

EVASION DE IMPUESTOS Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Gonzalo Sepúlveda

Subdirector de Fiscalización. Servicio de Impuestos
Internos de Chile

1. INTRODUCCION

La evasión de impuestos es definida como el incumplimiento, total o parcial, de los contribuyentes en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias.

En general, puede decirse que los principales determinantes del grado de evasión tributaria son: las tasas de impuestos y la complejidad del sistema tributario, las sanciones que se impongan a los evasores y, por último, la «calidad» de la administración tributaria.

Puede esperarse que, dada una cierta probabilidad de ser descubierto, a mayores (menores) tasas de impuesto, mayor (menor) será el incentivo para evadir (lo mismo es válido respecto de la mayor o menor complejidad del sistema). Lo opuesto ocurrirá en el caso de las sanciones: dada una probabilidad de detección, a mayores (menores) sanciones, menor (mayor) será el atractivo de evadir.

Dado que lo que aquí interesa es la administración tributaria, en lo que sigue se analizará lo que se llamó la «calidad» de ésta, que se refleja en la probabilidad de detectar la evasión, es decir, el grado de eficiencia de la administración tributaria.

La importancia de la calidad de la administración tributaria queda de manifiesto si se piensa que el efecto de las posibles sanciones será prácticamente nulo si la probabilidad de detectar la evasión es cercana a cero. Por otra parte, se hace patente la necesidad de la existencia de sanciones para desincentivar la evasión cuando la probabilidad de

detección no puede, económicamente, ser igual a uno: la escasez de recursos implica que el costo de una administración tributaria que descubriera toda, o prácticamente toda, la evasión sería prohibitivo.

Fundamental para la eficiencia o calidad de la administración tributaria como ha sido definida, es la disponibilidad de elementos, tanto humanos como materiales, para realizar sus tareas. En lo que se refiere al elemento humano, éste debe componerse de fiscalizadores profesionales altamente capacitados en leyes tributarias y técnicas de fiscalización. Además, debe contarse con el apoyo de un sistema (computacional) de información que permita, al margen de la capacidad de manejar una gran masa de datos, la selección, con un alto grado de certeza, de contribuyentes con posibles problemas tributarios y entregar al fiscalizador la información necesaria para iniciar adecuadamente su auditoría.

Por otra parte, además de la existencia de elementos humanos y materiales adecuados, es importante el diseño de programas de fiscalización que permitan compatibilizar los costos de la administración tributaria con los resultados, o el rendimiento que se obtiene.

En la sección 2.^a se analizarán el rol de la computación en la administración tributaria y el diseño de programas de fiscalización. En la sección 3.^a se analiza la evolución de la recaudación tributaria en los últimos años en Chile y los efectos de la fiscalización sobre ésta. Por último, en el anexo se describe sumariamente el sistema de información del S.I.I.

2. PROGRAMAS DE FISCALIZACION TRIBUTARIA

2.1. El rol de los sistemas de información en la administración tributaria.

El número de contribuyentes y la diversidad de impuestos existentes en la gran mayoría de los países, hace imprescindible el contar con un sistema computacional que permita el procesamiento y disponibilidad oportunos de la información tanto para efectos de toma de decisiones a nivel de política económica como para el control del cumplimiento de la obligaciones tributarias por parte de los organismos fiscalizadores (1).

(1) En cuanto a esto último, en el caso chileno se procesan mensualmente 450.000 declaraciones de impuestos, que incluyen, en un mismo formulario, el I.V.A., los impuestos retenidos y empleados, pagos provisionales a efectuar por empresas y personas, etc., además de la identificación de cada contribuyente. Es imposible pensar en procesar adecuadamente toda esta información sin un sistema computacional.

Además del manejo de datos, una de las principales consecuencias que se derivan de la introducción de sistemas computacionales en la administración tributaria es el hecho de que permite, al organismo fiscalizador, el contar con eficiente y despersonalizado instrumental para la selección de los contribuyentes a fiscalizar.

Con programas efectuados, los sistemas computacionales permiten establecer con celeridad y certeza los errores u omisiones evidentes que se cometen en las declaraciones. Esto se traduce en un aumento notable de la eficiencia de la fiscalización: por una parte, se reduce en forma importante el tiempo necesario para seleccionar casos a ser revisados; por otra, habrá bastante certidumbre que los casos seleccionados producirán un rendimiento positivo, ahorrando el tiempo que significan revisiones improductivas (en el sentido que las declaraciones del contribuyente fueran correctas).

2.2. Diseño de Programas de Fiscalización.

En general, el diseño de programas dependerá del tipo de impuestos que se trate, aunque, como es obvio, existen interrelaciones o incidencia de la fiscalización de un determinado impuesto en el rendimiento de otro. Por ejemplo, fiscalizar el cumplimiento del I.V.A., si se determina un mayor débito o un menor crédito fiscal, tendrá, a su vez, incidencia (al aumentar los ingresos y disminuir los costos o gastos) en la base imponible del impuesto a la renta de la empresa y en definitiva afectará la base imponible del impuesto a la renta personal de los dueños de ésta.

Debido a que el principal impuesto dentro de la estructura tributaria es el I.V.A., los esfuerzos de fiscalización se centran en éste, lo cual tiene efectos, como ya se indicó, en el rendimiento de los impuestos a la renta.

La fiscalización del I.V.A. incluye una forma especial de control preventivo que se refiere a la fiscalización del cumplimiento en la emisión de facturas, guías de despacho, boletas y otros documentos. Si bien éste es un eficiente medio de fiscalización preventivo, no es suficiente, ya que aun cuando el documento haya sido emitido, si la venta no es declarada oportunamente, se recaudará una menor cantidad de impuestos.

La forma de selección de contribuyentes a fiscalizar es simple, dado que lo que se quiere es detectar la no declaración o la subdeclaración del I.V.A. y que se cuenta con un apoyo computacional que permite establecer programas de la más variada índole según sean las necesidades del momento. Los programas computacionales permiten

establecer, con la suficiente rapidez, la existencia de problemas como la no declaración oportuna o indicios de subdeclaración, la manera de actuar y permitir el cobro del impuesto, con las respectivas multas e intereses, evitando de esta manera que, por motivos financieros, los contribuyentes posterguen el pago o enteren cantidades menores que las efectivamente devengadas. Esto es especialmente importante en el caso de impuestos de recargo, como el I.V.A., que no dependen de la gestión o el resultado de la empresa.

En la fiscalización de los impuestos a la renta, los agregados a la base imponible del impuesto pueden provenir, como ya se indicó, de la fiscalización del I.V.A., o bien del análisis de la contabilidad general del contribuyente.

El único caso que requiere de una selección especial es el de los contribuyentes del impuesto global complementario, impuesto que afecta a la suma de las rentas personales, principalmente cuando se trata de personas que ejercen una actividad o profesión independiente (que no está afecta a I.V.A.) y el caso de rentistas. Dado que, normalmente, el objetivo de evadir impuestos es obtener un mayor nivel de ingreso disponible, este ingreso extra producido por la evasión se manifestará, antes o después, en un mayor gasto, ya sea en consumo (especialmente bienes durables) o inversiones, o bien ahorro en activos financieros. Cuando el contribuyente gasta el ingreso o lo ahorra, es detectable y, en una fiscalización, deberá explicar el origen de los fondos. Si el ingreso declarado, o la riqueza acumulada en base a éste, no es suficiente para explicar el gasto o la compra de activos financieros, deberá entonces pagar los impuestos atrasados más reajustes, multas e intereses.

Hay que destacar, por último, en lo que a diseño de programas se refiere, la importancia de que éstos sean, de preferencia, masivos, ya que así se puede montar, considerablemente, la probabilidad de detección. Esto implica que deben establecerse programas simples y que no abarquen demasiados periodos tributarios a ser auditados, de manera que con una fuerza fiscalizadora (i.e. número de fiscalizadores) dada, se pueda controlar la mayor cantidad posible de contribuyentes por unidad de tiempo.

2.3. Ejemplos de Programas de Fiscalización.

2.3.1. Control de No Declarantes.

Es fundamental, para crear conciencia de la obligatoriedad de cumplir con las normas legales, que los contribuyentes se acostumbren a declarar oportunamente sus impuestos.

Para estos efectos, además de la existencia de multas e intereses por declarar con atraso, el S.I.I. debe estar capacitado para detectar rápidamente cuando las declaraciones no se han presentado en tiempo.

Periódicamente se realizan programas, generalmente por correo, en los cuales se comunica al contribuyente que, según los antecedentes en poder del Servicio, no ha presentado una o varias declaraciones mensuales o la declaración anual de renta. En esta comunicación se le emplaza a presentar una copia de su declaración en las Oficinas del Servicio que corresponda a fin de clarificar la situación.

2.3.2. Auditoría general del I.V.A.

El principal programa diseñado para seleccionar contribuyentes a fiscalizar se basa en el cálculo de la llamada relación débito-crédito. Su importancia radica en que, siendo extremadamente sencilla en su concepción y cálculo, es un poderoso instrumento para predecir conductas anormales en el caso de contribuyentes de I.V.A.

En el caso chileno, el I.V.A. está concebido sobre la base de una tasa única (20 por 100). Dado que prácticamente no existen exenciones, esto permite calcular en forma precisa el margen que cada contribuyente aplica, en sus ventas, sobre el valor de los insumos adquiridos.

En efecto, todas las compras de bienes y servicios, por parte de los agentes económicos, dan origen a un crédito fiscal igual al 20 por 100 del total de dichas compras. Por su parte, las ventas dan origen a un débito fiscal también igual al 20 por 100 del total de ellas. Al dividir el débito fiscal por el crédito (o ventas dividido por compras), obtenemos la relación débito-crédito, que también podríamos llamarla «margen de comercialización bruto» (2).

Esta relación debe tener en el mediano y largo plazo un valor superior a *uno*, es decir, las ventas deben ser mayores que las compras, ya que de otra manera la empresa desaparecería.

La información necesaria para determinar la relación débito-crédito es proporcionada por el contribuyente en su declaración mensual de I.V.A. y es procesada y almacenada por el sistema computacional del S.I.I.

El análisis de esta relación, a nivel agregado, desagregado o sectorial, permite establecer con un alto grado de certidumbre y, en algunos

(2) El «margen de comercialización bruto» es el que determina los ingresos con los cuales se pagan intereses, arriendos, gastos, sueldos y salarios. Si queda algún remanente, éste constituye la utilidad de la empresa.

casos, con certeza, la existencia de evasión. En efecto, constituye evidencia de evasión el hecho de que, considerando períodos relativamente largos, la relación débito-crédito sea menor que *uno*, es decir, que durante ese período las compras del contribuyente hayan excedido sus ventas. Cuando esto ocurre, el contribuyente es un seguro candidato a ser fiscalizado.

Una vez seleccionados los contribuyentes a fiscalizar en base a la relación débito-crédito, se entrega al fiscalizador cartillas computacionales con un resumen de las declaraciones del contribuyente.

En el trabajo de terreno se efectúa la auditoría del I.V.A., la que en cualquier caso debe incluir por lo menos los siguientes aspectos:

- a) Confrontar los duplicados de las declaraciones de pago en poder del contribuyente con los datos señalados en la cartilla computacional. Esto permite detectar la utilización de comprobantes falsos o adulterados.
- b) Establecer que los trasposos de información desde los documentos base (facturas) a los registros de contabilidad y desde éstos a la declaración mensual sean correctos.
- c) Determinar las causas del bajo nivel de la relación débito-crédito. Dado que la forma de evadir el I.V.A. es disminuyendo los débitos (no declarar ventas) o aumentando ficticiamente los créditos (simular compras) se debe analizar la facturación tanto de venta como de compras para establecer anormalidades (especial importancia adquiere, en esta materia, la detección de facturas falsas que aumentan ficticiamente el crédito fiscal).

Para determinar ventas emitidas, se debe realizar un análisis de los flujos mensuales de caja o bien establecer faltantes de inventarios en los casos que esto es posible.

2.3.3. *Información cruzada de facturas y control de subdeclarantes.*

Desde el año 1982, el S.I.I. ha dispuesto que, conjuntamente con los programas normales de auditoría o bien en programas especiales, se obtenga información relativa a las facturas de proveedores de los contribuyentes, es decir, información relativa a las compras que éstos realizan.

Como se sabe, el I.V.A. recargado en las facturas de compras constituye crédito fiscal para el adquirente, quien tiene particular interés en registrarlo oportunamente en sus libros para tener derecho a la rebaja del impuesto.

Para el vendedor, en cambio, la situación es la opuesta: el mismo I.V.A. es un débito y, por tanto, una obligación de pago que se puede intentar eludir o disminuir.

Los datos obtenidos de las facturas de proveedores han sido procesados computacionalmente con el objeto de determinar posibles anomalías de las declaraciones de los vendedores. El objetivo es comparar el débito fiscal declarado por el vendedor en un período determinado con el I.V.A. recargado en las facturas cuyos antecedentes han sido recolectados. En aquellos casos en que el débito es menor que el I.V.A. recargado (o menor que un múltiplo de éste), ésta es evidencia cierta de la existencia de alguna anomalía, y el contribuyente es seleccionado para una auditoría, en la cual el fiscalizador debe realizar las tareas señaladas en las letras a) y b) del número anterior, para verificar las razones por las cuales el I.V.A. recargado en la factura no fue incluido en el débito declarado.

La información cruzada de facturas permite, además, establecer la existencia de facturas falsas empleadas ya sea para aumentar ficticiamente el crédito fiscal, o bien son usadas por vendedores para ocultar sus operaciones y evadir el pago de los impuestos que corresponden.

Como ejemplo de la aplicación y resultados de este programa, puede mencionarse el caso de un programa especial realizado por proveedores de I.A.N.S.A. Inmediatamente terminada la temporada de compra de remolacha por parte de la empresa estatal, el Servicio procedió a levantar la información, desde la misma empresa, acerca de las facturas de sus proveedores. Una vez procesada la información, se detectó que, de un total de 3.969 casos analizados, 579 habían declarado, en el mes respectivo, un débito fiscal menor que el I.V.A. indicado en las facturas de venta a I.A.N.S.A. Enviados estos casos a las respectivas Direcciones Regionales, se determinó que un 76,5 por 100 de estos casos fueron productivos, es decir, efectivamente no habían declarado y pagado los impuestos correspondientes.

2.3.4. *Programas de Inversiones.*

Para mantener el control de las declaraciones de Impuesto a la Renta Personal (Global Complementario) se emplea información proveniente de la compra o inversión en algunos tipos de activos por parte de las personas.

Es así como el S.I.I. permanentemente recolecta información respecto de compra de bienes raíces, vehículos, acciones de S.A., divisas, oro, etc. Posteriormente, se realizan programas basados en la informa-

ción disponible a fin de detectar posibles anomalías o inconsistencias entre los ingresos declarados y las inversiones que se hagan.

En este tipo de programas se han detectado, por ejemplo, casos de personas que compraban automóviles de lujo o propiedades caras y nunca habían presentado declaraciones de renta.

2.3.5. Control computacional de consistencia de las declaraciones de impuestos.

Permanentemente se controla la consistencia de los valores anotados en las distintas declaraciones a fin de detectar «errores» como, por ejemplo, tasas de impuesto mal aplicadas, sumas incorrectas, etc. (que generalmente favorecen al contribuyente).

Cuando se detectan inconsistencias en la declaración, automáticamente el computador emite giros de cobro por las diferencias de impuestos adeudadas.

2.4. Algunas formas de evasión detectadas en los programas de Fiscalización.

I.V.A.

1. Utilización total del crédito fiscal en las compras, en circunstancias que debía serlo sólo porcentual por estar involucradas ventas afectas y exentas.
2. Traspaso de las cifras del libro de ventas al formulario de declaración de impuestos anotando débitos inferiores y créditos superiores a los registrados en dicho libro.
3. Retiros personales de mercaderías efectuados por el contribuyente, socios y empleados de la empresa, no declarados, en circunstancias que dichos retiros tienen, para los efectos de la ley, la calidad de «ventas» y generan, por tanto, débito fiscal.
4. Errores aritméticos en sumas y restas que generalmente ocurren a favor del contribuyente.
5. Crédito fiscal utilizado anticipadamente. Ejemplo: I.V.A. recargado en las compras del mes de septiembre de 1982 deducido en la declaración del mes de agosto de 1982 y que debe presentarse en septiembre de 1982.
6. Crédito fiscal deducido simultáneamente por el mandante y

el mandatario en las compras efectuadas por encargo, poder o mandato.

7. Menor débito fiscal por reemplazo de cifras en las facturas, mientras el original en poder del comprador registra la cantidad real (crédito para el adquirente), la copia del emisor era adulterada y se hacía aparecer por una cifra inferior (débito para el vendedor).
8. Crédito fiscal rebajado respecto de gastos que no son de la empresa sino de alguno de los socios en particular.
9. Débito fiscal no declarado por las entregas de mercaderías con fines promocionales o de propaganda, que para los fines establecidos en la ley tienen el carácter de «ventas» y, por tanto, afectas al I.V.A.
10. Crédito fiscal rebajado en alguno de los meses siguientes, habiéndolo ya deducido anteriormente.
11. Débito fiscal no declarado, por ventas omitidas, como consecuencia de no contabilizar las compras para eludir así después las ventas. Comprobada la emisión y no encontrarse en existencia las mercancías, a la fecha de la visita, se presumen vendidas sin documentos.
12. Débito fiscal no declarado por ventas omitidas, las que se establecieron por la comparación de los contratos, según los cuales, los comisionistas vendedores del contribuyente percibían una comisión del 10 por 100 sobre las ventas realizadas. Resulta, sin embargo, que la base para el pago de dichas comisiones era muy superior a la base imponible de las ventas declaradas en el I.V.A.
13. Crédito rebajado por un taller de reparaciones de automóviles, por compras de todo tipo de adquisiciones, ajenas a las actividades de la empresa, como eran por ejemplo: artículos de caza y pesca, confecciones para niños, alfombras, ampliación de dormitorio, colecciones de libros, batería de cocina, televisores, etc.
14. Débito fiscal no declarado por ingresos percibidos por servicios afectos a I.V.A. y que se hacían aparecer como si fueran honorarios profesionales exentos de dicho impuesto.
15. Débito fiscal no declarado por ventas omitidas y que se hacían aparecer en los libros de contabilidad como si fueran préstamos en dinero de terceras personas, no acreditados ni probados con documentación de respaldo.

16. Débito fiscal no declarado en ventas de ganado vacuno efectuadas por intermedio de una feria de animales que remesó al vendedor el impuesto recargado y retenido y que éste no declaró ni pagó al Estado.
17. Duplicidad en la anotación de facturas de compras para tener derecho a deducir un crédito mayor.
18. Aumento del crédito fiscal, anotando primero la guía de recepción de mercaderías y después la factura de compra propiamente tal, para que aparezcan como si fueran dos operaciones distintas.
19. Diferencias de sumas —en contra del Estado— en determinados días del mes, especialmente cuando el número de documentos es muy elevado.
20. Postergación en el pago del impuesto por retraso en la facturación de ventas efectuadas mediante guías de despacho.
21. Crédito fiscal rebajado utilizando documentación ilegal no registrada previamente en el Servicio. Por ejemplo, empleo de facturas que fueran extendidas por una empresa que no existía realmente.
22. Correr el uso del calco en las boletas y no utilizar el punto para separar los miles (1000 y no 1.000), de manera que la copia quede con la cifra original disminuida, 100 ó 10, y tributar sobre éstas 100 ó 10, y no sobre aquélla (1000).
23. No hacer el resumen anual en el libro de ventas y compras del movimiento del mes, para tener así la alternativa de hacer los ajustes necesarios, cuando al contribuyente le resultara conveniente.
24. Uso de números romanos para identificar el mes en las boletas otorgadas, lo que permitía adulterarlas con el objeto de tener opción a los premios del sorteo mensual de boletas. De esa manera una boleta otorgada en mayo (V), podía al mismo tiempo utilizarse como si fuera abril (IV), junio (VI), julio (VII) y agosto (VIII), y lo mismo ocurría con los meses de IX, X, XI y XII, pues todo consistía en agregarle rayas antes o después.
25. Crédito fiscal rebajado por facturas de compras extendidas a nombre de una persona distinta del comprador.
26. Crédito fiscal rebajado y cargo a las cuentas mercaderías y gastos generales, por compras de artículos, gastos y materia-

les, que no tienen relación directa con la actividad económica de la empresa.

27. Crédito fiscal aumentado, al no disminuirlo por efecto de las notas de crédito recibidas de los proveedores que rebajan compras ya facturadas anteriormente.
28. Postergación en el pago de impuestos por transacciones que se hacían aparecer como realizadas en los meses posteriores al de su venta efectiva.
29. Utilización de remanente de crédito fiscal, deducido en una declaración posterior, sin que anteriormente se hubieren presentado las declaraciones obligatorias en las que se hubiera establecido el origen de dicho remanente.
30. Crédito fiscal rebajado sobre la base de copias de facturas y no de los originales, lo que permitía al contribuyente duplicar o triplicar su deducción.
31. Crédito fiscal deducido por gastos de reparaciones de bienes del activo fijo, sin que dichos bienes aparezcan contabilizados en el inventario de la empresa.
32. Débito fiscal no declarado por venta según factura, la que aparecía registrada como nula por el vendedor, pero que, sin embargo, se comprobó que había sido cancelada por el comprador.
33. Débito fiscal no declarado por ventas correspondientes a facturas legalmente otorgadas, las que aparecían registradas en el libro de ventas respecto de su número, fecha, comprador y monto total, pero omitiendo anotar el valor respectivo en la columna «I.V.A. recargado».
34. Discrepancias en las cifras respecto de compras y ventas entre las anotaciones de los distintos libros y registros del mismo contribuyente.
35. Crédito fiscal recuperado en exceso respecto del impuesto efectivamente soportado en las compras o adquisiciones destinadas a la exportación.
36. Débito fiscal no declarado por el sistema de rebajar los precios de venta a cambio de que el cliente comprador no pida y no se le extienda la correspondiente boleta o factura.
37. I.V.A. y RENTA: contribuyentes que efectúan una subdeclaración, pagando solamente una parte de los impuestos que corresponden a las ventas registradas en el mes, ya sea

porque en el momento de presentar la declaración carecen de disponibilidades de caja o porque suponen que no será fácil detectarlos.

38. I.V.A. y RENTA: contribuyentes que no presentan ninguna declaración tributaria no obstante haber realizado ventas documentadas con facturas legales.

PROFESIONALES

39. Ingresos profesionales registrados en el libro de contabilidad, pero no incluidos en el formulario de declaración, de impuestos.
40. Asignaciones a sí mismos o auto asignación de elevadas sumas por gastos de representación, deducidos de los ingresos brutos para determinar la base imponible, pero que la ley no permite ni establece.
41. Deducciones de los ingresos brutos, como si fueran gastos, rubros que no son tales, sino que corresponden a adquisiciones del activo fijo.
42. Rebajas por concepto de gastos efectivos por cantidades globales estimativas y sin documentación que lo demuestre.
43. Mayores ingresos determinados por inversiones efectuadas, que exceden con mucho las rentas declaradas por el contribuyente, y sin que pudiera demostrar satisfactoriamente el origen del dinero empleado en tales adquisiciones o gastos de viajes.
44. Menor tributación efectiva por errores de cálculo en favor del contribuyente al deducir una mayor cantidad que la que efectivamente correspondía a la proporcionalidad de las rentas exentas dentro de la renta global.

OTROS

45. Deducciones de la base imponible por castigos sobre cuentas incobrables que no reunían la condición de tales, pues no se habían agotado los medios prudenciales de cobro.
46. Postergación indebida de ingresos percibidos o devengados en un período y diferido para el siguiente.

47. Disminución de la base imponible por valoración inferior del costo de las existencias elaboradas o adquiridas.
48. Aumento de la base imponible por aumentos o disminuciones en el cálculo de la corrección monetaria sobre los bienes y deudas u obligaciones del contribuyente.
49. Cargos rechazados a la cuenta gastos generales que no se consideran gastos deducibles porque su monto incrementa valores del activo fijo o inmovilizado.
50. Mayor base imponible por rechazo de gastos generales de la empresa que en el hecho correspondan a retiros particulares de los socios.

3. EFECTOS DE LA FISCALIZACION SOBRE LA RECAUDACION TRIBUTARIA

3.1. Evolución de la recaudación: 1979-1982.

La comparación de la recaudación tributaria con el P.G.B. es uno de los parámetros universalmente aceptados para cuantificar la eficiencia de la administración tributaria, ya que permite relacionar la evolución de los ingresos (tributarios) con lo que ocurre con las principales variables macroeconómicas que muestran la evolución de la economía.

CUADRO NUMERO 1

A Ñ O	Ingresos tributarios/P.G.B.	I.V.A./P.G.B.
1979	17,8	9,1
1980	19,5	9,7
1981	20,6	10,5
1982	22,2	10,3

Como se observa en el cuadro núm. 1, la relación Ingresos Tributarios/P.G.B. aumenta desde 17,8 por 100 en 1979 a 22,2 por 100 en 1982, es decir, la recaudación total muestra un crecimiento de 24,7 por 100 sobre el aumento de la actividad económica general.

El mismo fenómeno ocurre en el caso del I.V.A. En el período 1979-1982 la recaudación por concepto de I.V.A. muestra un aumento de 13,2 por 100 sobre el P.G.B., como lo demuestra el hecho que la relación I.V.A./P.G.B. haya pasado de 9,1 por 100 en 1979 a 10,3

por 100 en 1982. El hecho de que la recaudación del I.V.A. crezca más que la recaudación total, es un reflejo de la concentración de los esfuerzos de fiscalización, en el último tiempo, en este impuesto, que constituye más del 50 por 100 de los ingresos tributarios.

3.2. La relación DB/CR por sectores de actividad económica en el período 1979-1982.

Como ya señalé anteriormente (sección 2.3.2.) la relación Débito/Crédito o «margen de comercialización bruto» constituye un excelente indicador de la conducta tributaria de los contribuyentes afectos al I.V.A.

En esta sección analizaremos la evolución del indicador para los tres principales sectores de actividad económica afectos al impuesto: agricultura, industria y comercio.

CUADRO NUMERO 2

PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES CON DECLARACION DE MARGEN DE COMERCIALIZACION NEGATIVO

(Relación D.B./C.R. < 1)

A Ñ O	Agricultura	Industria	Comercio
1979	40,1	18,9	33,2
1980	40,1	19,5	35,2
1981	35,3	19,4	32,3
1982	30,2	18,8	27,0

Un margen de comercialización negativo (relación débitos/créditos menor que uno) constituye, en la generalidad de los casos, un indicador de evasión del I.V.A. Los programas computacionales permiten seleccionar para ser fiscalizados aquellos contribuyentes que presentan, para un período determinado, una situación anómala.

Del cuadro núm. 2 se desprende que los programas han tenido éxito, dado que el porcentaje de contribuyentes con margen de comercialización negativo disminuye en el tiempo para todos los sectores considerados, especialmente agricultura y comercio que han sido tradicionalmente los que muestran una mayor tendencia a la evasión.

Es interesante analizar la evolución del comportamiento de los contribuyentes según tamaño, con el objeto de determinar si existen diferencias:

CUADRO NUMERO 3

I.V.A.: CONTRIBUYENTES CON MARGEN NEGATIVO

(En porcentaje)

Tamaño (*)	Año	Agricultura	Industria	Comercio
A	1979	41,8	22,5	35,0
B	1979	21,5	9,2	18,6
C	1979	20,4	8,0	15,9
D	1979	3,2	8,7	14,4
A	1982	38,8	22,1	28,4
B	1982	15,2	8,7	13,2
C	1982	19,5	6,2	10,7
D	1982	6,3	8,7	11,9

(*) Los contribuyentes fueron desagregados según volumen anual de ventas:

Tamaño: A Ventas inferiores a 3 millones de dólares.
 B Ventas entre 3 y 10 millones de dólares.
 C Ventas entre 10 y 100 millones de dólares.
 D Ventas mayores a 100 millones de dólares.

Del estudio del cuadro núm. 3, puede observarse que efectivamente hay diferenciales de comportamiento dependiendo del tamaño (según volumen de ventas) del contribuyente. Los contribuyentes muestran un mejor comportamiento tributario dependiendo de su tamaño: a mayor tamaño, mejor comportamiento tributario.

Por otra parte, debe destacarse, por la importancia que reviste para el diseño de programas de fiscalización, el hecho de que los contribuyentes de menor tamaño son los que muestran el peor comportamiento desde el punto de vista tributario. Esto se verifica a nivel de todos los sectores de actividad económica considerados, repitiéndose, como ya se observó a nivel agregado, el que la evasión es mayor, relativamente, en los sectores de la agricultura y el comercio.

Por último, puede señalarse que se observa un mejoramiento del comportamiento tributario para cada uno de los tamaños definidos. La explicación de esto se encuentra en que se han establecido programas de índole general que tienden a ser masivos, con el consiguiente impacto a todos los niveles y en todas las actividades.

3.3. La importancia del diseño de programas «masivos».

Se ha señalado que se observan diferencias de comportamiento cuando la información es desagregada según el tamaño del contribuyente. En esta parte, se intenta explicar la evolución de la recaudación dependiendo del tamaño del contribuyente, es decir, se quiere determinar qué incidencia ha tenido en la recaudación el comportamiento, en el tiempo, de los contribuyentes clasificados según el volumen de sus ventas.

El concepto utilizado es el de «Impuesto al Valor Agregado determinado» (3), que se define como:

$$\text{I.V.A. determinado} = 0,2 (\text{Ventas afectas} - \text{Compras afectas})$$

El análisis consiste en desagregar el aumento que experimenta el I.V.A. determinado (4), según los distintos tamaños, con el objeto de visualizar el impacto de la fiscalización sobre éstos.

CUADRO NUMERO 4

I.V.A.: COMPOSICION POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE

(Millones de pesos)

Tamaño	1 9 7 9				1 9 8 2			
	Número de casos	Porcentaje	I.V.A.	Porcentaje	Número de casos	Porcentaje	I.V.A.	Porcentaje
A	260.040	91,0	7.801	5,4	325.535	92,1	33.506	12,6
B	16.515	5,8	14.592	10,0	18.215	5,2	30.447	11,5
C	8.158	2,9	38.770	26,7	8.677	2,5	72.457	27,3
D	1.243	0,3	105.918	57,9	1.319	0,2	123.368	48,6
TOTAL	285.956	100,0	157.081	100,0	353.736	100,0	259.778	100,0

En el cuadro núm. 4 puede observarse el importante cambio que ha habido en la estructura del impuesto: mientras en 1979 las mayores empresas, que alcanzaban el 0,3 por 100 del total de contribuyentes,

(3) En este concepto difiere de la recaudación efectiva, por el efecto que tiene el uso de remanentes de crédito fiscal.

(4) Dado que la tasa de impuesto es única (20 por 100), se emplea, por simplicidad, el concepto de Ventas - Compras.

generaban un 57,9 por 100 del impuesto, en 1982 éstas ascienden a 48,6 por 100, aumentando las pequeñas (91 por 100 de los contribuyentes en 1979) desde 5,4 por 100 a 12,6 por 100.

CUADRO NUMERO 5

I.V.A.: TASA DE CRECIMIENTO POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE

Tamaño	Porcentaje aumento 1979-82	PORCENTAJE EXPLICADO DE VARIACION TOTAL	
		C/ Tamaño	Acumulado
A	329,5	27,7	27,7
B	108,7	17,2	44,9
C	86,9	36,3	81,2
D	16,5	18,8	100,0
TOTAL	55,5		

Al descomponer el aumento del I.V.A. determinado según tamaño de contribuyente, puede obtenerse una conclusión importante: los contribuyentes más pequeños (tamaño A) explican el 27,7 por 100 del aumento total del I.V.A. entre 1979 y 1982. El conjunto de contribuyentes «pequeños» (tamaños A y B) explican el 44,9 por 100 del aumento.

Es importante destacar, como se observa en la primera columna del cuadro núm. 5, que mientras el I.V.A. determinado de los mayores contribuyentes aumentaba en 16,5 por 100, el atribuible a los contribuyentes de menor tamaño lo hacía en 329,5 por 100, 108,9 por 100 y 86,9 por 100, respectivamente. Esto es lo que explica los cambios en la composición del impuesto.

Para corroborar que, en general, la explicación de la evolución de la recaudación es producto del mejor comportamiento tributario y no del aumento del número de contribuyentes (5), pueden observarse las cifras presentadas en el siguiente cuadro:

(5) El solo aumento en el número de contribuyentes también es atribuible en gran medida a la mayor eficiencia de la administración si ésta logra detectar contribuyentes que permanentemente «se encuentran al margen del sistema» y los hace cumplir con sus obligaciones. Este ha sido el caso en la experiencia chilena de los últimos años.

CUADRO NUMERO 6

I.V.A.: IMPUESTO PROMEDIO POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE

(Miles de pesos y porcentajes)

Tamaño	1 9 7 9	1 9 8 2	Variación porcentual
A	30,0	102,9	243,0
B	883,6	1.671,5	89,2
C	4.752,4	8.350,5	75,7
D	85.211,6	93.531,5	9,8

Nuevamente, puede repetirse lo que ya se dijo al analizar los datos a nivel agregado: la «explicación» de la evolución de la recaudación entre 1979 y 1982 se encuentra principalmente en el comportamiento de los contribuyentes más «pequeños». Es así cómo el I.V.A. determinado promedio aumentó en 243 por 100, 89,2 por 100 y 75,7 por 100 para los tamaños A, B y C, respectivamente.

Como conclusión puede decirse que, además de corroborar estos resultados, el mejoramiento de la conducta tributaria de los contribuyentes se ha provocado un importante cambio en la composición de los ingresos fiscales, de manera que actualmente (1982) los contribuyentes pequeños han pasado a jugar un rol importante como fuente de recaudación al constituir (los clasificados en los tamaños A y B) más del 24 por 100 del I.V.A. determinado. Dado el elevado número de estos últimos, esto tiene fundamental importancia para los programas de fiscalización.

4. COMENTARIOS FINALES

El cumplimiento «voluntario» de las obligaciones tributarias se verá fuertemente incentivado si los agentes económicos perciben que la probabilidad de detección de la evasión no es despreciable. La labor fundamental de un Servicio fiscalizador es el lograr que esta probabilidad sea lo más alta posible, dados los recursos con que se cuenta.

Para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras es imprescindible el contar con un sistema de información y con programas de fiscalización adecuados. El sistema de información permitirá obtener, oportunamente, indicadores de evasión. El tener la información necesaria posibilitará el diseño de programas de fiscalización «eficientes», en el sentido de una alta probabilidad de éxito en la auditoría.

Por último, hay que señalar, en base a la experiencia chilena de los últimos años, que es fundamental, tanto desde el punto de vista de la recaudación como de la probabilidad de detección, que los programas de fiscalización sean, en lo posible, de alcance masivo para, de esta manera, alcanzar un mejoramiento en la conducta tributaria a todos los niveles y así lograr un genuino aumento en la eficiencia de la administración tributaria (6).

Para concluir, hay que considerar, aunque sea brevemente, una materia que no ha sido tratada en el análisis anterior: el empleo de la publicidad y la difusión de normas y políticas como medio de incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En Chile, en el último tiempo, se ha desarrollado una importante labor en este sentido a través de los diferentes medios (Prensa, Televisión). El objetivo de la difusión de las normas es fundamentalmente el que los contribuyentes no cometan errores involuntarios por desconocimiento de las mismas. Por otra parte, a través de la publicidad y principalmente a través de imágenes, se ha buscado influir sobre las personas de manera que éstas sepan que evadir impuestos es un «mal negocio» al existir, por parte del Servicio fiscalizador, tanto la decisión como la capacidad de cumplir sus funciones en forma eficiente. Esto último, además de mejorar la imagen externa, tiene importancia interna al influir positivamente sobre la propia imagen profesional de los funcionarios.

ANEXO

LOS SISTEMAS DE INFORMACION EN EL S.I.I.

INTRODUCCION

Los beneficios de contar con la información apropiada y en el momento oportuno, se pueden apreciar en las más diversas áreas de actividad. En el campo de los sistemas de información, el computador es el elemento de apoyo que ha permitido un avance vertiginoso, y muchas veces ha llevado a cambios sustanciales en los procedimientos, objetivos, etc., de una organización. Antes de la aparición de estas máquinas, los mayores esfuerzos se consumían en pesados trabajos que prácticamente consistían en la elaboración primaria de los datos, para poder cumplir con las necesidades elementales de información.

Un ejemplo en el S.I.I., es el cambio de filosofía aplicado a la declaración anual de renta implementado a partir del año 1978 en Chile. Con anterioridad a tal fecha el proceso era más largo y engorroso, debido a la gran cantidad de antecedentes que debían registrarse y chequearse. Hoy, esa gran cantidad de información está almacenada en el computador, lo que permite que el contribuyente consigne un solo formulario,

(6) Esto no implica, en caso alguno, que se debe restar importancia a programas especiales de alcance limitado a un grupo o subgrupo específico de contribuyentes.

más simple y expedito, con lo estrictamente esencial para el cómputo de los impuestos y con la consiguiente facilidad de efectuar el pago simultáneamente. El computador, en base a su información actualizada por varias vías, chequea las declaraciones y emite en tiempos muy breves las anomalías detectadas. Esta ventaja no es la única, ya que en base a esa misma información es posible obtener antecedentes para los planes de fiscalización que otorgan hoy día mucho mayor éxito en el control de contribuyentes evasores, a diferencia de lo que sucedía antes de este cambio. Estas y otras ventajas, como datos estadísticos para decisiones de alto nivel, prácticamente no existían.

La presentación que se da a continuación tiene por finalidad explicar en términos generales la estructura de los sistemas de información existentes en el S.I.I., y su esquema básico de funcionamiento.

Los sistemas de información computarizados en el S.I.I.

El desarrollo de los sistemas con apoyo computacional se inicia en 1958 con los equipos U-R de IBM. Se destinó a la impresión de roles y boletines de Bienes Raíces.

En 1962 se amplían las instalaciones a un equipo IBM 1401, implementándose los procesos de renta de esa época así como el de impuesto de compraventa, predecesor del I.V.A. En 1975 se moderniza el equipo a un modelo 370-135, incorporándose en forma parcial el proceso de ingreso y control de datos del recién creado Impuesto al Valor Agregado, I.V.A.

En 1978 se produce el gran auge en términos computacionales en el S.I.I., ya que se inicia el proyecto de computarizar la Cuenta Unica, se modifican los procedimientos para las declaraciones y pagos y se comienza en pequeña escala a emitir las cartillas y controles para la fiscalización.

En 1979 se ingresa nueva información y se amplían los sistemas existentes. Todo este desarrollo se lleva a cabo en equipos ajenos al S.I.I., traspasándose gradualmente al equipo propio sólo desde 1982, año en que se moderniza la instalación con un modelo IBM 4341. Con un nivel de desarrollo y control suficiente se inicia en 1983 la expansión a las Regionales de todo el país, permitiéndoseles el acceso casi instantáneo al gran volumen de datos almacenados en el equipo central.

La organización de la parte más relevante en términos tributarios así como en volumen de datos está centralizada en una primera etapa del proceso computacional, en la denominada CUENTA UNICA TRIBUTARIA. Esta estructura concentra bajo un denominador común, que es el RUT del contribuyente, toda la información tributaria a través del tiempo. El RUT es la identificación o clave de cada contribuyente dentro del sistema, siendo este número el enlace que permite efectuar cualquier asociación, búsqueda o proceso en base a los datos almacenados.

Las necesidades específicas en cada área han llevado a la implementación de subsistemas independientes, los cuales nacen de la CUENTA UNICA de la cual se extraen en forma selectiva ciertos conjuntos de datos para conformar tales subsistemas. Tal es el caso del I.V.A., Renta, Identificación General de Contribuyentes, etc. (figura núm. 1).

La operación de estos sistemas de información parte con la consignación de formularios en que aparece una declaración de impuesto como producto de alguna actividad del contribuyente: producción, servicios, compra de bienes, etc. (figura núm. 2).

Los pagos, así como las declaraciones de impuesto, se centralizan en la Tesorería General, la cual controla los ingresos de dinero y digita la información de los formularios en medios magnéticos.

De aquí en adelante se inicia el proceso computacional, el cual consiste básicamente de tres etapas:

1.ª) Validación: Se controla la consistencia de los datos, así como la concordancia entre los cálculos que efectúa el computador con las cifras declaradas por cada contribuyente. En este proceso se utiliza la información almacenada de períodos anteriores como por ejemplo créditos no imputados y que se consignan como arrastre, etc. Cualquier diferencia es codificada y almacenada junto con los datos de la declaración para figurar posteriormente en los informes de fiscalización o en las pantallas de consulta.

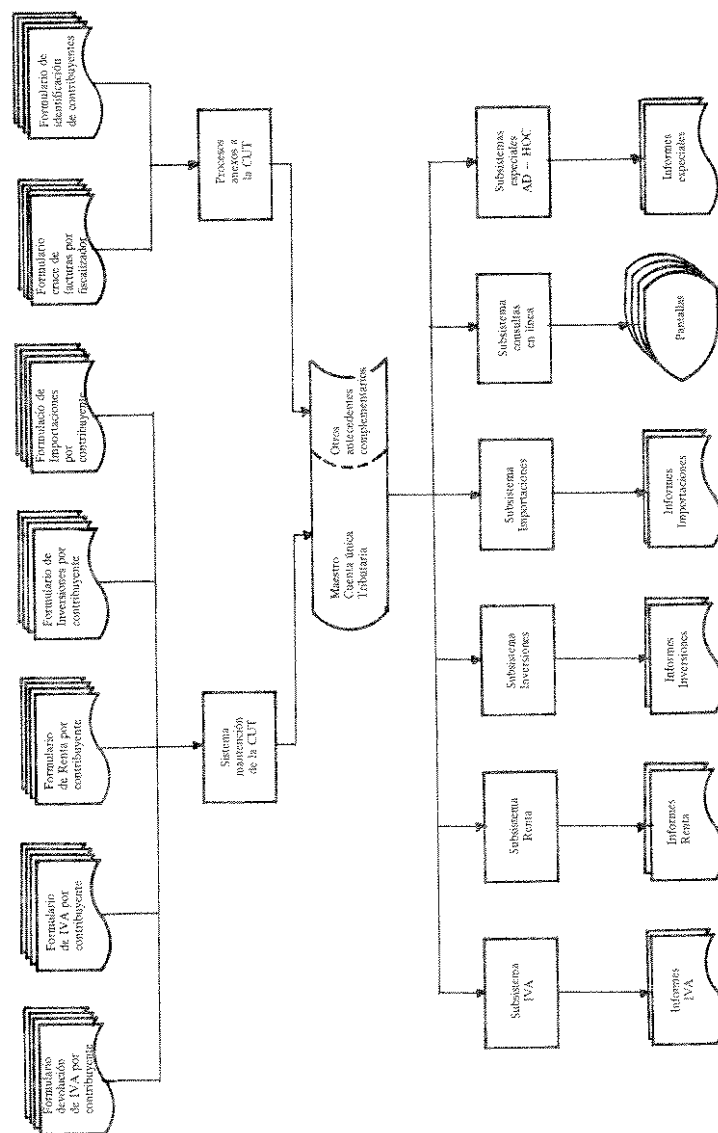
2.ª) Actualización: Se mantiene al día la historia de cada uno de los *items* que declaren los contribuyentes en los archivos de la Cuenta Unica y subsistemas.

3.ª) Elaboración de datos: La información es procesada para emitir diversos informes, dirigidos esencialmente a las áreas de fiscalización y de análisis. Los datos para la fiscalización se generan en un formato tipo cartilla o cuadro, tanto para los informes en papel como para el despliegue en las pantallas de consulta. Una muestra se da en la figura núm. 3. Los informes para el área de estudios contienen básicamente lo siguiente:

- i) Índices (compras, ventas, débito/crédito, etc.).
- ii) *Rankings* (ventas, débito/crédito, etc.).
- iii) Estadísticas (ingresos tributarios, fluctuaciones en los índices anteriores, distribución de impuestos por varios conceptos: Actividad económica, región, tipo de impuesto, etcétera).

Los resultados de los análisis de datos, así como de los planes de fiscalización, permiten cumplir con los objetivos del S.I.I., tales como la determinación y control de las evasiones de impuestos, obtención de indicadores que permiten describir el comportamiento tributario general, así como el ajuste de parámetros para las funciones de discriminación en la fiscalización. Los sistemas de información entregan, además, a la dirección del S.I.I. antecedentes para la gestión y administración que permitan cuantificar el impacto de alguna decisión que se haya tomado o se estima necesario adoptar.

FIGURA NUMERO 1
DIAGRAMA GENERAL DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL S.I.L.



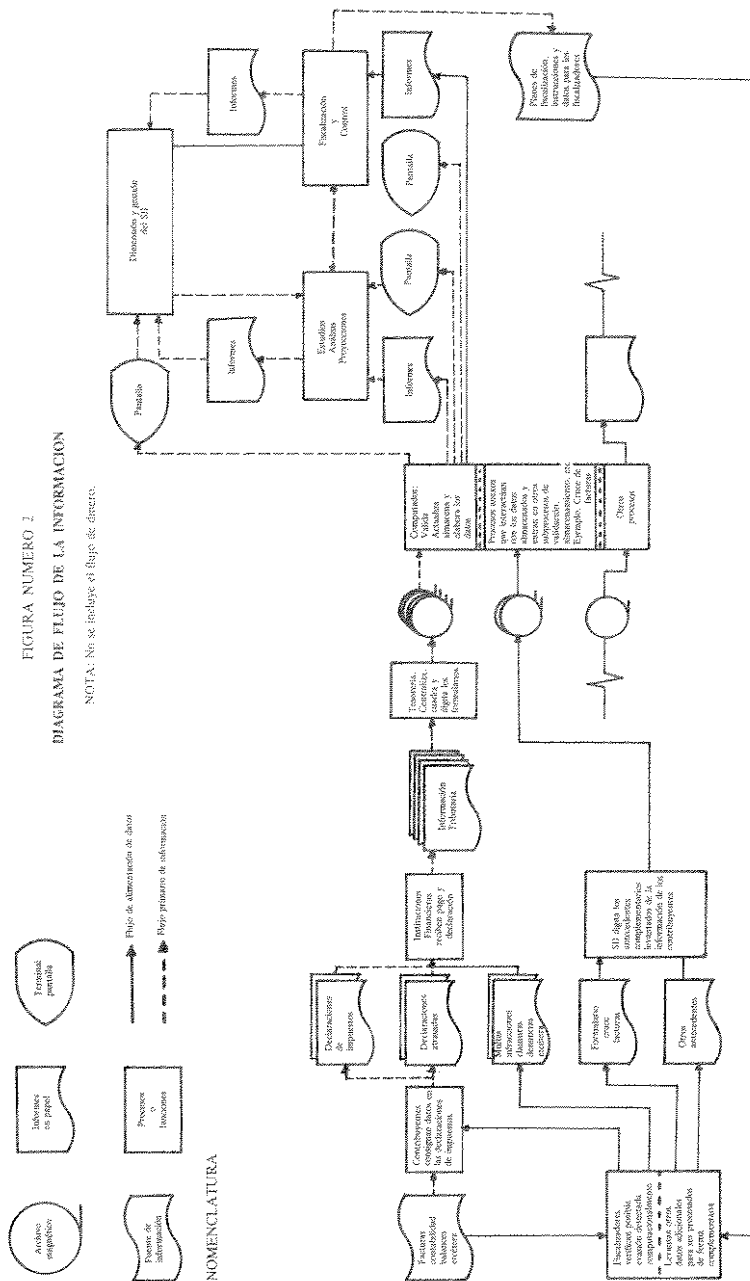


FIGURA NUMERO 3

1. Declaración anual de Impuesto a la Renta

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE					
Declaración Impuesto Renta año tributario 1979 (M. de pesos)					
Créditos	Impuestos	Base	Impto.	Rebaja	Pago
Retenc. actualiz.	Primera cat. general				
P.P.M. propios	Primera bs. rs. agrícolas ...				
P.P.M. sociedad	Total 1.ª cat.				
Gtos. capacitac.	Adic. art. 21 renta				
Emp. construct.	Tall. art. u obreros				
	Explot. vehículos				
	Reliq. impto. único				
	Segunda categoría				
	Global complement.				
	Impto. adicional				
	Impto. habitacional				
Total créditos		Total impuestos			
Crédito a favor	L. pago:	Impto. a pagar			
Trasp. a socios ()	Caja F.H.A.:	Más: Reajuste			
	81/Ventas %				
A devolver	Error	A pagar			

Hay información de los años 1979, 1980, 1981, 1982.

2. Declaración mensual de Impuesto I.V.A.

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE

Resumen de declaraciones juradas mensuales (aprox. miles de pesos)

19.....	Débitos	Créditos	Créditos anter.	Impto. determ.	Exceso crédito	Retenc. y otros	P.P.M. primera categoría	Tasa P.P.M.	Total no pago	Código error
Enero										
Febrero										
Marzo										
Abril										
Mayo										
Junio										
Julio										
Agosto										
Septiembre .										
Octubre										
Noviembre .										
Diciembre .										
Totales										

Tot. exp. y vtas. exent.

Dif. DB-CR

Cociente DB/CR

Aparece * cuando el monto es inferior a 1.000 dólares.
Hay declaraciones de I.V.A. de 1980, 1981, 1982, 1983.

3. Antecedentes de inversiones

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE

Antecedentes de inversiones

Comuna de la inversión	Fecha	Monto total	Valor contado	Tipo de inversión	Núm. cons. b. raíces	Notaría

TOTALES

Cantidad de inversiones:

Hay información de los años 1978, 1979, 1980, 1981, 1982

4. Antecedentes de importaciones

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE

Antecedentes de importaciones

A Ñ O	Total valor cif. US\$	Número de importaciones
Enero		
Febrero		
Marzo		
Abril		
Mayo		
Junio		
Julio		
Agosto		
Septiembre		
Octubre		
Noviembre		
Diciembre		
Total año		

Si desea obtener el detalle de cada informe de importación puede solicitarlo por intermedio del departamento de fiscalización operativa.

Hay información de los años 1980, 1981, 1982, 1983.

5. Información cruzada facturas

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE						
Información cruzada sobre facturas emitidas a terceros (en pesos)						
Aut. del comprador	Número factura	Fecha emisión	Valor neto compra	Impuesto I.V.A.	Impuesto adicional	Total factura

¡Verifique que estas facturas hayan sido declaradas por los montos indicados!

Hay información de los años 1981, 1982, 1983.

6. Información de control carretero

IDENTIFICACION DEL CONTRIBUYENTE						
Información de control carretero						
Guía fact.	Fecha	Lugar emisión	Cantidad	Tipo de unidad	DESCRIPCION	Valor (sin I.V.A.)

Hay información de los años 1981, 1982, 1983.