

INFORMALIDAD Y EVASIÓN TRIBUTARIA

6



• Michel Jorratt

Introducción

La relación entre la informalidad y el sistema tributario se da en un doble sentido. Por una parte, el sistema tributario es una de las causas de la informalidad, toda vez que impone costos al desarrollo de la actividad productiva, no solo por el pago de los impuestos, sino también por concepto del tiempo y el dinero que se gasta para cumplir con estas obligaciones. A su vez, una de las principales consecuencias de la informalidad es la pérdida de ingresos fiscales, a través del fenómeno de la evasión tributaria.

Ahora bien, no toda la informalidad deriva en evasión tributaria. Por ejemplo, muchos microempresarios que operan en la informalidad perciben una utilidad mensual promedio que no supera el límite exento del Impuesto a la Renta, por lo que, en la eventualidad de que se formalizaran, no contribuirían con dicho impuesto. Pero sí, en la mayoría de los casos se produce una evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Éste es el principal problema de incumplimiento impositivo de las unidades económicas no registradas, y en el que nos centraremos en este artículo.

Pero la informalidad no consiste sólo en trabajadores por cuenta propia y microempresas no registradas que no cumplen las leyes laborales, tributarias, ni otras regulaciones. Las empresas más grandes, aquellas que han registrado su inicio de actividades, que declaran periódicamente impuestos y que pagan la seguridad social de sus trabajadores, pueden tomar la decisión de dejar parte de sus actividades bajo el manto de

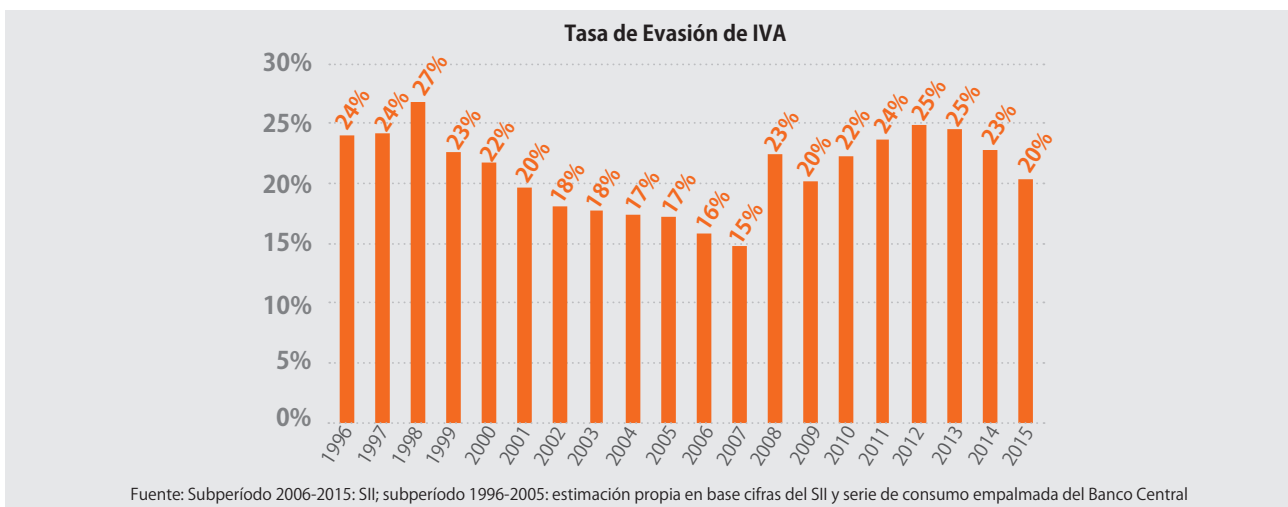
la informalidad. De hecho, y como veremos a continuación, la mayor parte de la evasión tributaria proviene de las empresas registradas.

Evolución de la Tasa de Incumplimiento del IVA

En el gráfico 1 se muestra la tasa de evasión de IVA –definida como el monto evadido en proporción a la recaudación potencial—para el período 1996 a 2015. Se observa una reducción sostenida del incumplimiento desde 1998 hasta 2007, siendo en este último año en donde se alcanza un mínimo histórico de 15% de evasión en el IVA.

En 2008 se produce un incremento importante, atribuible en principio a la crisis subprime, pues es un hecho conocido que la evasión de IVA aumenta en períodos de contracción económica. Sin embargo, después de la crisis, la evasión no volvió a los niveles anteriores, como sí ocurrió en otros países de la región. Por el contrario, en 2012 se eleva hasta un 25%, al nivel de las tasas de incumplimiento observadas en los noventa. Recién en 2014 y 2015 se aprecia una reducción significativa, hasta 23% y 20%, respectivamente.

Las cifras anteriores corresponden a la evasión de IVA de toda la economía, incluyendo tanto a empresas registradas como no registradas. Pero sería interesante conocer también qué proporción de ese total proviene de cada grupo. Para ello intentamos efectuar una estimación a partir de datos que



proporciona la encuesta CASEN, cuyos resultados se muestran en la tabla 1. Desde el año 2009, en la encuesta CASEN se consulta a las personas si la empresa o negocio en el que trabajan da o no boleta o factura. Es así que hemos considerado como “evasores de IVA no registrados” a todas aquellas personas que se declaran como patrones o trabajadores por cuenta propia; que señalan no dar boleta o factura; y que realizan actividades gravadas con IVA. A su vez, hemos asumido que el valor agregado de sus actividades es igual a las rentas que declaran percibir por estos conceptos.

Las estimaciones muestran que, al año 2015, había del orden de 661 mil personas no registradas que realizaban actividades gravadas con IVA, con una evasión en torno a \$326 mil millones, cifra que representa aproximadamente el 10% de la evasión total de IVA.

Tabla 1: Estimación de la evasión de IVA

Año	Cantidad de No Registrados	Estimación del IVA evadido	
		mm\$	Como % de la evasión total
2009	576.194	282.270	16,1%
2011	648.078	269.666	9,7%
2013	634.230	282.001	8,1%
2015	661.119	325.852	10,2%

Las causas del incremento de la evasión del IVA

En mi opinión, el fuerte incremento de la evasión a partir de 2008 obedece a cambios desafortunados en la estrategia de la administración tributaria, basado en un diagnóstico equivocado. En efecto, hay dos cifras que fueron recurrentemente citadas por las autoridades del SII a partir del año 2007. La primera señala que el 90% de los impuestos son pagados por el 1,5% de los contribuyentes. La segunda indica que más del 98% de la recaudación proviene del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, es decir, sin intervención directa de los fiscalizadores del SII. A partir de estas dos cifras, que por cierto son correctas, se concluye erróneamente que no vale la pena gastar demasiados recursos en fiscalizar al 98,5% de los contribuyentes, que apenas aportan el 10% de la recaudación. En vez de ello, se debe fortalecer el servicio a los contribuyentes, para incentivar el cumplimiento voluntario. La fiscalización selectiva, en cambio, se reserva para las grandes empresas, con el argumento de que un solo caso exitoso, en términos de detección de evasión, permite girar diferencias de impuestos que son cientos de veces superiores a los giros que se realizan al restante 98,5% de los contribuyentes.

La argumentación anterior olvida que el cumplimiento voluntario se basa fuertemente en el riesgo de detección que perciben los contribuyentes. Desde ese punto de vista, las actividades de fiscalización preventiva resultan fundamentales para mantener el nivel de cumplimiento. De otro lado, si bien es cierto que la recaudación se concentra en el 1,5% de las empresas

de mayor tamaño, no ocurre lo mismo con la evasión. Las grandes empresas evaden proporcionalmente menos que las pequeñas. Estas empresas hacen principalmente planificaciones tributarias, cuyo control por cierto es importante y debe fortalecerse, no solo por la pérdida de recursos que involucran, sino también porque afectan la percepción de equidad. Sin embargo, las grandes pérdidas de recaudación asociadas al incumplimiento tributario no se encuentran allí. Están justamente en el 98,5% restante, incluyendo, por cierto, las sociedades de inversión de los dueños principales de las grandes empresas.

Este cambio de estrategia se ve reflejado en una mucho menor actividad relacionada con querrelas por fraudes tributarios, en una reducción significativa de la cantidad de auditorías realizadas, en la disminución de clausuras de establecimientos, y en la reducción dramática de las acciones de presencia fiscalizadora, como el control carretero (ver tabla 2).

Tabla 2: Acciones de fiscalización años 2005 y 2012

	2005	2012	Var 2012/2005
Número de auditorías realizadas	11.963	8.102	-32,30%
Fiscalización preventiva			
Número de controles	878.142	529.589	-32,30%
Número de clausuras	10.709	5.670	-47,10%

Fuente: “Indicadores de Gestión por Proceso de Fiscalización - Informe Nacional”, SII.

Una estrategia para la maximización del cumplimiento tributario

A mi juicio, la clave para un combate efectivo del incumplimiento tributario es abordar simultáneamente las distintas variables que lo determinan. Éste es justamente el enfoque adoptado en el nuevo plan estratégico del SII, elaborado durante el año 2014, y que ha permitido reducir la evasión en un 5% en dos años. En él se reconoce que la misión del organismo es maximizar el cumplimiento tributario neto, para lo cual debe actuar sobre cada una de las cuatro variables que determinan la evasión, y que son las siguientes:

1. Probabilidad percibida de detección del incumplimiento

La administración tributaria debe aumentar la probabilidad percibida de detección del incumplimiento. Esta probabilidad depende de la eficacia de la acción fiscalizadora y de la visibilidad de la misma. A mayor eficacia, aumenta la probabilidad efectiva de detección. Pero también es posible incidir en la percepción de riesgo de los contribuyentes dando una mayor visibilidad a la acción fiscalizadora, a través de diversas formas de comunicación.

En este ámbito, el SII emprendió como proyecto estratégico el desarrollo de un nuevo modelo de fiscalización, basado en matrices de riesgo, el cual considera la modernización y mejora de los procesos de control; el fortalecimiento de la

IMPUESTOS



detección y control efectivo del incumplimiento tributario; y la adecuación de las distintas acciones de fiscalización y atención de contribuyentes.

2. Sistema de sanciones

Sabemos que mientras más altas son las sanciones, menor es la evasión. El SII puede y debe incidir en la sanción específica que se aplica frente a un caso particular de evasión o fraude tributario. En este sentido, a partir de 2014 se retomó la política de persecución penal y pecuniaria en casos de fraude tributario, aplicándose todo el rigor de la ley en aquellos casos que cumplen con determinados criterios, como reiteración, grandes montos de evasión o efecto ejemplarizador.

Por otra parte, resulta indispensable diseñar y aplicar, coordinadamente con Tesorería, una política racional y justa de condonaciones, que fomente el pronto pago de las deudas tributarias. A este respecto, es importante lograr un cambio cultural en la relación entre el SII y la Tesorería General, evolucionando desde la visión miope de rivalidad y no cooperación que ha existido históricamente, hacia una cultura de coordinación y cooperación permanente. Este punto ha sido expresamente mencionado como parte de la estrategia del SII para reducir el incumplimiento.

3. Aceptación del sistema tributario

Cuando los contribuyentes aceptan el sistema tributario y sus consecuencias, tienen una mayor predisposición al cumplimiento. En la aceptación del sistema tributario inciden un conjunto de variables, algunas vinculadas al quehacer de la administración tributaria y otras relacionadas con la estructura tributaria y el uso de la recaudación tributaria.

Dentro de las primeras, la administración tributaria debe hacer esfuerzos para facilitar el cumplimiento, aplicar criterios de justicia en la fiscalización y aplicación de sanciones, interpretar las disposiciones tributarias con apego a la ley y mejorar su imagen en términos de eficiencia, modernidad y probidad.

Es importante destacar en este punto que la facilitación del cumplimiento no debe ser un fin en sí mismo. La misión del SII es una sola: maximizar el cumplimiento tributario. Un error que comenten muchas administraciones tributarias, entre ellas la nuestra, es poner la facilitación como un objetivo paralelo al de la

reducción de la evasión. Eso lleva a tomar malas decisiones, como por ejemplo la eliminación de controles necesarios con el fin de simplificar trámites, o la masificación de documentos electrónicos sin establecer los controles tributarios correspondientes.

4. Simplicidad de la aplicación del sistema tributario

Los sistemas tributarios complejos favorecen la evasión y la elusión, porque crean incertidumbre respecto de los alcances de las normas tributarias; elevan los costos de fiscalización; aumentan los costos de cumplimiento; y multiplican las fórmulas o mecanismos de evasión y elusión.

La simplificación del sistema tributario es principalmente materia de la política tributaria. No obstante lo anterior, la propia legislación vigente establece opciones para los contribuyentes, como en el caso del régimen simplificado del artículo 14 ter. En este ámbito, es clave que el SII realice todas las acciones necesarias para atraer a los contribuyentes hacia este sistema simplificado. De esta forma, los contribuyentes se benefician con menores costos de cumplimiento, y el SII con una fiscalización más simple. A su vez, se liberan recursos para el desarrollo de otras actividades con mayor valor agregado.

Por último, es importante señalar que, en la base de esta estrategia, se encuentran las personas y las atribuciones legales. La Reforma Tributaria de 2014 y la Ley de Fortalecimiento del SII de 2015, introducen mejoras fundamentales en ambas dimensiones. Por lo tanto, cabe esperar avances importantes en la lucha contra la evasión tributaria en los próximos años.

SOBRE EL AUTOR



Michel Jorratt

Magíster en Ingeniería Industrial,
Universidad de Chile
Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile
Docente Universidad de Chile