

EVASIÓN TRIBUTARIA ¿CÓMO ABORDARLA?*

Pablo Serra

Este trabajo entrega elementos para una política destinada a reducir la evasión tributaria. El análisis se basa principalmente en la literatura sobre evasión. Los instrumentos para disminuir la evasión son variados. Algunos buscan aumentar la efectividad de la fiscalización y otros la colaboración de los contribuyentes. Entre los primeros, aquellos que aparecen más eficaces están relacionados con la recopilación, manejo y análisis de información, en cuyo caso el desafío es no afectar la privacidad de las personas. Por otra parte, la colaboración de los contribuyentes crece, entre otros factores, con la calidad de los servicios tributarios, la simplicidad del sistema impositivo, el buen uso de la recaudación tributaria y la moderación en las tasas impositivas. También existe evidencia de que los contribuyentes evaden menos cuando la economía está en un ciclo expansivo.

PABLO SERRA. Ingeniero Matemático, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía, Universidad de Yale. Profesor del Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

* Agradezco los comentarios de Rodrigo Vergara.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es analizar los fundamentos de una política para aumentar el cumplimiento tributario en Chile, basándose tanto en la literatura sobre evasión como en lo que se conoce de la experiencia chilena en esta área¹. A grandes rasgos las herramientas de que dispone el gobierno para disminuir la evasión son: aumentar las sanciones a los evasores; dar mayores facultades y presupuesto al Servicio de Impuestos Internos (SII) y simplificar la estructura tributaria. El gobierno, con acuerdo del Congreso, elige la estructura tributaria, el monto de las sanciones y el presupuesto y facultades del SII, pero delega en este último la responsabilidad de recaudar los impuestos. La fiscalización de los contribuyentes es una tarea compleja que está relacionada principalmente con la recolección, manejo y análisis de información. Por ello, el rendimiento por peso adicional entregado al SII puede ser muy variable, dependiendo de cómo se usen los recursos adicionales. La evidencia práctica, al igual que la teoría, muestra que los criterios de fiscalización tienen gran influencia en la detección de la evasión.

En el cumplimiento tributario no sólo influye la eficacia de la fiscalización. En efecto, hay evidencia de que existe una fuerte correlación entre el cumplimiento tributario y el destino de los fondos recaudados. El comportamiento tributario mejora cuando la recaudación impositiva financia bienes públicos que los contribuyentes aprueban y cuando los ciudadanos tienen participación en la confección de los planes de gasto público. El comportamiento de los contribuyentes también depende de cómo son tratados por la AT (administración tributaria) en sus interacciones con ésta. Por su parte, Thurman, St. John y Riggs (1984) señalan que las inhibiciones morales a evadir disminuyen cuando leyes impositivas complejas hacen difícil cumplir con las obligaciones tributarias o bien favorecen a determinados grupos, o el gobierno malgasta la recaudación impositiva. Asimismo, la mayoría de los estudios empíricos encuentran que el incumplimiento está positivamente relacionado con la tasa impositiva marginal. En consecuencia, cualquier plan para reducir la evasión debe considerar estos aspectos.

¿Cuál es la magnitud de la evasión tributaria en Chile? Existen mediciones de evasión tanto para el impuesto al Valor Agregado (IVA) como para el impuesto de Primera Categoría. Éstas, aunque presentan serias limitaciones como se discute más adelante, dan una idea preliminar del monto

¹ Este trabajo no es una evaluación del proyecto de ley contra la evasión presentado por el gobierno al Congreso. Para un análisis del proyecto, véase Fontaine y Vergara (2000).

de la evasión en Chile. En el IVA la tasa de evasión se estima en 20% y en el impuesto de Primera Categoría alcanza al 43%. La evasión tributaria todavía es relativamente alta, por lo que es posible pensar en disminuirla sin aumentar excesivamente los costos de administración y de cumplimiento². También es importante señalar que las tasas de evasión cayeron durante la década de los 90. En efecto, la tasa de evasión en el IVA en 1990 se estima que bordeaba el 30%, y en el impuesto a las empresas el 50%. Por ello, es relevante analizar las razones que explican el mejor cumplimiento de los contribuyentes. En todo caso, es necesario tener presente que la evasión estimada no es una medida de la recaudación adicional que se podría obtener en un ambiente ideal sin evasión. En efecto, existen actividades marginales que subsisten porque no tributan, pero que obligadas a hacerlo desaparecerían.

¿Se justifica destinar recursos a reducir la evasión? La respuesta dependerá de cuál sea el objetivo que se tenga para hacerlo. Se podría usar para bajar las tasas impositivas manteniendo la recaudación constante, o bien para aumentar la recaudación. En este último caso determinar si disminuir la evasión beneficia a la economía o no requeriría evaluar el uso que se da a la recaudación impositiva, tema que excede a este trabajo. Luego, por simplicidad, imaginemos que se ha decidido aumentar la recaudación con el fin de financiar ciertos gastos adicionales, y sólo resta por determinar si se debe hacerlo vía una disminución de la evasión o de un alza de las tasas impositivas³. En lo que sigue se argumenta que, dentro de ciertos rangos, es preferible la primera de las dos opciones mencionadas.

Una disminución de la evasión, al igual que un alza en la tasa legal, aumenta la tasa impositiva efectiva, es decir aquella que se obtiene multiplicando la tasa legal por la tasa de cumplimiento. Sin embargo, hay beneficios asociados a reducir la evasión con relación a subir las tasas. Supongamos que la recaudación adicional producto de un alza en los impuestos proviene preferentemente de los contribuyentes que no evaden, mientras que el ingreso suplementario asociado a una disminución de la evasión procede principalmente de los evasores. Si se cumplen estas condiciones, una reducción en la tasa de evasión mejora el funcionamiento de los mercados, pues disminuye la competencia desleal que los evasores representan para los que cumplen, mientras que el aumento en la tasa impositiva tiene el efecto contrario.

² Costo de cumplimiento es aquel en que incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias por sobre los impuestos que pagan.

³ Suponemos que no se está en la curva de Laffer.

En segundo lugar, la pérdida de eficiencia que provoca un aumento en la recaudación es menor cuando éste se logra a través de un mejor cumplimiento tributario de los contribuyentes. En efecto, con los supuestos realizados, una reducción en la evasión sube las tasas efectivas de los evasores, mientras que un alza en las tasas legales eleva las de los contribuyentes que no evaden. Ahora, como existe evidencia teórica y empírica que las pérdidas asociadas a la recaudación de impuestos crecen más que proporcionalmente con las tasas, la pérdida de eficiencia es mayor cuando aumentan los impuestos de los no-evasores que sufren tasas efectivas mayores que cuando aumentan los de los evasores que enfrentan tasas menores. Las pérdidas de bienestar que provocan las alzas impositivas equivalen a un porcentaje significativo de la recaudación adicional⁴. Sin embargo, es necesario tener presente que en el contexto de nuestro análisis el beneficio de no subir las tasas a los que tienen las tasas efectivas más altas (los que no evaden) en parte se compensa por hacerlo a quienes tienen las tasas efectivas más bajas (los evasores).

Por otro lado, la tarea de disminuir la evasión tiene costos. Uno de ellos es un eventual aumento en el presupuesto de la administración tributaria. Éste normalmente es una fracción de lo recaudado. En Chile representa alrededor de un 0,5% del ingreso tributario, y en el margen está en torno al 1,6% de lo recaudado. También es necesario tener presente que el costo de cumplimiento. Estos son mayores que los de la administración tributaria. Estudios basados en encuestas a contribuyentes estiman que en los EE.UU. el costo de cumplimiento alcanza al 7% de lo recaudado en el impuesto a la renta de las grandes empresas (Slemrod y Blumenthal, 1996). La estrategia para reducir la evasión puede aumentar este costo, por ejemplo, si se solicita gran cantidad de información a los contribuyentes.

Luego, aumentar la recaudación tributaria vía disminuir la evasión en vez de alzar las tasas impositivas tiene costos (mayor presupuesto para la administración tributaria y un eventual crecimiento en los costos de cumplimiento), pero es dable esperar que los beneficios (mejor funcionamiento de los mercados y menores pérdidas asociadas a la sustitución de actividades) sean mayores. Además, otro importante beneficio asociado a disminuir la evasión es la mayor equidad horizontal del sistema. Dado que la equidad debiera ser uno de los objetivos de la política tributaria, este último benefi-

⁴ Ballard y otros (1985) estiman, usando un modelo de simulación calibrado para los EE.UU., que un aumento proporcional de todos los impuestos provocaría pérdidas de bienestar que fluctúan entre un 17% y un 56% del ingreso adicional, dependiendo de los supuestos hechos. Feldstein (1995) estima con datos empíricos que en los EE.UU. la pérdida de eficiencia asociada al impuesto al ingreso representa alrededor de un 52% de lo recaudado, y que en el margen supera al 200%.

cio es relevante⁵. Pero es importante observar que todos los beneficios de disminuir la evasión, versus aumentar las tasas impositivas, requieren que la brecha entre la tasa efectiva de evasores y no-evasores disminuya más en el primer caso que en el segundo. El punto no es trivial, pues las administraciones tributarias tienden a centrar sus esfuerzos en aquellos contribuyentes o impuestos que son más fáciles de inspeccionar, por lo que una mayor fiscalización puede reducir la evasión pero sin tocar a los grandes evasores. En consecuencia, un requisito para que reducir la evasión sea preferible a aumentar los impuestos es que los esfuerzos adicionales de fiscalización se centren preferentemente en aquellos contribuyentes que evaden más, que normalmente son los que tienen mayores posibilidades de evadir y/o son más difíciles de investigar.

El resto de este trabajo resume lo que se conoce acerca de la evasión, y a partir de este conocimiento analiza los fundamentos para una política de reducción de la evasión. La sección dos es una revisión de la literatura acerca de la teoría sobre evasión impositiva y de la evidencia empírica al respecto. En la tercera sección se presentan estimaciones de la evasión tributaria en Chile. En la sección 4 se derivan lecciones de la teoría de evasión para la administración tributaria. La última sección presenta algunas conclusiones.

2. Teoría y evidencia acerca de la evasión tributaria

Uno de los elementos claves para diseñar la estrategia de fiscalización es conocer el comportamiento de los contribuyentes, aspecto que estudia la literatura sobre evasión. A partir del artículo pionero de Allingham y Sandmo (1972), ha surgido un gran número de trabajos, tanto teóricos como empíricos, que analizan la evasión tributaria. Inicialmente el enfoque estuvo centrado en los aspectos coercitivos. La teoría, sin embargo, se ha ido ampliando y modificando como resultado de la numerosa evidencia empírica que muestra que en el comportamiento de los contribuyentes también influyen elementos como su moral, la percepción que tienen acerca de la equidad del sistema y el trato que reciben de la administración tributaria (AT). Si bien esta literatura corresponde casi completamente a la realidad

⁵ Existe evidencia para otros países de que la evasión es una importante fuente de inequidad horizontal. El Internal Revenue System (IRS) de los EE.UU. estima que en 1988 un 60% del grupo de personas con un ingreso entre 50.000 y 100.000 dólares subdeclaró impuestos, un 26% reportó correctamente y un 14% pagó en exceso (Blumenthal y otros, 1997).

de otros países, no hay razones a priori para concluir que sus resultados no aplican también a Chile.

2.1 El modelo tradicional y sus extensiones

La teoría tradicional de evasión tributaria supone que cada contribuyente realiza una selección de portafolio en la cual el activo sin riesgo es el ingreso declarado y el activo con riesgo es el ingreso no declarado. Las preferencias de las personas son representadas por la teoría de utilidades esperadas de Von Neumann-Morgenstern, es decir, la utilidad de una decisión con resultado incierto es igual a la suma de las utilidades de las distintas consecuencias posibles ponderadas por las probabilidades de que cada una de ellas ocurra. En este contexto, la evasión tributaria decrece con la probabilidad de que sea detectada y con el monto de la sanción. Además si la pena es proporcional al impuesto evadido y los contribuyentes son adversos al riesgo, la evasión disminuye cuando se reduce la tasa impositiva⁶.

Este enfoque ha sido extendido en varias direcciones. Algunos autores suponen que la probabilidad de que un contribuyente sea auditado crece con el monto de la subdeclaración (Yitzhaki, 1978), o bien incluyen un costo de asociado a ocultar ingresos de la AT (Virmani, 1989). En otros trabajos se plantea que los individuos deciden en forma simultánea cuánto trabajar y cuánto evadir (Cowell, 1985). Besley y McLaren (1993), por su parte, consideran el caso de auditores corruptos: en este contexto, la recaudación esperada puede caer cuando la tasa impositiva o la sanción aumentan porque se hace más atractivo intentar sobornar al fiscalizador. Fishlow y Friedman (1993) desarrollan un modelo dinámico en el cual los individuos —sujetos a restricciones de endeudamiento— disminuyen su subdeclaración cuando sube su ingreso corriente y la aumentan cuando crece su ingreso futuro esperado, pues es la manera de aumentar su consumo actual (el modelo supone que las multas se pagan en el período siguiente).

Siguiendo el trabajo pionero de Reinganum y Wilde (1985), el análisis ha incorporado el comportamiento estratégico de la AT y de los contribuyentes. La evasión difiere de otras actividades delictivas en que la AT usa la información entregada por los contribuyentes para definir una estrategia de fiscalización. Auditar a los contribuyentes tiene un costo, por ello

⁶ La razón es simple, cuando aumenta la tasa, a un mismo nivel de evasión hay asociado un riesgo mayor.

la AT solicita a los contribuyentes pagar voluntariamente y luego audita a una fracción de ellos, eligiendo la estrategia que maximiza la recaudación esperada. Para ello, se basa en las declaraciones de los propios contribuyentes. Por su parte, el contribuyente responde a este sistema tratando de maximizar su propio ingreso. Por ejemplo, a principios de los años 80 el SII decidió fiscalizar a aquellos contribuyentes del IVA cuya relación débito-crédito fuese menor a 1,05. El resultado fue que la relación débito-crédito de las declaraciones, que hasta ese momento presentaban gran dispersión, comenzó a concentrarse en torno a dicho valor.

2.2 La conciencia de los contribuyentes

La teoría tradicional considera un individuo amoral que maximiza una función de utilidad que depende exclusivamente de los bienes y servicios de que dispone. Los trabajos más recientes, sin embargo, consideran los valores, las actitudes, las percepciones y la moral de los contribuyentes.

Restricciones morales. La psicología social postula que los individuos observan el comportamiento de sus semejantes para decidir qué es aceptable, razonable o esperado en su entorno social. La psicología económica, a partir de esta premisa y aplicando la lógica maximizadora de la economía, da forma a funciones de utilidad multifacéticas. En éstas la utilidad de los individuos depende tanto de sus propios bienes como de su respeto por las normas sociales y del grado de concordancia con el comportamiento de los demás contribuyentes (Cullis y Lewis, 1997)⁷. Myles y Naylor (1996) desarrollan un ejemplo particular del enfoque anterior, en el cual cada contribuyente toma una decisión discreta: evadir o no evadir. Si evade, el monto no declarado y la utilidad son calculados usando el modelo tradicional. Ahora, si no evade, al beneficio que le reporta su propio ingreso se suma la utilidad de seguir la costumbre social, la que crece con el porcentaje de los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias. Para decidir si evade o no, el contribuyente compara la utilidad que obtiene en ambos casos.

La existencia de restricciones morales explicaría la alta tasa de cumplimiento tributario en los países desarrollados y el hecho que algunos contribuyentes no evadan. Aunque Alm (1996) sugiere una explicación

⁷ Bosco y Mittone (1997) distinguen dos tipos de restricciones morales: colectiva (el temor de la condena colectiva), subjetiva (el conocimiento que está dañando a terceros).

alternativa: los contribuyentes sobrestiman la probabilidad de detección porque desconocen la estrategia de la AT para seleccionar a los contribuyentes a auditar. Kahneman y Tversky (1979) encuentran evidencia de que los individuos sobrevaloran los resultados ciertos; es decir, la existencia de riesgo, aunque éste sea mínimo, reduce significativamente el valor de una alternativa. Por tanto, si existe la probabilidad de ser detectado, aunque sea muy baja, disminuye significativamente el atractivo de evadir.

Relación de intercambio. Muchos autores sostienen que los contribuyentes evaden menos cuando consideran que reciben bienes y servicios que retribuyen los impuestos pagados. Una versión menos individualista indica que el comportamiento tributario de los contribuyentes mejora cuando la recaudación impositiva financia bienes públicos que éstos aprueban, aunque no necesariamente los benefician directamente. Luego, una persona que está menos satisfecha con los servicios que entrega el gobierno con relación a los tributos que paga, tiene menores inhibiciones morales para evadir. El modelo tradicional predice que el cumplimiento crece al aumentar la tasa impositiva, lo que se contrapone a los resultados de varios trabajos empíricos. La relación de intercambio podría explicar la evidencia empírica: cuando la tasa impositiva es alta el contribuyente siente que no recibe una compensación adecuada por sus impuestos.

Bordignon (1993) considera tanto restricciones morales como la equidad del intercambio en su modelo teórico. La fracción del impuesto que el contribuyente desea evadir se determina sobre la base de su percepción de la equidad en el trato fiscal que recibe. Los individuos consideran equitativo pagar un impuesto kantiano, es decir, estiman justo pagar tanto como ellos quisieran que los demás pagaran, siempre y cuando perciban que los demás hacen lo mismo. Bordignon incorpora la equidad al modelo estándar de selección de portafolio a través de una restricción de honestidad, la cual es determinada endógenamente en el modelo en función de la estructura impositiva, la provisión de bienes públicos y la tasa de evasión en la economía.

2.3 Evidencia empírica

Las principales fuentes de evidencia empírica acerca del comportamiento de los contribuyentes son tres: el análisis estadístico de información sobre evasión, los datos provenientes de encuestas a muestras de ciudadanos y los experimentos controlados realizados en laboratorios.

Estudios experimentales. Los experimentos generalmente consisten en un juego cuyas reglas asemejan las condiciones que enfrentan los contribuyentes. Los participantes, preferentemente estudiantes universitarios, reciben al comienzo del juego una suma de dinero, y al finalizar éste conservan la cantidad que esté en su poder. Estos estudios muestran la existencia de una fuerte correlación entre el cumplimiento tributario y el destino de los fondos recaudados. Alm, McClelland y Schulze (1992) encuentran que el comportamiento tributario mejora cuando la recaudación impositiva financia bienes públicos que los participantes aprueban. Sus resultados también indican que la tasa de cumplimiento aumenta con la probabilidad de detección, y que esta última es sobrestimada por los jugadores. Alm, Jackson y McKee (1993) hallan que el cumplimiento es mayor cuando los ciudadanos tienen injerencia directa en los planes de gasto público y saben que éstos tienen amplia aceptación en la población. Por su parte, los experimentos de Bosco y Mittone (1997) validan las hipótesis de que las restricciones morales son relevantes en el comportamiento tributario.

Chang, Nichols y Schultz (1987) señalan que los resultados de sus experimentos con 56 estudiantes de programas MBA concuerdan más con la teoría de eventos probables que con la teoría de utilidades esperadas⁸. En especial, las personas adoptan distintas preferencias dependiendo de si esperan que la elección resulte en una pérdida o una ganancia. Los estudios experimentales llevados a cabo por Robben *et al.* (1990) en seis países indican que el incumplimiento y la evasión tributaria son más pronunciados entre los sujetos que enfrentan la perspectiva de pagos adicionales después de las retenciones. Por su parte, Elffers y Hessing (1997) señalan que el análisis del IRS (Internal Revenue System) muestra que el porcentaje de declaraciones impositivas que requieren ser corregidas aumenta consistente y considerablemente en función del monto adicional que los contribuyentes tienen que pagar junto con su declaración.

Blumenthal y otros (1997) describen un experimento controlado realizado en el estado de Minnesota, el que consistió en informar a una muestra de contribuyentes que sus declaraciones serían escrutadas cuidadosamente. Luego se analizó cómo el ingreso declarado varió con relación a un

⁸ Kahneman y Tversky (1979) desarrollan una teoría alternativa de decisión bajo incertidumbre denominada “teoría de eventos probables”. En ésta la utilidad es cóncava para las ganancias, indicando aversión al riesgo, y convexa para las pérdidas, indicando preferencia por el riesgo, y generalmente tiene una pendiente mayor para las pérdidas que para las ganancias. Esta función busca reflejar características de las actitudes frente a cambios de riqueza: (i) la diferencia entre una ganancia de 100 y una ganancia de 200 se valora más que la diferencia entre una ganancia de 1.100 y una ganancia de 1.200 y (ii) el daño derivado de perder una cantidad dada es mayor que el placer asociado a una ganancia de igual monto.

grupo de control que no recibió la carta. Los contribuyentes de ingresos bajos y medios reaccionaron aumentando el ingreso declarado con relación al grupo de control, lo cual sería una indicación de que subdeclaraban, siendo el efecto mucho más fuerte entre quienes tenían mayores oportunidades de evadir. Este resultado confirma estudios previos del IRS que estimaban una subdeclaración de 0,5% en sueldos y salarios, cifra que aumentaba a un 58,6% entre los trabajadores independientes. Para las personas de altos ingresos el resultado fue el opuesto: los ingresos declarados disminuyeron con respecto al grupo de control. Blumenthal y sus coautores sugieren una posible explicación: como los contribuyentes suponen que van a ser auditados subdeclaran con el fin de negociar una solución intermedia con los fiscalizadores.

Encuestas. Resultados similares se obtienen del análisis estadístico de encuestas a contribuyentes. Wallschutzky (1984) encuentra que en Australia los términos de intercambio tienen una influencia significativa en la evasión al igual que el trato que la AT da a los contribuyentes. El análisis que Thurman (1991) realiza de las respuestas de una muestra de 330 contribuyentes en los EE.UU. ilustra la importancia de consideraciones éticas en la conducta de los individuos. Thurman, St. John y Riggs (1984) señalan que las inhibiciones morales a evadir disminuyen cuando leyes impositivas complejas hacen difícil cumplir con las obligaciones tributarias, cuando las leyes impositivas favorecen a determinados grupos y cuando el gobierno malgasta la recaudación impositiva. Pocarno (1988), por su parte, a través del análisis discriminante ordena las variables de acuerdo a su poder discriminatorio para determinar la evasión en una muestra de contribuyentes. Sólo tres variables —la honestidad, la oportunidad para evadir y la percepción que el contribuyente tiene acerca del nivel de evasión existente— contribuyen en forma significativa a las funciones discriminantes. Los no evasores eran más honestos y tendían a creer que la evasión era menor que los evasores.

Estudios econométricos. Éstos se dividen entre aquellos que usan información individual de corte transversal (o panel), aquellos que analizan información agregada de series de tiempo para un país y aquellos que usan información de corte transversal (o panel) para varios países o regiones. Entre los primeros el trabajo clásico es el de Clotfelter (1983). Este autor usa un modelo tobit para estudiar la evasión en el impuesto a la renta en los EE.UU. Los datos provienen del Programa de Medición de Cumplimiento Tributario de los Contribuyentes del año 1982. Feinstein (1991) extiende el

modelo anterior agregando una función de detección, es decir, a diferencia de Clotfelter, supone que sólo una parte de evasión es detectada en las auditorías. Por ello, especifica un modelo de dos ecuaciones: la primera modela el comportamiento del contribuyente; la segunda la fracción de la evasión detectada. La distinción entre evasión total y evasión detectada es crucial ya que los auditores no detectan toda la evasión. Feinstein (1991), usando en forma conjunta la información de los años 1982 y 1985, encuentra que la probabilidad y la magnitud de la evasión crecen con el ingreso y disminuyen con la tasa marginal. El ingreso tiene un efecto menor, pero la tasa marginal tiene un efecto significativo.

Alm, Bahl y Murray (1993) realizan un estudio econométrico sobre el comportamiento de los contribuyentes en Jamaica. A diferencia del modelo tradicional, la probabilidad de detección no es un número determinado, sino que depende de la declaración del individuo y de los recursos que dispone la AT para evaluar. Para ello usan un modelo secuencial de tres ecuaciones. La primera describe el ingreso evadido como una función del ingreso, la tasa impositiva, la sanción unitaria y la probabilidad de detección. La segunda refleja la estrategia de auditorías de la AT, y la tercera la regla de selección⁹. Los resultados obtenidos por los autores indican que el incumplimiento está positivamente relacionado con el ingreso (reflejando probablemente mayores oportunidades para evadir) y con la tasa impositiva marginal.

Poterba (1987), usando información agregada de series de tiempo para los EE.UU., encuentra que un incremento de un 1% en la tasa impositiva del impuesto a las ganancias de capital aumenta los impuestos declarados en un rango que fluctúa entre 0,4% y 1%, dependiendo del modelo especificado. Dubin, Graetz y Wilde (1987) estudian el comportamiento del retorno porcentual por auditoría, donde las variables explicativas son la tasa de auditoría, variables demográficas y una variable de tendencia. Los resultados obtenidos indican que el cumplimiento tributario mejora con el porcentaje de declaraciones auditadas, pero a una tasa decreciente.

Por su parte Das-Gupta, Lahiri y Mookherjee (1995) usan información agregada para analizar el cumplimiento tributario en India. El índice de cumplimiento es modelado como una función de la base tributaria, de la

⁹ La AT elige una estrategia de auditorías, cuya versión lineal es $I^* = Z\tilde{A} + R\tilde{a} + \hat{a}$, donde I^* es una medida de la probabilidad de ser auditado, \tilde{A} es el vector de los ponderadores que se aplican en los ítems individuales de la declaración contenidos en Z , y \tilde{a} es el coeficiente en los recursos de auditoría R . La AT decide si auditar o no a un individuo basada en el valor I^* de éste. La regla de selección puede escribirse en términos probabilísticos como $p = p(I^*)$.

inflación y de un vector de variables de fiscalización. Los resultados obtenidos indican que un aumento en las tasas no sólo reduce el cumplimiento, sino que también la recaudación. Fishlow y Friedman (1992) obtienen en los EE. UU., durante el período 1955-90, un buen ajuste de un modelo en que el incumplimiento depende de la tasa impositiva, del ingreso presente y del ingreso futuro. Los ingresos actuales y futuros, respectivamente, resultan altamente significativos cuando son considerados en forma conjunta, mientras que si sólo se considera el ingreso presente éste no lo es.

Pommerehne y Weck-Hannemann (1996) estudian la evasión en el impuesto al ingreso usando información de panel correspondiente a los 25 cantones suizos en tres años distintos. Los autores encuentran que el incumplimiento está positivamente relacionado con la tasa impositiva marginal y negativamente correlacionado con la probabilidad de ser auditado, aunque este último efecto es débil. No hay evidencia de que el valor de la sanción sea un disuasivo importante. Finalmente, encuentran que el cumplimiento es significativamente mayor en aquellos cantones donde los ciudadanos tienen control directo sobre el presupuesto del gobierno local.

Agha y Haughton (1996) analizan los determinantes de la evasión en el IVA usando información de corte transversal proveniente de 17 países de la OECD para el año 1987. Los resultados de estos autores indican que el cumplimiento disminuye con la tasa impositiva y el número de tasas, pero aumenta con la experiencia en administrarlo. Además, un dólar extra gastado en la AT aumenta la recaudación en 12 dólares. Besley, Preston y Ridge (1997) usan información de panel correspondiente a los gobiernos locales de Gran Bretaña para modelar el incumplimiento con el "poll tax". Sus resultados muestran que el cumplimiento crece con la fiscalización, pero decrece con la tasa impositiva. El cumplimiento también se ve afectado por variables económicas (decrece con la tasa de desempleo) y políticas (el cumplimiento disminuye donde la oposición es más fuerte).

Engel y Hines (1998) encuentran que una duplicación de la sanción desde 25% a 50% sólo disminuiría la tasa de evasión desde 10,6% a 9,7% en el impuesto a las personas en los EE.UU. En consecuencia, sería difícil reducir la evasión sustancialmente a través de un aumento de la sanción. Sin embargo, el sistema de sanciones sí tiene un impacto significativo en el cumplimiento tributario. En los EE.UU. la administración tributaria puede examinar y sancionar delitos tributarios que han ocurrido en los últimos seis años. Estos autores estiman que la tasa de evasión aumentaría de 10,6% a 18,2% si no existiese la posibilidad de auditar los años anteriores. De su análisis también se deduce que las amnistías tienen un efecto negativo sobre el cumplimiento al borrar la evasión anterior.

3. La evasión tributaria en Chile

3.1 Estimaciones de evasión

La literatura distingue distintas formas de medir la evasión. Una de ellas es auditar una muestra de contribuyentes, y luego proyectar los resultados al universo. Su principal ventaja es la posibilidad de estimar la confianza de los resultados, y su mayor inconveniente es el costo de realizar estas auditorías. En efecto, las auditorías que se realizan como parte de los planes de fiscalización no sirven para estos efectos porque están concentradas en aquellos contribuyentes que de acuerdo a los antecedentes que dispone la AT tienen mayor probabilidad de ser evasores. Además, este método implica auditar acuciosamente a un gran número de contribuyentes con sus declaraciones en regla, los que pueden resentir dicha situación. El Internal Revenue Service (IRS) de los EE.UU. usa este método para estimar la evasión, pero dado los problemas señalados, desde 1988 que no realiza un nuevo estudio. Otro inconveniente de este método es que las auditorías no necesariamente detectan toda la evasión. La efectividad de las auditorías depende, entre otros factores, de la experiencia de los fiscalizadores que las llevan a cabo. El IRS estima que con las auditorías se detecta sólo el 50% de la evasión¹⁰.

Otro enfoque consiste en estimar la base imponible del impuesto y luego compararla con lo efectivamente declarado por los contribuyentes. La base imponible normalmente se construye a partir del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). La principal desventaja de este método es que la precisión de los resultados está determinada por la exactitud de la información 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 es que los agregados del SCN no necesariamente corresponden a los datos que se requieren para determinar la base imponible, lo que obliga en principio a realizar ajustes para los cuales no siempre se dispone de información. Finalmente, en estricto rigor se trata de una medición conjunta de evasión y elusión¹¹. En efecto, este

¹⁰ Feinstein (1990), usando la información del IRS, estima conjuntamente una expresión para la probabilidad de evasión y otra para la probabilidad de detección. Sus resultados indican una gran varianza entre los fiscalizadores en su detección media con un promedio total de 50%.

¹¹ La elusión tributaria consiste en el uso de vacíos legales para disminuir la base imponible más allá de lo pensado por el legislador.

enfoque no tiene la precisión para discriminar la pérdida de recaudación producto del uso de resquicios legales para disminuir la base imponible.

La base imponible del IVA en Chile ha sido calculada por diversos autores recurriendo a la información del SCN¹². El cálculo se puede realizar a partir de la producción o del consumo. En el primer caso se determina el valor agregado generado por cada sector. A esta cifra hay que realizarle diversas correcciones, preferentemente relacionadas con la existencia de bienes y actividades exentas de IVA. En el caso que la base se calcula a partir del consumo, ésta, a grandes rasgos, se obtiene sumando las distintas transacciones afectas al IVA. El principal componente es el consumo final, privado y público, de bienes y servicios afectos al impuesto. Al consumo final se agrega la compra de bienes intermedios y bienes de inversión afectos, usados en la producción de bienes y servicios exentos del IVA. La información del SCN está agrupada en 77 actividades. Algunos de éstas producen bienes y servicios afectos y exentos, y la mayor dificultad está en determinar cuál es el porcentaje de producción exenta cada una de ellas. En la primera columna del Cuadro 1 se presenta la estimación de la tasa de cumplimiento en el IVA realizada por el SII.

CUADRO 1: TASA DE CUMPLIMIENTO EN EL IVA E INDICADORES DE EFICIENCIA

Año	Tasa de cumplimiento	Medidas de eficiencia	
		Frontera estocástica de producción	Análisis envolvente de datos
1981	0,766	0.990	1.000
1982	0,642	0.946	0.969
1983	0,716	0.975	0.997
1984	0,734	0.984	1.000
1985	0,730	0.979	0.994
1986	0,745	0.982	0.997
1987	0,712	0.971	0.979
1988	0,693	0.975	0.981
1989	0,710	0.982	0.988
1990	0,704	0.974	0.980
1991	0,732	0.976	0.983
1992	0,771	0.979	0.986
1993	0,817	0.989	1.000
1994	0,804	0.981	0.988
1995	0,797	0.978	0.990
1996	0,800	0.978	0.994
1997	0,803	0.978	1.000
1998	0,775	0.964	1.000

¹² Marcel (1986) y Silvani y Medina (1989).

Jorrat y Serra (2000) estiman la evasión en el impuesto de primera categoría. La base imponible teórica se construye a partir del Excedente de Explotación del SCN, al cual se le realizan diversos ajustes. La evasión estimada en el Impuesto de Primera Categoría durante 1997 es de \$ 604.223 millones (unos US\$ 1.440 millones), lo que equivale a 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.

La tasa de evasión es mayor en el impuesto de Primera Categoría que en el IVA, porque cuando se evade el IVA también se disminuyen las utilidades de la empresa, por lo que se evade primera categoría. Además, las empresas pueden evadir el impuesto a la renta sin evadir IVA. Luego el monto no declarado es mayor en primera categoría que en el IVA¹³. Jorrat y Serra (2000) estiman que aproximadamente un 70% de la evasión en primera categoría es explicada por evasión del IVA. Además, la base del impuesto de primera categoría es bastante menor que la del IVA. En efecto, en líneas gruesas la base del impuesto de primera categoría se obtiene restando a la base del IVA los sueldos y salarios, la depreciación y los intereses netos.

CUADRO 2: ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA
(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%

Fuente: Jorrat y Serra (2000).

¹³Adicionalmente, existen empresas exentas de IVA en las cuales no se da esta cadena de evasión IVA-renta.

3.2 La eficacia del SII

Los indicadores que se usan para medir la eficacia de la administración tributaria se pueden dividir en tres tipos: los que consideran el gasto por peso recaudado, los que utilizan lo recaudado en sanciones y aquellos que se basan en medidas de evasión. En el primer grupo de indicadores, el más simple que se puede construir es el cociente entre la recaudación total y el costo del sistema tributario. Éste es una medida incompleta de eficacia pues no considera la recaudación potencial. Por ejemplo, si la recaudación es mayor debido exclusivamente a un alza en las tasas impositivas, dicho indicador mostraría un aumento de eficacia, lo que no es el caso. Por otro lado, existen fuertes rendimientos decrecientes a escala en fiscalización, por lo que al aumentar el presupuesto de la AT, la recaudación por peso gastado caería aunque la eficacia se mantuviese constante.

En el Cuadro 3 se observa la evolución del gasto del SII por peso recaudado. Este cociente alcanza su valor más bajo en 1991, y luego exhibe una tendencia al alza. Esta evolución se explica en parte porque el gasto en fiscalización tiene rendimientos decrecientes. De hecho, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) estiman que un peso adicional entregado al SII debiera producir alrededor de 31 pesos en recaudación. Ahora, cuando se evade el IVA, también se evaden los impuestos a la renta, por lo que, a grandes rasgos, podemos estimar que un peso adicional gastado en administración tributaria produce en torno a 62 pesos. Luego, el gasto marginal es aproximadamente un 1,6% de lo recaudado, es decir, más de tres veces el gasto medio en recaudación. También parte del crecimiento en el gasto medio de recaudación se explica por el aumento en los salarios reales de los funcionarios del SII. Por otro lado, es necesario tener presente que en el período se aumentaron algunas tasas impositivas y se eliminaron algunas franquicias tributarias que facilitaban la evasión, lo que posiblemente tuvo un efecto positivo sobre la recaudación (salvo que se esté en la curva de Laffer). En definitiva, con este indicador no es posible llegar a conclusiones definitivas respecto de la eficacia del SII.

El segundo grupo de índices de eficiencia se basa en la cantidad recaudada a través de las multas aplicadas en el proceso de fiscalización. Este enfoque supone que mientras mayor es el monto total de las sanciones impuestas, mayor es la eficiencia de la AT. Pero este criterio es erróneo, especialmente cuando se realizan comparaciones intertemporales. En el mediano plazo, los contribuyentes responden a aumentos en la fiscalización disminuyendo la evasión. Por otra parte, la fracción de evasores detectados debiera crecer, por lo que el efecto de un aumento en la eficacia de la AT

CUADRO 3: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, PRESUPUESTO Y NÚMERO DE FUNCIONARIOS DEL SII

Año	Gasto	Funcionarios	Recaudación ^a	Gasto/ recaudación	Recaudación/ funcionarios
	Millones \$ ^b		Millones \$ ^b	% ₀	Millones \$ ^b
1985	12.318	2.028	2.408.075	5,0	496.035
1986	12.732	2.050	2.599.963	4,8	559.457
1987	14.334	1.999	2.769.945	5,0	564.026
1988	15.251	1.979	2.763.394	5,4	527.629
1989	14.369	2.185	3.270.749	4,3	784.481
1990	13.690	2.198	3.135.334	4,3	756.649
1991	13.268	2.209	3.854.917	3,4	1.180.183
1992	17.297	2.437	4.355.349	3,9	1.155.564
1993	18.364	2.405	4.786.274	3,7	1.314.482
1994	20.389	2.624	4.945.355	4,0	1.263.920
1995	24.195	2.624	5.372.333	4,4	1.256.964
1996	26.872	2.632	5.915.954	4,4	1.372.382
1997	29.412	2.622	6.077.585	4,7	1.323.313
1998	31.581	2.679	6.067.248	5,1	1.228.260

Fuente: SII.

^a Excluye recaudación de impuestos al comercio exterior.

^b Millones de pesos de enero de 1999.

sobre la recaudación por multas es ambiguo. Un indicador de la eficiencia en el proceso de fiscalización es la fracción de la evasión total detectada. Esta última variable está relacionada con lo recaudado por sanciones. Luego un indicador de eficacia en fiscalización es la cantidad recaudada a través de multas a los evasores, dividida por la tasa de evasión. En todo caso, también es un indicador incompleto de eficiencia porque no considera ni el gasto de la AT, ni el hecho que ésta destina parte de sus recursos a mejorar los servicios de los contribuyentes.

El Cuadro 4 nos muestra la evolución del monto recaudado por sanciones en el IVA dividido por el monto estimado de evasión en dicho impuesto. Este indicador muestra un fuerte aumento en 1992, para luego mantenerse relativamente estable. Esta brusca alza se explica, al menos en parte, por un cambio de política en el SII. Hasta ese año los indicadores de eficiencia regional se construían sobre la base del monto de las multas estimadas por los fiscalizadores, los denominados giros. Los contribuyentes pueden apelar estas sanciones ante el director regional y en los tribunales de justicia, en segunda instancia. Por ello, el monto de los giros puede diferir significativamente de la recaudación efectiva por sanciones. Por ello,

es mejor indicador usar las multas efectivamente recaudadas. La forma de construir los indicadores regionales de eficiencia fomentaba la emisión frívola de giros. A partir de 1992, las autoridades del SII comenzaron a usar la cifra de recaudación por sanciones como indicador de productividad regional. Nótese que la recaudación efectiva sobre el monto de giros realizados aumenta considerablemente a partir de ese año.

CUADRO 4: SANCIONES EN FISCALIZACIÓN DEL IVA
(Millones de pesos de enero 1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^a
Recaudación multas	7.640	11.911	10.680	13.530	12.368	13.806	15.222	18.342
Giros fiscalizadores	55.147	40.126	36.746	42.834	40.387	40.043	42.533	53.173
Recaudación multas giros (%)	13,9	29,7	29,1	31,6	30,6	34,5	35,8	34,5
Monto evasión	636.360	610.531	515.143	577.182	646.982	673.272	701.591	829.166
Recaudación multas monto evasión (%)	1,20	1,95	2,07	2,34	1,91	2,05	2,17	2,21

Fuente: Subdirección de Estudios, SII.

a: Estimación.

La tasa de evasión es la base del tercer grupo de indicadores de eficiencia. El cumplimiento tributario refleja tanto los esfuerzos de fiscalización de la AT como los que realiza con el fin de que el sistema tributario tenga una mayor aceptación entre los contribuyentes. Por ello, la tasa de evasión es una medida más completa de la eficiencia que lo recaudado en sanciones. A igualdad de otros factores, mayor es la eficiencia de la AT cuando menor es la tasa de evasión. En los Cuadros 1 y 2 se observa que la tasa de evasión cayó significativamente en la década de los 90, lo que indicaría un aumento de la eficiencia. El análisis debe, sin embargo, considerar que en la tasa de evasión influyen otros factores además de la eficiencia de la AT. Entre estos factores están los recursos que son asignados a la AT, la tasa impositiva y los ingresos de los contribuyentes. Por ello, la forma apropiada de estimar la eficiencia del SII es como el cociente entre la base tasa de cumplimiento y la máxima tasa de cumplimiento que es posible alcanzar dado el valor de las variables que influyen en el cumplimiento tributario.

En otro trabajo (Serra, 2000) estimé, usando la serie de evasión del Cuadro 1, la mayor tasa de cumplimiento que era posible alcanzar en cada año. Para ello se usaron dos métodos distintos: la Frontera de Producción Estocástica, desarrollado por Aigner, Lovell y Schmidt (1977), y el Análisis Envolvente de Datos (DEA), propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes (1978). Los resultados obtenidos con ambos enfoques se presentan en el Cuadro 1. Ellos muestran que no han ocurrido fuertes variaciones en la eficacia del SII en los últimos años. Esta situación es probablemente producto de las limitaciones de información, lo que obligó a considerar un modelo muy simple donde la tasa de cumplimiento depende sólo de la recaudación potencial y del número de trabajadores dividido por la base imponible. Además, es necesario considerar que el error en la medición de las tasas de evasión es bastante elevado. El modelo de la Frontera Estocástica explica en gran medida la caída de la evasión en la década de los 90 por el aumento del PIB. En efecto, la elasticidad de la tasa de cumplimiento con respecto a la base imponible es 0,058.

3.3 Factibilidad de reducir la evasión

El gobierno ha propuesto un plan contra la evasión, cuya meta es reducirla en torno a 5 puntos porcentuales. Esta meta no parece excesiva si se considera que en la década de los 90 se redujo aproximadamente un 10%. Además, el costo de aumentar la recaudación parece relativamente bajo. Como se mencionó anteriormente, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) estiman para Chile que un peso adicional en fiscalización aumentaría en alrededor de 31 pesos la recaudación IVA, cifra que se puede duplicar si se considera el impacto sobre los otros impuestos. Esta cifra es bastante mayor a la encontrada en otros estudios, lo que se explicaría, al menos en parte, porque dichos trabajos corresponden a países desarrollados, donde la tasa de evasión es bastante menor y por lo tanto reducirla es más difícil. Por su parte, Serra (2000) encuentra que la elasticidad de la tasa de cumplimiento en el IVA con respecto al número de funcionarios del SII es de 0,35. Luego cada funcionario adicional recaudaría del orden de 373 millones pesos. Si doblamos dicha cifra para considerar el efecto sobre los otros impuestos, se tiene una recaudación del orden de 750 millones de pesos por fiscalizador, algo más de la mitad de la recaudación media.

En resumen, el costo marginal de recaudar es aún bastante bajo, por lo que reducir la evasión tendría un costo relativamente bajo. Sin embargo, el costo marginal de recaudar es bastante mayor que el costo medio, lo que revela que en fiscalización existen fuertes rendimientos decrecientes a esca-

la. Los costos marginales de recaudación que se han calculado corresponden a realidades donde la evasión del IVA fluctúa entre 20 y 30%, pero para tasas más bajas de evasión el costo marginal de recaudar es mayor. Además, es necesario tener presente que la reducción de la evasión se dio en el contexto de una fuerte expansión de la economía. Por lo tanto, si el país no continúa creciendo al mismo ritmo, el costo de reducir la evasión va a ser mayor que en la década de los 90.

En la lucha contra la evasión también es importante la colaboración de los contribuyentes. Una mayor fiscalización no debiera tener mayor impacto en este aspecto, salvo que implique mayores costos de cumplimiento u otros inconvenientes para los contribuyentes. Sin embargo, si el plan de reducción de la evasión incluye la eliminación de algunas franquicias que en definitiva aumentan los impuestos, los contribuyentes pueden sentir que la relación de intercambio se ha deteriorado y volverse más proclives a evadir. También es importante para el cumplimiento tributario la percepción que los contribuyentes tienen sobre el uso de la recaudación impositiva. Si creen que ésta no se usa bien o que existe corrupción en la administración pública, entonces los incentivos para cumplir son menores. Por último, existe evidencia de que los opositores al gobierno tienden a evadir más. En consecuencia, un plan de reducción de la evasión será más efectivo en la medida que tenga mayor aprobación entre todos los actores sociales.

4. Teoría y práctica en administración tributaria

Esta sección entrega, a partir de la teoría económica de evasión de impuestos, así como de lo que se conoce de la experiencia chilena, elementos para diseñar un programa de reducción de la evasión tributaria. Del análisis de la sección anterior se desprende que en el cumplimiento tributario inciden, entre otros aspectos, la probabilidad de que los evasores sean detectados y la moral de los contribuyentes, aspectos en los cuales la AT tiene incidencia directa. La estructura tributaria, y en especial las tasas impositivas, también influyen sobre el cumplimiento, aunque en este caso la labor de la AT es indirecta. Un cuarto factor, el monto de las sanciones, tiene un efecto menos claro sobre el cumplimiento tributario.

4.1 Probabilidad de detección

La teoría establece que la evasión disminuye con la probabilidad de detección, la cual a su vez aumenta con el esfuerzo fiscalizador de la AT.

La evidencia empírica, por su parte, encuentra una relación positiva entre el esfuerzo de fiscalización y la tasa de cumplimiento, aunque no siempre significativa. Dos razones podrían explicar esta situación. En primer lugar, la decisión de los contribuyentes respecto a evadir es función de su percepción de la probabilidad de ser detectados. Hay evidencia de que la mayoría de los contribuyentes sobrestima la probabilidad de ser auditados. Luego, la AT puede afectar dicha percepción modificando efectivamente su esfuerzo fiscalizador, pero también a través de su política de comunicaciones. Por ejemplo, a través de publicidad que enfatice la capacidad para detectar evasores y de las sanciones a que éstos se exponen, mensaje que puede ser respaldado con noticias sobre detección de fraudes tributarios¹⁴. Por el contrario, si no hay un manejo de las comunicaciones, es posible que esfuerzos adicionales de fiscalización no sean advertidos por los contribuyentes.

En segundo lugar, muchas veces la fiscalización se mide por los recursos usados y no por los resultados. Aun suponiendo que el SII mantiene la misma voluntad y empeño, existen rendimientos decrecientes en fiscalización. También es importante cómo se usen los recursos adicionales. A grandes rasgos, éstos podrían financiar más auditorías a contribuyentes, lo cual tendría un impacto en el cumplimiento tributario sólo en la medida que los contribuyentes perciban un aumento en la probabilidad de que los evasores sean detectados. Tal vez sería más productivo, usando la información disponible, desarrollar una mejor estrategia de selección de contribuyentes a auditar y aportar mayor información a los fiscalizadores. Finalmente, se podría pensar en recopilar nueva información. Un plan para disminuir la evasión probablemente considerará una combinación de estos elementos. Con el fin de formalizar la discusión distinguimos tres tipos de fiscalización: los cruces de información, las auditorías y el control en terreno. La primera consiste en cruzar la información proveniente de diversas fuentes con el fin de detectar inconsistencias en las declaraciones de los contribuyentes. La segunda son auditorías a los documentos que sirven de respaldo a las declaraciones de los contribuyentes. Finalmente, la última consiste en la observación directa de las transacciones físicas.

Cruces de información. Los contribuyentes entregan en sus declaraciones diversos datos al SII. Una primera tarea es verificar la consistencia de la información entregada por un contribuyente en sus distintas declara-

¹⁴ Un segundo propósito de la publicidad debe ser recordarles a los contribuyentes sus obligaciones tributarias. Parte del incumplimiento tributario se explica por la falta de información.

ciones, así como entre las declaraciones de distintos contribuyentes. También es posible recolectar información externa para realizar cruces adicionales. Cuando el SII detecta una inconsistencia entre diversas fuentes de información llama al contribuyente con el fin de que la explique, sancionándolo cuando corresponde. La principal ventaja de esta forma de fiscalizar es que sólo afecta a aquellos contribuyentes con problemas. Dubin, Graetz y Wilde (1990) indican que a partir de los años 80 el IRS de los EE.UU. aumentó fuertemente la eficacia del proceso de fiscalización al contrastar en forma computarizada la declaración de los contribuyentes con información provenientes de otras fuentes, así como con la búsqueda computacional de errores matemáticos en las declaraciones. Otro beneficio es que la detección de fraudes depende menos del desempeño del fiscalizador y su carácter impersonal reduce el problema de corrupción. Sus desventajas son el costo que tiene para los contribuyentes preparar la información solicitada en las declaraciones y la eventual pérdida de privacidad que implica el hecho que el SII disponga de información acerca de las transacciones económicas de los contribuyentes.

El SII compara los ingresos declarados por los contribuyentes con la información proveniente de terceros. Actualmente el SII recolecta información sobre dividendos, intereses bancarios, sueldos y salarios, honorarios y ventas de acciones. La mayoría de esta información sólo la solicita desde mediados de los años 90. En consecuencia, el SII es capaz de reconstruir el ingreso formal de cada persona. Por cierto que estos cruces no permiten detectar los ingresos informales, por ello el SII realiza un segundo tipo de verificación en el cual contrasta los ingresos declarados por el contribuyente con las inversiones que realizó en el período. Se podría perfeccionar este cruce incluyendo información sobre inversiones, lo que hoy escapa al escrutinio del SII, como son los depósitos en el sistema financiero y los gastos en bienes durables (ya está incorporada la compra de vehículos).

Un tema controvertido es la posibilidad de que el SII tenga acceso a las cuentas corrientes de las personas, pues afectaría la privacidad de éstas. Este problema se reduciría, sin afectar mayormente la efectividad fiscalizadora, si los bancos informasen anualmente el total de los depósitos realizados en la cuenta corriente, sin entregar detalles. El SII sólo llamaría a aquellos contribuyentes para los cuales existiese una diferencia significativa entre los depósitos realizados y los ingresos declarados. Es necesario tener presente que el SII ya dispone de información de todos los ingresos formales que reciben las personas, cifra que en general no debiera exceder al total de los depósitos en las cuentas corrientes. De aprobarse esta medida, aumentaría el costo de evadir, pues los evasores no podrían usar el sistema

financiero para realizar sus transacciones, lo que actuaría como un desincentivo para la evasión. Pero una parte de los negocios informales se seguiría realizando en efectivo. De hecho, la cantidad de circulante en la economía ha sido usada por algunos autores para medir la evasión en otros países.

Finalmente, es posible pensar en recolectar información acerca de las facturas y notas de créditos que emiten las empresas y las que usan como respaldo para sus gastos. El cruce masivo de facturas permitiría eliminar la evasión a través de facturas falsas, y la información recolectada se podría emplear para aumentar la efectividad de las auditorías.

Auditorías. Éstas consisten en un análisis de los documentos que respaldan las declaraciones de los contribuyentes. Dada la restricción de recursos, aquí el aspecto crucial es la selección de los contribuyentes a auditar. Por cierto, hay otras decisiones relevantes como por ejemplo el tiempo a dedicar a cada una de ellas y, por ende, el número de auditorías a realizar, y cuánta información proveer al auditor. El objetivo de la selección es orientar los esfuerzos de fiscalización a aquellos contribuyentes con mayor probabilidad de ser evasores. Para ello es necesario disponer de criterios objetivos de selección sobre la base de las declaraciones de los propios contribuyentes.

El IRS de los EE.UU. comenzó en la década de los 60 a usar funciones discriminantes para focalizar sus esfuerzos en aquellos individuos que aparecían como más probables evasores. La productividad de las auditorías aumentó significativamente. En efecto, el porcentaje de auditorías que no produjeron cambios en la estimación de impuestos disminuyó de 43% en 1968 a 11% en 1990 y el rendimiento de cada auditoría aumentó de 700 dólares de 1982 en 1963 a 4.400 dólares de igual valor en 1990 (véase Nelson y Hunter, 1996)¹⁵. En auditorías aleatorias el IRS obtuvo en 1988 un promedio de menos de 300 dólares por auditoría. Por su parte, en Canadá el rendimiento por auditoría se duplicó entre 1982-83 y 1991-92 gracias, principalmente, a una mejora en el método de seleccionar los contribuyentes a auditar (Baker, 1994).

En Chile se usa la relación entre el débito y el crédito de los declarantes de IVA para seleccionar a quienes auditar, pues ventas relativamente bajas con respecto a las compras pueden deberse, entre otras razones, a la subdeclaración de las ventas finales o bien al abultamiento de las compras,

¹⁵ En ese período el porcentaje de contribuyentes auditados disminuyó de 5,6% a menos de un 1%.

por ejemplo, a través del uso de facturas falsas¹⁶. Ahora, si se conociese el umbral de la relación débito-crédito a partir del cual se fiscaliza, entonces los evasores sabrían cómo proceder para no ser detectados. Por ello, una estrategia posible es ir aumentando periódicamente el valor del cuociente débito-crédito a partir del cual se fiscaliza. Criterios similares se podrían usar para detectar las compras del hogar que se imputan como gasto de empresas. Si se pudiese reunir información sobre todas las facturas, se podría auditar aquellas empresas cuyo porcentaje de compras realizadas en supermercados, farmacias o librerías es mayor al promedio de su industria. Actualmente el SII fiscaliza la información proporcionada por algunos supermercados.

Control en terreno. Existen diversas formas de control en terreno, tales como las batidas, los controles viales, los aforos aduaneros, etc. Este tipo de control es importante porque hay formas de evasión que sólo es posible detectar cuando un fiscalizador observa el hecho. Por ejemplo, cuando no se registra una venta final o se usan vehículos de empresas para fines familiares. El inconveniente de este tipo de fiscalización es la gran cantidad de recursos humanos que demanda.

4.2 Costo de cumplimiento y calidad de servicio

La evidencia empírica muestra que en el comportamiento de los contribuyentes también influyen sus convicciones morales. En algunos ciudadanos las inhibiciones morales para evadir disminuyen cuando, entre otros factores, la carga tributaria es alta, la estructura impositiva no es equitativa, desaprueban el uso de los tributos recaudados, reciben un trato malo de la AT y el costo de cumplimiento es elevado. Luego la AT puede promover la colaboración de los contribuyentes mejorando el trato y disminuyendo el costo de cumplimiento. Reducir el costo de cumplimiento tiene, además, un efecto positivo directo sobre el bienestar de las personas.

Según Cullis y Lewis (1997), las autoridades tributarias de los EE.UU., Gran Bretaña y Suecia han mejorado significativamente sus comunicaciones con los contribuyentes, así como el trato que les dan. Baker (1994) señala que en Tax Revenue del Canadá existe el compromiso de orientarse al servicio de los contribuyentes, lo cual está escrito en la Carta de los Derechos de los Contribuyentes, porque estiman que satisfacer sus

¹⁶ El SII también tiene criterios para seleccionar contribuyentes de impuesto a la renta.

necesidades es esencial para obtener su cooperación y fomentar el cumplimiento voluntario. Por ello, Tax Revenue ha establecido estándares para aquellos servicios que los contribuyentes señalan como los más importantes en las encuestas realizadas. Estableciendo estándares de acuerdo a las prioridades de los “clientes”, los administradores pueden escoger más efectivamente las áreas prioritarias para mejorar la calidad del servicio.

En la década de los 90 el SII realizó importantes esfuerzos para mejorar los servicios a los contribuyentes. Diseñó nuevos formularios para las declaraciones de modo que puedan ser llenados usando impresoras de computador. Instaló buzones en sus oficinas para que los contribuyentes puedan dejar sus observaciones, denuncias y reclamos. Asimismo, estableció procedimientos para solucionar los reclamos de los contribuyentes. También desarrolló una política integral de información tributaria. Para ello, el SII preparó y distribuyó una serie de publicaciones sencillas de entender con el objetivo de orientar a las personas acerca de los procedimientos a seguir y la documentación que deben presentar en las diferentes gestiones que efectúan ante el SII. La apertura de siete nuevas oficinas ha facilitado la interacción de los contribuyentes con el Servicio.

Encuestas a los contribuyentes realizadas a principio de los 90 indicaron que los aspectos peor evaluados del SII eran el tiempo requerido en los trámites tributarios así como la falta de igualdad en la atención recibida. El SII rediseñó los procedimientos de atención de público, agilizándolos, simplificándolos y eliminando requisitos innecesarios, lo que permitió reducir de tres días a cuarenta minutos el plazo requerido para iniciar actividades, obtener RUT y timbrar documentos. Más aún, desde mediados de 1997 el SII garantiza a los contribuyentes un plazo máximo de espera de 30 minutos en estos trámites. De no cumplir con este plazo, el SII debe llevar los documentos correspondientes al domicilio del contribuyente.

El SII también instauró procedimientos tendientes a aumentar la transparencia: al llegar el contribuyente al SII retira un número de un dispensador y la atención es por orden de llegada, con lo cual la asignación del fiscalizador es aleatoria. Desde fines de 1997 el dispensador es electrónico. Además, se activa un pulsador cuando el contribuyente comienza y termina de ser atendido. De este modo, es posible saber cuánto tiempo espera y cuánto demora la atención de cada visitante. La información en línea permite a los responsables de la atención al público decidir oportunamente el momento en que es necesario abrir puestos de atención adicionales o adoptar otras medidas para agilizar el proceso. Estos cambios se han traducido en una mejoría significativa en la evaluación que los contribuyentes hacen del SII.

Pero tal vez la mayor reducción en el costo de cumplimiento se está logrando con el uso de la computación y las comunicaciones. Actualmente los contribuyentes pueden realizar observaciones, reclamos y preguntas a través de internet. Asimismo, se puede acceder a toda la información que entrega el SII a través de su página web, la que incluye un software para preparar la declaración de renta. Esta última, además de contar con información tributaria, permite que los contribuyentes obtengan información específica sobre el estado de su declaración impositiva. Asimismo, las declaraciones de impuesto se pueden realizar a través de internet.

El SII ha tomado numerosas acciones destinadas a disminuir el costo de cumplimiento y mejorar la calidad del servicio. Dado lo que se conoce respecto a los factores que influyen en la evasión, es posible afirmar que parte de la caída en la evasión durante los 90 se explica por estos cambios. Y aunque no sea posible determinar qué parte de la evasión se explica por los esfuerzos del SII en esta dirección, resulta conveniente persistir en estos esfuerzos, porque más allá de su impacto sobre la evasión tienen un beneficio directo para la sociedad.

4.3 La legislación tributaria

La simplicidad de la estructura tributaria y la calidad de la legislación y los reglamentos, es decir la claridad en la redacción de éstos, también influyen en el cumplimiento tributario. En efecto, reducen el costo de cumplimiento, facilitan la labor de fiscalización y disminuyen los incentivos para evadir. La diferencia entre una legislación complicada y una simple puede estar en la redacción de las leyes y los reglamentos. Es más fácil administrar el sistema tributario cuando no hay ambigüedad en la definición de la base impositiva y cuando distintas acciones de los contribuyentes resultan en la misma carga tributaria. Por ejemplo, Erard (1993) encuentra que un aumento en la complejidad del sistema tributario lleva a la contratación de asesores tributarios y que la tasa media de cumplimiento es menor en las declaraciones preparadas por asesores. Si bien el cumplimiento es mayor en aquellas normas claras, cuando existe algún grado de ambigüedad los asesores tributarios aumentan considerablemente la subdeclaración. La complejidad del sistema tributario crece con el número de impuestos, exenciones, franquicias y tasas de cada impuesto.

En Chile el impuesto al ingreso es complejo. El impuesto global complementario, probablemente el que involucra un mayor costo de administración y cumplimiento, representó en 1997 sólo el 2,9% de la recauda-

ción total. La brecha entre el impuesto a las empresas y la tasa máxima que grava a sus dueños incentiva evasión tributaria. En efecto, motiva la creación de sociedades de inversión, lo que aumenta el número de contribuyentes y facilita la elusión tributaria¹⁷. Por ejemplo, los aportes pueden ser realizados por un socio y los retiros por otro sujeto a una menor tasa tributaria. Por otro lado, los contribuyentes deben incurrir en el costo de crear y mantener dichas sociedades.

Si bien la elusión tributaria no constituye delito, desde un punto de vista económico es perfectamente comparable a la evasión, pues disminuye la recaudación sin lograr ningún objetivo de política económica. Además, produce inequidad porque no todos los contribuyentes hacen igual uso de los resquicios legales. En este sentido, si existe la decisión de reducir la evasión no hay razones para no atacar también la elusión tributaria. Normalmente la elusión está asociada con el uso de franquicias y exenciones tributarias que el legislador introdujo con un determinado propósito y que no son usadas en el espíritu con que fueron ideadas. Una condición más difusa corresponde a las franquicias y exenciones que bien usadas cumplen un objetivo de política, pero que tienen el inconveniente de facilitar la elusión. Un ejemplo de ello era el beneficio asociado a los depósitos financieros que estuvo vigente hasta 1994. Las personas podían descontar de su base impositiva un 20% de los depósitos que mantenían por más de un año en el sistema financiero, norma que se introdujo en 1986 con el fin de fomentar el ahorro. Sin embargo, en muchos casos el depósito era financiado con un préstamo de la misma institución financiera, por lo que ésta franquicia tenía un costo fiscal pero ningún efecto sobre el ahorro¹⁸.

Otro ejemplo de franquicia tributaria que facilitaba la elusión era la que permitía a las socios de sociedades de personas no pagar el impuesto global complementario cuando realizaban retiros de la sociedad que se invertían en un plazo no superior a 20 días en otra sociedad o compraban acciones de primera emisión. Sin embargo, la nueva inversión se podía liquidar al día siguiente de realizada, y como no había ganancia de capital pues se retiraba lo mismo que se invirtió, no pagaban impuestos. De esta manera se podía retirar utilidades pagando sólo el impuesto de Primera Categoría. La reforma legal de 1998 eliminó dicho beneficio.

En otros casos, franquicias mal diseñadas pueden distorsionar el comportamiento de los agentes económicos aunque sean usadas dentro del

¹⁷ Se han creado alrededor de 32.000 de estas sociedades.

¹⁸ Algunos bancos ofrecían una operación cerrada con un *spread* de 2%, es decir el contribuyente depositaba una suma igual a la que el banco le prestaba pagando un diferencial de 2%.

espíritu con que fueron introducidas. Es el caso del beneficio tributario que favorece a los dueños de acciones de primera emisión compradas antes de agosto de 1998, que permite descontar de la base del IGC el 20% de la inversión inicial mientras ésta se mantenga en sus manos. Luego el Estado asegura a toda persona con una tasa marginal de 45% una rentabilidad anual después de impuestos de 9%, por sobre la rentabilidad que pueda obtener la empresa. En consecuencia, el incentivo fiscal por sí solo justificaba la inversión. Claramente no era un acicate a invertir eficientemente. Cuando se ha tomado la opción de aumentar la recaudación, una opción preferible al alzar las tasas es eliminar aquellas franquicias y exenciones que son ineficientes. En todo caso es necesario notar que eliminar franquicias, por justificado que sea, representa un cambio en las reglas del juego, a diferencia de los esfuerzos para disminuir la evasión que lo que buscan es aplicar más rigurosamente las normas existentes.

Actualmente no está afecta al IVA la venta de activos fijos que se efectúa después de transcurridos doce meses desde su compra. Esta franquicia permite abusos, por lo que el gobierno ha propuesto su eliminación. Una empresa compra un bien como camioneta de doble cabina, computador o escritorio, descuenta el IVA y al año lo vende a un particular, incluso en ocasiones el traspaso del bien se realiza junto con la compra. Para las transacciones entre empresas este cambio no tiene mayor relevancia, porque lo que constituye un débito para una empresa, es un crédito para otra. Por otro lado, las ventas de activos físicos de empresas a personas naturales no debieran constituir una fracción significativa de las ventas de una empresa. Por ello, el cambio propuesto permite reducir la evasión y no representa un cambio relevante en las reglas del juego. Un caso radicalmente distinto es el cambio propuesto referente a la depreciación acelerada. El gobierno desea que ésta no se pueda usar para efectos de determinar los impuestos que pagan las personas (global complementario) o los inversionistas extranjeros (impuesto adicional). La depreciación acelerada fue introducida con el propósito de incentivar la inversión, y es importante para la rentabilidad de algunos proyectos, por lo que su cambio constituiría efectivamente un alza impositiva.

La complejidad del sistema tributario chileno proviene del hecho que si bien su base es el ingreso, se han introducido varias franquicias con el propósito de acercarlo a un impuesto al consumo. Estas franquicias, junto con aumentar el costo de cumplimiento y dificultar la fiscalización, abren grandes espacios a la elusión. Sería más apropiado optar por el impuesto al consumo, o incluso eliminar franquicias y exenciones y tener un impuesto al ingreso con tasas más bajas. Es conocido el impacto negativo que las

tasas marginales crecientes tienen sobre la eficiencia del sistema. En términos simples, la recaudación está asociada a la tasa impositiva media, pero la pérdida social (*deadweight loss*) está relacionada con la tasa marginal, la que es mayor. Es probable que los contribuyentes usen la tasa marginal y no la media al analizar la “relación de intercambio” del sistema tributario, por lo que progresividad del sistema afecta negativamente el cumplimiento.

Un ejemplo de simplificación del sistema impositivo es el uso de deducciones estándares. Elffers y Hessing (1997) sostienen que su uso mejora el cumplimiento y reduce varios de los costos de recaudación, pues la autoridad no tiene que verificar que las deducciones usadas sean correctas. Los contribuyentes reducen el tiempo y esfuerzo destinado a llenar su declaración o bien evitan el uso de asesores tributarios. También disminuyen los costos de elusión: los contribuyentes no tienen que diseñar esquemas sofisticados para reducir los impuestos. Además, al simplificar la declaración se reduce la incertidumbre: en los Países Bajos los inspectores fiscales consideran que tres de cada cuatro contribuyentes que deben corregir su declaración no son evasores deliberados. Basados en los datos de los Países Bajos, Elffers y Hessing piensan que el uso de deducciones estándares podría aumentar la recaudación. Estos autores también proponen el uso de pagos provisionales elevados, de modo que cuando el contribuyente haga su declaración, reciba una devolución. Esta sugerencia es una aplicación directa de la teoría de eventos probables. Cuando el individuo hace su declaración tiene un ingreso cierto: la devolución. Si evade tiene un ingreso mayor, pero incierto. Por el contrario, si tiene que hacer un pago adicional, le resulta menos atractivo un ingreso negativo cierto que un pago mayor pero incierto.

A veces simples cambios reglamentarios pueden reducir la evasión y elusión. Una fuente importante de evasión es el consumo de los hogares que se disfraza como gasto de empresas, especialmente automóviles. El uso para fines particulares de vehículos comprados por las empresas se puede reducir a través de una adecuada reglamentación. Entre otras medidas, se puede obligar a colocar un logotipo de la empresa de determinadas características, prohibir expresamente su uso por personas que no son funcionarios de la empresa y para fines que no tengan relación con la actividad de la empresa.

Por otro lado, la legislación, o bien la interpretación que de ésta realiza el SII, tiene a veces, deliberadamente o no, un sesgo anti-contribuyente. Por ejemplo, el cambio legal de 1998 permite sustraer de la base imponible del impuesto Global Complementario el 50% de los intereses ganados. Pero inexplicablemente se excluyeron de este beneficio los intere-

ses correspondientes a los pactos de retrocompra. Otro ejemplo ocurrió con los ahorros financieros sujetos al artículo 57 bis. Si durante el año 1999 un contribuyente liquidó depósitos acogidos al 57 bis, ello se consideró ahorro negativo. Ahora, si dichos ahorros los usó para hacer depósitos en otras instituciones se le consideró ahorro positivo, pero sujeto al límite superior que tiene dicho beneficio. Por ello, perfectamente una persona que tuvo ahorro positivo durante 1999 pudo terminar aumentando su carga tributaria. Este sesgo, voluntario o involuntario, termina afectando el comportamiento de los contribuyentes.

4.4 Sanciones

La teoría tradicional señala que un aumento en las sanciones reduce la evasión. En consecuencia, una estrategia sin costos para disminuir la evasión sería aumentarlas. Incluso se podría pensar que con sanciones suficientemente elevadas la evasión desaparecería. Sin embargo, la evidencia empírica no encuentra una relación clara entre el monto de la sanción y el cumplimiento tributario. Diversas razones pueden explicarlo. Primero, como lo han destacado diversos autores, si algunos fiscalizadores aceptan sobornos, un aumento en la sanción puede disminuir la recaudación tributaria. Mientras mayor sea la sanción, mayor es el botín que pueden repartirse el contribuyente y el fiscalizador. Desde este punto de vista, sanciones muy elevadas —al igual que tasas impositivas muy altas— podrían incentivar la corrupción.

Otro aspecto que influye en el comportamiento de los contribuyentes es la probabilidad de que los evasores detectados sean efectivamente penalizados. Ésta depende de las facilidades que la legislación otorga a los tribunales competentes para su aplicación y de la decisión de las autoridades administrativas y judiciales para castigar la evasión. Diversos autores sostienen que la decisión de sancionar que toman las autoridades disminuye con la severidad de las penas. Consideraciones éticas y sociales colocan límites a la severidad de las penas. La dificultad para probar la intencionalidad en el incumplimiento hace que los casos penales sean escasos. Consideraciones de equidad sugieren que, cuando alguien es descubierto cometiendo un delito económico del cual muchos otros son culpables, el castigo no debiera ser muy severo. Cuando una pena es vista como draconiana, difícilmente es aplicada, con lo cual pierde efectividad.

Las legislaciones de muchos países tienen penas muy severas, pero que rara vez se aplican. Además, las penas severas están dotadas, y así

debiera ser, de mayores salvaguardas, lo que encarece y dificulta su aplicación. Como señalan Slemrod y Yitzhaki (1996), entre más severa es la pena, mayor es el daño que puede causar un fiscalizador corrupto o, en el caso de un error involuntario, más cruel e injusto es el sistema. En consecuencia penas más severas requieren procesos judiciales con mayores resguardos, aumentando con ello los costos procesales. Por las razones mencionadas, las sanciones excesivamente severas no sólo no disminuyen la evasión sino que resultan contraproducentes.

Un contribuyente sujeto a la tasa máxima de 45% reduce el costo en 53% cuando pasa su gasto familiar como gasto de empresa, pues evade tanto el impuesto a la renta como el IVA. Hasta agosto de 1998 era muy atractivo hacerlo, pues cuando un contribuyente era descubierto en esta práctica, sólo se le 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 prueba que el contribuyente ha actuado en forma dolosa, aplican sanciones mayores. Sin embargo, probar dolo es difícil, por lo que no existen casos en que ello haya ocurrido. En 1998 se introdujo un cambio al código tributario, el cual establece que la deducción de gastos rechazados será sancionada con una multa de hasta el 200% de todos los impuestos que deberían haberse cancelado de no mediar la deducción indebida. Aun éste parece un disuasivo insuficiente si se considera que la probabilidad de detección es baja.

Este ejemplo ilustra que hay espacio para aumentar algunas sanciones, pero se deben considerar las dificultades asociadas a las penas altas. En particular, es necesario que los contribuyentes acusados por el SII tengan acceso a tribunales independientes y especializados donde ventilar sus casos. Actualmente, el juez de primera instancia es el director regional del SII. Y si bien las instancias superiores se realizan en los tribunales ordinarios, la falta de especialización de éstos crea un grado de incertidumbre respecto a la calidad de sus fallos. En consecuencia, un paso previo a un aumento sustantivo en el monto de las sanciones debiera ser la creación de tribunales tributarios, como ha sido sugerido por numerosas personas.

5. Comentarios finales

Disminuir la evasión, al igual que alzar las tasas impositivas, permite aumentar la recaudación. En consecuencia, evaluar su conveniencia requiere conocer el uso del ingreso recolectado. Sin embargo, una vez que se ha tomado la decisión de aumentar la recaudación, hacerlo vía un aumento del

cumplimiento es, en principio, más eficiente que aumentar los tributos. Además, intensificar la fiscalización, a diferencia de alzar las tasas, no importa un cambio en las reglas del juego, sino que por el contrario es hacerlas acatar con mayor rigor. Una tercera alternativa para aumentar la recaudación es eliminar franquicias y exenciones. Ésta se asemeja más a alzar las tasas que a disminuir la evasión, sin embargo presenta algunas ventajas por sobre aumentar las tasas. En efecto, permite simplificar el sistema tributario, y con ello reducir el costo de cumplimiento para los contribuyentes, y el de administrar el sistema, además de disminuir los espacios de elusión.

La literatura enseña que el efecto sobre el cumplimiento tributario de aumentar el presupuesto de la AT no siempre es significativo. En efecto, realizar más de lo mismo probablemente tiene fuertes rendimientos decrecientes, y es posible que ni siquiera afecte la percepción que los evasores tienen respecto a la posibilidad de ser detectados, que es la que en definitiva influye en su comportamiento. Es más efectivo perfeccionar el criterio para seleccionar los contribuyentes a auditar que realizar más auditorías, como lo muestra la evidencia de los EE.UU. Medir bien la evasión por impuesto y tipo de contribuyente, así como conocer el comportamiento de los contribuyentes, ayuda a diseñar mejores planes de fiscalización. Los cruces de información también son efectivos. El desafío es realizar cruces que no afecten el costo de cumplimiento o privacidad de las personas. Por ejemplo, se podría contrastar información de las facturas emitidas por las empresas con aquellas usadas como débito por otros contribuyentes, lo que permitiría detectar el uso de facturas falsas para disminuir impuestos, o bien diseñar estrategias para fiscalizar la compra de bienes de consumo familiar a través de las empresas.

Disminuir la evasión es más fácil cuando los contribuyentes colaboran. Una forma de lograrla es disminuir el costo de cumplimiento y mejorar los servicios a los contribuyentes. El SII ha realizado importantes esfuerzos en este sentido, pero cualquier plan para reducir la evasión debiera contemplar recursos adicionales para continuar dicho proceso. Asimismo, es importante que las nuevas medidas de fiscalización no aumenten el costo de cumplimiento de los contribuyentes. Una forma novedosa de lograr la colaboración de los contribuyentes sería vincular las tasas impositivas a la recaudación. Por ejemplo, parte del ingreso adicional asociado a un plan de disminución de evasión se podría destinar a reducir las tasas impositivas. O bien se podría especificar una meta de recaudación, y usar cualquier exceso

sobre dicho monto para reducir tasas. Esta relación directa tendría un efecto positivo sobre el valor que la sociedad da al cumplimiento tributario, pues haría mucho más evidente que, cuando un contribuyente evade, su carga tributaria debe ser asumida por los demás ciudadanos.

La literatura también muestra que las inhibiciones morales para evadir disminuyen cuando los contribuyentes consideran que es inequitativa la relación de intercambio entre los impuestos que pagan y los bienes y servicios que el Estado les proporciona. La relación de intercambio de los agentes económicos no es necesariamente individualista. En efecto, la función de utilidad de las personas también considera, por ejemplo, los bienes y servicios que el Estado entrega a los más pobres (Harberger, 1978). Por ello, en términos más generales la evidencia empírica muestra que el cumplimiento mejora cuando los ciudadanos aprueban el uso que se da a la recaudación. Luego, el cumplimiento tributario será mayor en la medida que el gasto público coincida con las preferencias de las personas, y la administración pública sea más eficiente y proba.

En resumen, los instrumentos para disminuir la evasión y la elusión tributaria son diversos. Algunos buscan aumentar la efectividad de la fiscalización y otros la colaboración de los contribuyentes. Entre los primeros, aquellos que aparecen más productivos están relacionados con la recopilación, manejo y análisis de información. Y en este contexto el desafío es no afectar la privacidad de las personas. Por otra parte, la colaboración de los contribuyentes se acrecienta con la calidad de los servicios que entrega el SII, la simplicidad del sistema tributario y el buen uso a la recaudación tributaria.

La evasión tributaria en Chile disminuyó significativamente en la década de los 90. Ello se explica tanto por la entrega de mayores recursos al SII como por el rápido crecimiento experimentado por la economía en dicho período. Además fue una década de relativa armonía social, en la que hubo amplio consenso respecto a la necesidad de mejorar la educación y la salud pública. En los próximos años reducir la evasión será una tarea más difícil. En primer lugar, en recaudación impositiva existen fuertes rendimientos decrecientes a escala. Segundo, es poco probable que se repitan las altas tasas de crecimiento de la década de los 90. Tercero, los ciudadanos querrán conocer cuál ha sido el impacto de los recursos adicionales recaudados. Por ello, para que un plan de combate a la evasión tenga éxito se requiere un amplio consenso en la población respecto a sus beneficios.

REFERENCIAS

- Agha, Ali; y Houghton, Jonathan. 1996. "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations". *Review of Economics and Statistics*, 78(2).
- Aigner, Dennis; Knox Lovell, C.A.; y Schmidt, Peter. 1977. "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models". *Journal of Econometrics*, 6: 21-37.
- Alm, James. 1996. "What is an Optimal Tax System?" *National Tax Journal*, XLIX (1).
- Alm, James; Jackson, Betty; y McKee, Michael. 1993. "Fiscal Exchange, Collective Decision, Institutions, and Tax Compliance". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 22 (3).
- Alm, James; McClelland, Gary H.; y Schulze, William D. 1992. "Why Do People Pay Taxes?" *Journal of Public Economics*, 48: 21-38.
- Alm, James; Bahl, Roy; y Murray, Matthew N. 1993. "Audit Selection and Income Tax Underreporting in the Tax Compliance Game". *Journal of Development Economics*, 42 (1).
- Allingham, M.G.; y Sandmo, A. 1972. "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis". *Journal of Public Economics*, Vol. 1 (3/4).
- Ballard, Charles L.; Shoven, John B.; y Whalley, John. 1985. "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States". *American Economic Review*, 75 (1).
- Baker, W. V., 1994. "Performance Measurement in Taxation: The Revenue Canada Experience". *Public Management, Occasional Papers* N° 5 (cap. 3), OCDE.
- Besley, Timothy; y McLaren, John. 1993. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives". *The Economic Journal*, 103: 119-141.
- Besley, Timothy; Preston, Ian; y Ridge, Michael. 1997, "Fiscal Anarchy in the UK: Modelling Poll Tax Noncompliance". *Journal of Public Economics*, 64(2).
- Blumenthal, Marsha; Christian, Charles; y Slemrod, Joel. 1998, "The Determinants of Income Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota". NBER Working Paper 6575.
- Bordignon, Massimo. 1993. "A Fairness Approach to Income Tax Evasion". *Journal of Public Economics*, 52: 345-362.
- Bosco, Luigi; y Mittone, Luigi. 1997. "Tax Evasion and Moral Constraints: Some Experimental Evidence". *Kyklos*, 50(3).
- Clotfelter, Charles. 1983. "Tax Evasion and Taxrate: An Analysis of Individual Returns". *Review of Economics and Statistics*, 65: 363-373.
- Chang, Otto; Nichols, Donald y Schultz, Joseph. 1987. "Taxpayer Attitudes Towards Tax Audit Risk". *Journal of Economic Psychology*, 8 (1987).
- Charnes, A.; Cooper, W. W.; y Rhodes, E. 1978. "Measuring the Efficiency of Decision Making Units". *European Journal of Operational Research*, 2(6).
- Cowell, Frank. 1985. "Tax Evasion with Labour Income". *Journal of Public Economics*, 26(1).
- Cullis, John G.; y Lewis, Allan. 1997. "Why People Pay Taxes: From a Conventional Economic Model to a Model of Social Convention". *Journal of Economic Psychology*, 18(2-3): 305-21.
- Das-Gupta, Arindam; Lahiri, Radhika; y Mookherjee, Dilip. "Income Tax Compliance in India: An Empirical Analysis". *World Development*, Vol. 23(12).

- Dubin, Jeffrey; Graetz, Michael; y Wilde, Louis. 1987. "Are We a Nation of Tax Cheaters? Econometric Evidence of Tax Compliance". *American Economic Review*, 77(2).
- Elffers, Henk; y Hessing, Dick. 1997. "Influencing the Prospects of Tax Evasion". *Journal of Economic Psychology*, 18: 289-304.
- Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander; y Raddatz, Claudio. 1999. "A Note on Enforcement Spending and VAT Revenues. Documento de Trabajo 52, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, por aparecer en *Review of Economics and Statistics*.
- Engel, Eduardo; y Hines, Jim. 1999. "Understanding Tax Evasion Dynamics". NBER Working Paper No. 6903.
- Erard, Brian. 1993. "Taxation with Representation: An Analysis of the Role of Tax Practitioners in Tax Compliance". *Journal of Public Economics* 52(2).
- Feinstein, Jonathan S. 1991. "Detection Controlled Estimation". *Journal of Law and Economics*, 33: 233-76.
- Feinstein, Jonathan S. 1991. "An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection". *RAND Journal of Economics*, 22(1).
- Feldstein, Martin. 1995. "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax". NBER 5055.
- Fishlow, Albert; y Jorge, Friedman. 1992. "Empirical Estimates of Tax Evasion Determinants". Mimeo.
- Fontaine, Bernardo; y Vergara, Rodrigo. 2000. "Análisis del Proyecto Contra la Evasión Tributaria". *Estudios Públicos*, 79 (invierno 2000).
- Harberger. 1978. "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis". *Journal of Political Economy*, 86: S87-S120.
- Hunter, William; y Nelson, Michael. 1995. "An IRS Production Function". *National Tax Journal* XLIX (1): 105-115.
- Jorrat, Michael; y Serra, Pablo. 2000. "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas". Documento de Trabajo 52, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Myles, Gareth; y Naylor, Robin. 1996. "A Model of Tax Evasion with Group Conformity and Social Customs". *European Journal of Political Economy*, 12: 49-66.
- Pocarno, Thomas. 1988. "Correlates of Tax Evasion". *Journal of Economic Psychology*, 9(1).
- Pommerehne, Werner; y Weck-Hannemann, Hannelore. 1996. "Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland". *Public Choice*, 88(1-2).
- Poterba, James. 1987. "Tax Evasion and Capital Gains Taxation". *American Economic Review*, 77 (2).
- Reinganum, Jennifer; y Wilde, Louis. 1985. "Income Tax Compliance in a Principal Agent-Model". *Journal of Public Economics*, 26: 1-18.
- Serra, Pablo. "Measuring the Performance of Chile's Tax Administration". Documento de Trabajo 77, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Slemrod, Joel; y Yitzhaki, Shlomo. 1996. "The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds". *International Monetary Fund Staff Papers*, 43(1).
- Slemrod, Joel; y Blumenthal, Marsha. 1996. "The Income Tax Compliance". *Public Finance*, 24(4): 411-438.
- Thurman, Quint C. 1991. "Taxpayer Noncompliance and General Prevention". *Public Finance*, XXXVI (2).

- Thurman, Quint C.; St. John, Craig; y Riggs, Lisa R. 1984, "Neutralization and Tax Evasion: How Effective Would a Moral Appeal Be in Improving Compliance to Tax Laws?". *Law and Policy*, 6.
- Wallschutzky, I. G. 1984. "Possibly Causes of Tax Evasion". *Journal of Economic Psychology*, 5: 371-84. ☐