarados}$$

Al restar en (11) los créditos declarados se está suponiendo implícitamente que no existe evasión a través del abultamiento de éstos, por lo que se subestima la evasión. El efecto contrario se produce por el hecho que en la fórmula (11) ignora que para algunos contribuyentes esta operación puede arrojar una cantidad negativa, en cuyo caso el impuesto a pagar es cero. Con estas aproximaciones, el segundo indicador de evasión es igual a:

$$I_2 = \frac{\text{Base imponible teórica} * \text{tasa} - \text{creditos declarados} - \text{Recaudación efectiva}}{\text{Base imponible teórica} * \text{tasa} - \text{créditos declarados}}$$

3.2 Resultados

El cuadro 1 muestra la estimación de la renta líquida imponible para el período 1985-97. De allí se desprende que los ajustes más importantes son las rebajas al excedente de explotación por las rentas de los profesionales independientes, de la renta presunta del sector agrícola y de propiedad de vivienda y arriendos. En conjunto, estos ajustes representan del orden del 22% del excedente de explotación. En los cuadros 2 y 3 se muestran los dos indicadores de evasión anteriormente definidos. Como se puede apreciar, los indicadores muestran un comportamiento oscilante en el período 1985-89, mientras que en el período 1990-97 se observa un descenso paulatino de la evasión, a niveles en torno al 40% en 1997. En las fuertes fluctuaciones del período 1985-89 influyen ciertamente la falta y la mala calidad de la información disponible para estimar la base

imponible teórica.

CUADRO N° 1
Estimación de la Renta Líquida Imponible Teórica del Impuesto de Primera Categoría
(Cifras en millones de pesos de cada

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1.996 | 1997 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Excedente de | 987.395 | 1.346.516 | 1.914.478 | 2.757.037 | 3.365.216 | 3.999.063 | 5.232.297 | 6.343.687 | 7.069.015 | 8.691.250 | 10.958.678 | 10.958.742 | 12.425.609 |
| - Excedente de Explotación de Actividades no | 207.699 | 227.388 | 288.619 | 355.214 | 461.420 | 608.323 | 780.699 | 997.775 | 1.223.502 | 1.427.309 | 1.670.533 | 1.950.121 | 2.203.601 |
| Propiedad de Vivienda, DFL 2 y | 121.499 | 129.832 | 153.853 | 172.751 | 210.852 | 273.523 | 342.053 | 405.990 | 474.463 | 543.311 | 610.586 | 689.695 | 764.872 |
| Profesionales | 85.060 | 96.001 | 132.553 | 179.274 | 246.682 | 330.180 | 432.599 | 584.460 | 740.873 | 873.963 | 1.047.294 | 1.249.285 | 1.422.389 |
| Franquicias | 1.140 | 1.555 | 2.211 | 3.183 | 3.886 | 4.617 | 6.041 | 7.325 | 8.162 | 10.035 | 12.653 | 11.140 | 16.340 |
| - Excedente de Explotación Contrib. Afectos a Presunta | 98.882 | 140.368 | 189.989 | 232.941 | 280.271 | 356.786 | 497.412 | 495.905 | 522.751 | 564.319 | 560.513 | 599.139 | 679.336 |
| | 77.843 | 115.007 | 155.993 | 182.326 | 218.420 | 281.113 | 407.963 | 379.716 | 351.033 | 378.873 | 427.871 | 442.443 | 501.663 |
| | 9.758 | 9.584 | 14.443 | 25.574 | 29.080 | 32.471 | 34.307 | 22.093 | 7.090 | 16.531 | (11.322) | (9.945) | (11.276) |
| | 11.276 | 15.778 | 19.549 | 25.042 | 32.771 | 43.200 | 55.142 | 94.094 | 164.626 | 168.913 | 143.967 | 166.639 | 188.945 |
| - Donaciones | 0 | 0 | 0 | 1.030 | 1.258 | 1.494 | 1.955 | 2.371 | 2.642 | 3.248 | 4.020 | 5.652 | 11.709 |
| + Ganancias de Capital | 1.071 | 1.460 | 2.076 | 2.990 | 3.649 | 4.336 | 5.674 | 6.879 | 7.665 | 9.424 | 11.883 | 11.883 | 13.474 |
| = Resultado Tributario del Ejercicio antes de Monetaria | 681.885 | 980.220 | 1.437.946 | 2.170.841 | 2.625.917 | 3.036.796 | 3.957.904 | 4.854.513 | 5.327.785 | 6.705.798 | 8.735.493 | 8.415.713 | 9.544.436 |
| + Corrección | | | | | | | | | | | | | |
| Porcentaje sobre los | -1,5% | 0,1% | 0,2% | 0,4% | 0,1% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | -0,3% | 0,2% | 0,0% | 0,1% | 0,0% |
| | (35.357) | 4.675 | 41.832 | 108.443 | 44.713 | 102.314 | 180.549 | 224.533 | (235.923) | 172.953 | (35.732) | 81.883 | 18.163 |
| = Resultado Tributario del | 646.528 | 984.895 | 1.479.778 | 2.279.289 | 2.670.630 | 3.139.110 | 4.138.453 | 5.079.050 | 5.091.861 | 6.878.751 | 8.699.760 | 8.497.601 | 9.562.601 |
| - Pérdidas Ejercicios | 1.526.039 | 1.974.342 | 2.380.903 | 2.775.060 | 2.820.995 | 3.633.979 | 4.730.990 | 5.256.633 | 5.963.517 | 7.025.395 | 7.741.063 | 8.102.791 | 9.742.895 |
| = Resultado Tributario | (879.511) | (989.447) | (901.129) | (495.771) | (150.366) | (494.869) | (592.537) | (177.585) | (871.655) | (146.645) | 958.697 | 394.811 | (180.294) |
| + Pérdidas del | 1.561.781 | 2.028.791 | 2.462.716 | 2.901.069 | 2.968.640 | 3.993.319 | 4.740.024 | 5.455.822 | 6.419.785 | 7.174.581 | 7.645.934 | 8.834.447 | 10.571.662 |
| = Renta Líquida Imponible | 682.277 | 1.039.344 | 1.561.587 | 2.405.293 | 2.818.274 | 3.498.450 | 4.147.487 | 5.278.237 | 5.548.130 | 7.027.935 | 8.604.631 | 9.229.253 | 10.391.363 |

CUADRO N° 2
Estimación de la Tasa de Evasión del Impuesto de Primera Categoría (Indicador 1)
(Cifras en millones de pesos de cada año)

| Año | Base Imponible Teórica | Base Imponible Efectiva | Diferencia | Tasa de Evasión |
|------|------------------------|-------------------------|----------------|-----------------|
| 1985 | 682.271 | 26.244 | 32.903 | 55,6% |
| 1986 | 1.039.344 | 45.009 | 47.137 | 51,2% |
| 1987 | 1.561.587 | 74.970 | 66.110 | 46,9% |
| 1988 | 2.405.298 | 127.527 | 94.728 | 42,6% |
| 1989 | 2.818.274 | 110.273 | 152.677 | 58,1% |
| 1990 | 3.498.450 | 158.861 | 157.021 | 49,7% |
| 1991 | 4.147.487 | 291.520 | 292.447 | 50,1% |
| 1992 | 5.278.237 | 384.165 | 362.898 | 48,6% |
| 1993 | 5.548.130 | 432.304 | 341.934 | 44,2% |
| 1994 | 7.027.936 | 578.063 | 404.533 | 41,2% |
| 1995 | 8.604.631 | 733.839 | 471.491 | 39,1% |
| 1996 | 9.229.258 | 757.256 | 529.312 | 41,1% |
| 1997 | 10.391.368 | 843.031 | 604.223 | 41,7% |

Como se observa en los Cuadros 2 y 3, la evolución de ambos indicadores de evasión es similar. De hecho el coeficiente de correlación entre ambos indicadores es 96%. En la estimación de la recaudación efectiva usada en el cálculo del indicador 2 se restan de la base imponible los créditos declarados en vez de los efectivos, lo que produce una subestimación de la evasión. Por otro lado, en la estimación de dicho indicador se asume que la recaudación es negativa en aquellos contribuyentes que tienen más créditos que débitos, lo que sesga hacia arriba la tasa de evasión. El segundo indicador tiende a ser mayor que el primero, lo que muestra que el segundo efecto (sobreestimación de la evasión) prevalece sobre el primero (subestimación). El cuadro 3 muestra que el monto estimado de la evasión en 1997 alcanzó a \$ 604.223 millones (US\$ 1.440 millones), lo que representa del orden del 10% de los ingresos tributarios netos. Es interesante destacar que entre los años 1990 y 1997 el Fisco ha recaudado aproximadamente US\$ 1.310 millones adicionales producto de la reducción en la tasa de evasión.

3.3 Evasión de IVA y Evasión de Primera Categoría

La evasión del IVA tiene un impacto directo en la evasión del Impuesto de Primera Categoría. Cuando una empresa subdeclara ventas o sobredeclara compras reduce su obligación de pago de IVA, pero además aminora la base imponible del Impuesto de Primera Categoría. El cuadro 5 muestra una estimación del porcentaje de evasión de Primera Categoría que es explicado por evasión en IVA. Esta última se estima a partir de un método del potencial teórico basado en cifras de consumo de Cuentas Nacionales (véase Serra, 1991). Por cierto, la evasión de Primera Categoría no es explicada completamente por la evasión de IVA. En primer lugar porque existen también otros mecanismos a través de los cuales las empresas evaden y en segundo lugar porque existen empresas exentas de IVA (en el área de salud, transporte de pasajeros, seguros, entre otros) en las cuales no se da esta cadena de evasión IVA-renta.

Los resultados indican que a partir de 1990 más del 70% de la evasión en Primera Categoría es explicada por evasión del IVA. En particular, para el año 1997 la evasión del IVA explica, de acuerdo a nuestras estimaciones, un 74% de la evasión en Primera Categoría. Para los primeros años del período, se observa una alta variabilidad en el porcentaje, lo cual tiene que ver eminentemente con la falta de confiabilidad de los datos de esos años. A partir de 1990, cuando se dispone de mejor información para estimar el incumplimiento en renta, el porcentaje se muestra más

CUADRO N° 3
Estimación del Monto y Tasa de Evasión del Impuesto de Primera Categoría (Indicador 2)
(Cifras en millones de pesos de cada año)

| Año | Base Imponible Teórica | Tasa de Primera Categoría | Impuesto de Primera Categoría antes de Créditos | Créditos Efectivos | Recaudación Teórica | Recaudación Efectiva | Monto de Evasión | Tasa de Evasión |
|------|------------------------|---------------------------|---|--------------------|---------------------|----------------------|------------------|-----------------|
| 1985 | 682.271 | 10% | 68.227 | 9.080 | 59.148 | 26.244 | 32.903 | 55,6% |
| 1986 | 1.039.344 | 10% | 103.934 | 11.789 | 92.146 | 45.009 | 47.137 | 51,2% |
| 1987 | 1.561.587 | 10% | 156.159 | 15.079 | 141.080 | 74.970 | 66.110 | 46,9% |
| 1988 | 2.405.298 | 10% | 240.530 | 18.275 | 222.255 | 127.527 | 94.728 | 42,6% |
| 1989 | 2.818.274 | 10% | 281.827 | 18.877 | 262.950 | 110.273 | 152.677 | 58,1% |
| 1990 | 3.498.450 | 10% | 349.845 | 33.962 | 315.883 | 158.861 | 157.021 | 49,7% |
| 1991 | 4.147.487 | 15% | 622.123 | 38.156 | 583.967 | 291.520 | 292.447 | 50,1% |
| 1992 | 5.278.237 | 15% | 791.736 | 44.672 | 747.063 | 384.165 | 362.898 | 48,6% |
| 1993 | 5.548.130 | 15% | 832.219 | 57.982 | 774.238 | 432.304 | 341.934 | 44,2% |
| 1994 | 7.027.936 | 15% | 1.054.190 | 71.595 | 982.596 | 578.063 | 404.533 | 41,2% |
| 1995 | 8.604.631 | 15% | 1.290.695 | 85.365 | 1.205.330 | 733.839 | 471.491 | 39,1% |
| 1996 | 9.229.258 | 15% | 1.384.389 | 97.820 | 1.286.569 | 757.256 | 529.312 | 41,1% |
| 1997 | 10.391.368 | 15% | 1.558.705 | 111.451 | 1.447.254 | 843.031 | 604.223 | 41,7% |

estable y en torno al 75%.

Cuadro N° 4

Evasión en el Impuesto de Primera Categoría Explicada por Evasión en el IVA¹

| Año | Monto [Millones de \$ nominales] | Porcentaje [%] |
|------|-------------------------------------|-------------------|
| 1985 | 32.841 | 99,8 |
| 1986 | 37.905 | 80,4 |
| 1987 | 56.848 | 86,0 |
| 1988 | 80.308 | 84,8 |
| 1989 | 97.100 | 63,6 |
| 1990 | 125.596 | 80,0 |
| 1991 | 226.131 | 77,3 |
| 1992 | 250.400 | 69,0 |
| 1993 | 238.198 | 69,7 |
| 1994 | 297.402 | 73,5 |
| 1995 | 360.812 | 76,5 |
| 1996 | 403.115 | 76,2 |
| 1997 | 445.855 | 73,8 |

Fuente: Estimación de la Evasión en el IVA, SII [1996].

Notas: 1. Se estimó multiplicando la evasión de IVA por la tasa del Impuesto de Primera Categoría, vigente en cada año. Por consistencia se excluyó la evasión de IVA correspondiente a los sectores de renta presunta, para lo cual se usaron los indicadores de evasión sectorial de IVA estimados por Serra (1991).

4. Conclusiones

La evasión estimada en el Impuesto de Primera Categoría durante 1997 es de \$604.223 millones (unos US\$1.440 millones), lo que representa un 41,7% de los ingresos tributarios teóricos del impuesto. La evasión exhibe una tendencia decreciente a partir de 1989 –año para el cual se estima una tasa de 58%. Entre 1990 y 1997 el Fisco ha recaudado aproximadamente US\$ 1.310 millones adicionales producto de la reducción en la tasa de evasión. Con anterioridad a ese año la serie de evasión es inestable, lo que suponemos se debe principalmente a la falta de confiabilidad de la información durante ese período. Por ejemplo, la información sobre las pérdidas de del ejercicio y ejercicios anteriores, que son relevantes en la determinación de la renta líquida imponible, no es de buena calidad en los años previos a 1989.

Las tasas de evasión estimadas pudieran parecer excesivas si se las compara con las tasas de evasión en el IVA, las que están más cerca del 20%. La explicación para ello es que la base imponible del IVA, que corresponde al valor agregado, es más grande que la base imponible del Impuesto de Primera Categoría. Por lo tanto, un peso subdeclarado en ventas representa porcentualmente una cantidad menor respecto de la base de IVA que respecto de la base del impuesto de primera categoría.

Los resultados del trabajo también indican que cerca del 75% del incumplimiento en primera categoría se origina en la evasión del IVA. Más aún, la caída en la evasión del impuesto de primera categoría se explica en gran medida por una caída en la tasa de evasión del IVA. Este resultado sugiere que una mayor fiscalización del IVA tendría un efecto importante sobre el cumplimiento tributario en primera categoría. Es especialmente relevante controlar con mayor rigurosidad el abultamiento de los créditos a través de facturas falsas. El cruce masivo de facturas permitiría eliminar este tipo de evasión. Hasta hace algunos años resultaba impracticable el cruce de facturas por el volumen de información que se debe manejar, pero hoy podría estar entre los nuevos planes de fiscalización de la administración tributaria.

Las compras familiares cargadas a las empresas es otra forma habitual de evasión, especialmente entre la pequeña y mediana empresa,¹⁵ cuyos socios están afectos a altas tasas marginales en sus impuestos personales. Hasta agosto de 1998 era muy atractivo cargar las compras de las familias como gastos de las empresas. Para un empresario, o ejecutivo, implicaba no sólo evadir el impuesto a la renta, sino que también el IVA. Por ello, para un contribuyente sujeto a la tasa máxima de 45%, pasar su gasto familiar como gasto de la empresa implicaba reducir el costo en aproximadamente un 53%. Cuando un contribuyente era descubierto en esta práctica, sólo se aplicaba la multa por retardo en el pago de impuestos, equivalente al 10% de los impuestos, más un 2% por cada mes adicional después del quinto, con un tope de 30%. Sólo si se probaba que el contribuyente había actuado en forma dolosa, se podían aplicar sanciones mayores. Sin embargo, era muy difícil probarlo, por lo que no existen casos en que ello haya ocurrido.

Cambios legales recientes debieran ayudar a reducir este tipo de evasión. El nuevo párrafo que se introdujo al código tributario dice que la deducción de gastos rechazados será sancionada con multa de hasta el 200% de todos los impuestos que deberían haberse cancelado de no mediar la deducción indebida. Aún este parece un disuasivo insuficiente si se considera que la probabilidad de detección es bastante menor a un tercio. Sin embargo, no es claro que sanciones muy superiores a las actuales necesariamente conduzcan a un mayor cumplimiento tributario. El castigo excesivo puede conducir en la práctica a la inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria tiene un alto grado de incertidumbre. Por otro lado, las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

Por lo anterior, es importante que este aumento de las sanciones se combine con acciones que tiendan a incrementar la probabilidad de detección de las infracciones tributarias. En este ámbito, una primera línea de acción se relaciona con el concepto de “visibilidad” del delito, esto es, que la administración tributaria disponga de información que deje al descubierto las acciones fraudulentas

¹⁵ En las empresas pequeñas, la evasión se explica principalmente por la no emisión de facturas o boletas, práctica que es menos factible entre empresas medianas y grandes.

que efectúan los contribuyentes. Los planes de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, iniciados el año 1995, en que se pide información de las ventas con facturas efectuadas en supermercados, apuntan en esta dirección, permitiendo detectar el uso indebido del crédito fiscal por parte de algunas empresas.

Una segunda línea de acción consiste en la construcción de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar, de forma tal de someter a auditorías a aquellos que tienen una mayor probabilidad de ser evasores. En esta área aún existe poco desarrollo. Sería interesante aprender de la experiencia del IRS de EE.UU., en donde se construyen funciones discriminantes a partir de datos de auditorías aleatorias, o bien replicar en el ámbito tributario las experiencias del sector bancario, en donde se ha aplicado el análisis discriminante para apoyar la decisión de otorgamiento de créditos.

Referencias

- Baker, W.V. [1994] "Performance Measurement in Taxation: the Revenue Canada Experience", *Public Management, Occasional Papers* N° 5 (cap. 3), OCDE.
- Banco Central de Chile [1997] Anuario de Cuentas Nacionales
----- Boletín Mensual, varios números
----- [1991] Matriz de Insumo Producto de la Economía Chilena.
----- [1991] Cuadros de Oferta-Utilización y Consumo Intermedio 1986-1989.
- Instituto Nacional de Estadística [1992] IV Encuesta de Presupuestos Familiares Volumen III.
- Hunter, W. y M. Nelson, [1995] "An IRS Production Function", *National Tax Journal* XLIX (1): 105-115.
- Marcel, M. [1986] "Diez Años de IVA en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 19.
- Serra, P. [1991] "Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado: 1986", Serie Documentos de Trabajo N° 5. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos [1996] "Estimación de la Evasión en el IVA", Serie Actualizada 1989-1996.
- Silvani, C y L. Medina [1989] "Chile: Estimación de la Evasión y Análisis del Cumplimiento del IVA", Fondo Monetario Internacional.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Boletín de Información Financiera, Varios Números.
- Toro, J. y Trujillo, J. [1993] Estimación de la Evasión en el IVA. Período 1980-1991. Mimeo, Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos.