

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT -

Conferencia Técnica

**ASPECTOS CLAVES EN LAS ACCIONES DE CONTROL
DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

Tema 1.3

LAS UNIDADES DE ANALISIS ECONOMICO/FISCAL

Servicio de Impuestos Internos

CHILE

**Lisboa, Portugal
29 septiembre al 2 de octubre de 2003**

Caso práctico:

TEMA 1.3 LAS UNIDADES DE ANALISIS ECONOMICO/FISCAL

Juan Toro

Director General
Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Énfasis Estratégicos del SII.- 2.1 Visión y misión del SII.- 2.2 Objetivos estratégicos.- 2.3 Modelo de gestión.- 3. El Departamento de Estudios del SII: Misión y Organización.- 3.1 Misión / objetivos.- 3.2 Marco organizacional.- 4. Tareas Que le Competen al Departamento de Estudios.- 5. Principales Aportes del Departamento de Estudios en los Años Recientes.- 6. Desafíos Futuros para el Departamento de Estudios.

INTRODUCCIÓN

La Administración Tributaria (AT) debe desarrollar una multiplicidad de tareas de diversa complejidad, muchas de las cuales escapan a los quehaceres normales de las áreas operativas, razón por la cual es conveniente concentrar algunas de ellas en una unidad de análisis económico-fiscal (UAEF).

En efecto, el objetivo central de la Administración Tributaria (AT) es maximizar el cumplimiento tributario. En él inciden, principalmente, cuatro aspectos: la eficacia de la acción fiscalizadora de la AT, la simpleza de la estructura tributaria, la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes y las sanciones efectivamente aplicadas. La AT tiene competencia exclusiva sobre sólo uno de ellos: la fiscalización de los contribuyentes, y es parcialmente responsable de la aceptación del sistema impositivo por parte de los contribuyentes y de la oportunidad y efectividad de las sanciones aplicadas. También puede y debe incidir en el perfeccionamiento de la estructura tributaria, en particular cuando apunta en la dirección de la simplificación de las normas.

La eficacia de la acción fiscalizadora depende, entre otros factores, de la adecuada planificación de las actividades de fiscalización y de la capacidad y preparación de los auditores. Una adecuada planificación se logra, por ejemplo, segmentando a los contribuyentes en función de las figuras evasivas utilizadas y aplicando las acciones o planes de fiscalización más apropiados para cada segmento. Estas tareas son realizadas por las unidades operativas de fiscalización. Sin embargo, la eficacia de la fiscalización también depende de otros factores, tales como el diseño de técnicas para una mejor selección de los contribuyentes a auditar, la construcción de indicadores de evasión que permitan focalizar los recursos de fiscalización o la evaluación del efecto de los distintos planes en el comportamiento tributario de los contribuyentes, todos los cuales escapan al ámbito operativo y pueden ser delegados, al menos parcialmente, en una UAEF.

En la aceptación por parte de los contribuyentes del sistema impositivo influyen, entre otros factores, la moderación de la carga tributaria, la equidad y eficiencia de la estructura impositiva y la aprobación por parte de los contribuyentes del destino de los tributos recaudados. Ninguno de ellos es de responsabilidad de la AT. Otros, como la facilidad que los contribuyentes tienen en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y la percepción de equidad en lo que se refiere a evasión, sí son responsabilidad de la AT. La medición de los costos de cumplimiento tributario impuestos por la AT y las propuestas de medidas para reducirlos cae dentro de las tareas asignables a la UAEF.

Por otro lado, la responsabilidad de la política tributaria radica en instancias superiores del Estado. Sin embargo, la AT debiera participar en su análisis y perfeccionamiento, pues los aspectos administrativos juegan un rol fundamental en los resultados de ésta. La AT también debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva orientados a simplificarla y a reducir los espacios de elusión. Además, la política tributaria constantemente sufre cambios y ajustes, algunos menores y otros de mayor envergadura. La AT dispone de la información necesaria y del conocimiento de las normas que le permiten aportar en la evaluación de estos cambios. Todas estas tareas escapan también al ámbito operativo y pueden ser delegadas en una UAEF.

En síntesis, existen una serie de tareas que es recomendable delegar en la UAEF, las que se pueden resumir en la mantención e interpretación de las estadísticas tributarias; el análisis permanente de la legislación tributaria y su impacto en la evasión y elusión; el desarrollo de indicadores de gestión que permitan medir la eficacia de la AT; y el apoyo a la labor fiscalizadora con estudios y propuestas de estrategias para reducir la evasión. Como se observa de la enumeración anterior, la mayor parte de las tareas mencionadas generan productos que alimentan a otras áreas principalmente operativas. La unidad de análisis deberá entenderse entonces como un área de apoyo al trabajo de las áreas operativas, trabajando en estrecha relación con ellas.

El propósito de este trabajo es revisar la experiencia del Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) en relación con su UAEF, denominada Departamento de Estudios Económicos y Tributarios (en adelante, Departamento de Estudios). El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2, se revisan los objetivos estratégicos del SII y los pilares de la gestión, en orden a establecer el marco de acción del Departamento de Estudios. En la sección 3 se define la misión del Departamento de Estudios y su organización. La sección 4 enumera y clasifica las tareas que le competen al Departamento de Estudios. La sección 5 reflexiona sobre los desafíos futuros del Departamento de Estudios, a la luz de los objetivos estratégicos de la nueva administración.

2. ÉNFASIS ESTRATÉGICOS DEL SII

2.1 Visión y Misión del SII

El Servicio de Impuestos Internos es responsable de aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y de facilitar dicho cumplimiento.

El SII tiene un rol fundamental para el Estado, ya que mediante la facilitación del cumplimiento voluntario y la fiscalización del incumplimiento, le permite a éste contar con los recursos necesarios para financiar su labor en pro del bien común y del desarrollo de la sociedad.

La acción del SII es fundamental en la reducción de la evasión y la elusión tributaria, con el fin de llevar los rangos de éstas a los niveles de los países que muestran los mejores resultados a nivel mundial. Por otro lado, el SII desea mantener la posición de liderazgo alcanzada en cuanto a la modernización del sector público, con el fin de servir mejor a los intereses de los contribuyentes y del Estado.

Facilitar el cumplimiento tributario y fortalecer el control fiscalizador son dos de los pilares de gestión definidos por la nueva administración. Sin embargo, se ha agregado un tercer pilar o lineamiento estratégico, cual es *contribuir al desarrollo económico del país*. Esta contribución se logra no sólo mediante el incremento de la recaudación, que permite al Estado disponer de los recursos necesarios para desarrollar sus funciones, sino también a través de otras acciones como las siguientes:

- ❑ Colaborar en el perfeccionamiento de la legislación tributaria, apuntando a una estructura más eficiente, que promueva el crecimiento, y más equitativa.
- ❑ Representar a Chile en la negociación de los convenios de doble tributación.
- ❑ Contribuir a la modernización del Estado, mediante el desarrollo de proyectos tecnológicos como la factura electrónica y trámites vía Internet.
- ❑ Aportar información a otras entidades gubernamentales para facilitar el cumplimiento de sus misiones y la toma de decisiones.

2.2 Objetivos Estratégicos

El SII ha definido como un objetivo estratégico superior, concordantemente con su Misión, el *incrementar la recaudación total de los impuestos internos y reducir los niveles de evasión*, usando como pilares o mecanismos para alcanzar este objetivo la gestión del cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, la gestión del incumplimiento y la disminución de las oportunidades de evasión de los impuestos.

Subordinados a este objetivo estratégico superior se encuentran tres objetivos estratégicos. El primero de ellos, es *maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias*. La tarea fundamental será lograr que el mayor número de contribuyentes obligados a declarar y pagar impuestos, lo hagan oportunamente en los plazos indicados, no cometan errores (tanto en la aplicación de las disposiciones legales o normativas como en los cálculos) y no omitan ingresos o conceptos por los cuales deban tributar. Para ello será necesario, en primer lugar, asistir al contribuyente y entregar la información que éste necesita para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; y en segundo lugar, facilitar y simplificar los procesos de elaboración y

recepción de declaraciones, de tal modo que sea fácil cumplir y que el costo de este cumplimiento -en tiempo o dinero – sea el mínimo necesario.

El segundo objetivo estratégico es *minimizar el incumplimiento tributario*, el cual está orientado a lograr por diversas vías que aquellos que no cumplen voluntariamente, lo hagan. Los mecanismos en este caso, contemplan las labores de presencia, las auditorías destinadas a determinar los impuestos u obligaciones no cumplidas, el giro de las obligaciones incumplidas y sus sanciones, como también, el enjuiciamiento y posterior persecución judicial de las responsabilidades penales y/o civiles cuando el incumplimiento puede ser calificado de delito.

El tercer objetivo estratégico se ha definido como *fortalecer y modernizar el SII*, de manera coherente con sus orientaciones estratégicas, ya que para cumplir los objetivos anteriores se requiere obtener recursos nuevos y administrar los existentes, haciendo el uso más eficiente de los mismos.

2.3 Modelo de Gestión

El modelo de gestión del SII usa una segmentación por áreas de negocios -y por tipos de contribuyentes– de tal modo de tener una visión más desagregada de los resultados y facilitar la asignación de responsabilidades a los directivos, haciendo posible la fijación de metas y el seguimiento de los resultados. Las áreas de negocio y de soporte son las siguientes:

Áreas de negocios y sus objetivos

☐ Control del Cumplimiento Voluntario

Cautelar y asegurar que el universo de contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias, en los plazos que la legislación y los procedimientos administrativos lo indiquen; e incrementar el segmento de contribuyentes que cumplen voluntariamente sus obligaciones tributarias, sea que lo hagan por propia convicción o ayudados por el SII. Además, deben administrar los procesos masivos asociados a estas obligaciones, tales como elaboración de declaraciones, procesamiento de las mismas y controles simples de cumplimiento.

☐ Fiscalización del Incumplimiento

Detectar incumplimiento de las obligaciones tributarias, tales como determinar y girar los impuestos no declarados o no enterados y aplicar las sanciones que correspondan.

☐ Combate al Fraude Fiscal

Ejercer y sostener ante los Tribunales de Justicia las acciones penales en contra de los responsables de cometer delitos tributarios .

- ❑ Procesos Contenciosos (Tribunal Tributario)

Cautelar los intereses del Fisco, dentro de un ámbito de legalidad y justicia, ante reclamaciones de los contribuyentes por las resoluciones, denuncios, actas de denuncios, avalúos, liquidaciones o giros que les hace el Servicio.

- ❑ Proceso Interpretativo

Interpretar las leyes y normas de su competencia para lograr un funcionamiento adecuado de la Administración Tributaria. Este servicio de interpretación apunta a lograr un cumplimiento equitativo y justo de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, pudiendo ser originado tanto por iniciativa propia del Servicio, como igualmente, a partir de requerimientos específicos de los contribuyentes, sean éstos personas o empresas públicas o privadas.

Principales áreas de soporte

- ❑ Gestión Interna

Proveer a la organización de información, herramientas, criterios, metodologías y estilos de trabajo, que contribuyan de manera permanente a un mejoramiento sustancial de la gestión institucional, en todos los ámbitos de su quehacer. Tiene como funciones principales, entregar elementos de apoyo a la toma oportuna de decisiones a todos los estamentos de la institución, desde los directivos superiores hasta las jefaturas operativas.

- ❑ Tecnológica

Disponer, administrar y proteger la infraestructura computacional y comunicacional del Servicio, para prestar niveles de servicio garantizado a los usuarios internos y a los contribuyentes. Además, debe velar por la permanente actualización informática y por la introducción racional de tecnología de punta en la organización. Asimismo, debe por una parte administrar, cautelar la integridad y proteger las bases de datos del Servicio, y por otra parte, apoyar a los usuarios - internos y externos - para que dispongan de las aplicaciones necesarias para realizar su trabajo o contar con los servicios necesarios.

- ❑ Asesoría Jurídica

Dar soporte jurídico a los directivos del Servicio, para ajustar sus actuaciones a la ley, como también defender a la institución y a los funcionarios ante recursos de protección o querellas que interpongan los contribuyentes u otras personas.

- ❑ Asistencia al Contribuyente y Comunicaciones

Proveer a las áreas de negocios asistencia especializada en la elaboración, operación y difusión de instrumentos para asistir a los contribuyentes (Sitio Web, mesa de ayuda), como también medios de comunicación de contenidos o mensajes que faciliten (boletín oficial) o motiven (cartillas, suplementos, libros) el

cumplimiento tributario de los contribuyentes. Además, hacia el interior de la organización, debe mantener informados a los funcionarios acerca de cambios en materia de aspectos administrativos, reglamentarios y legales.

Adicionalmente, existen como áreas de soporte las de recursos humanos, finanzas y administración, que cumplen propósitos similares a la generalidad de las organizaciones.

3. EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DEL SII: MISIÓN Y ORGANIZACIÓN

3.1 Misión / objetivos

Desde los inicios de la década de los noventa el Servicio de Impuestos Internos cuenta en su organización con una Unidad de Análisis Económico / Fiscal, denominada “Departamento de Estudios Económicos y Tributarios”, cuyas funciones están básicamente relacionadas con la mantención e interpretación de las estadísticas tributarias; el análisis permanente de la legislación tributaria y la generación y evaluación de propuestas de cambios legales; el desarrollo de indicadores de gestión que permitan medir la eficacia de la AT; y el apoyo a la labor fiscalizadora con estudios y propuestas de estrategias para reducir la evasión.

De acuerdo al modelo de gestión presentado en la sección anterior, el Departamento de Estudios está comprendido dentro del área de soporte de Gestión Interna y presta apoyo principalmente a la Dirección del SII y a las áreas de negocios de Control del Cumplimiento Voluntario y Fiscalización del Incumplimiento.

Además, una parte importante de las tareas que desarrolla este departamento se relacionan con la *contribución al desarrollo económico*, uno de los tres pilares de gestión que forma parte de la *visión* del SII. En efecto, el Departamento de Estudios se vincula estrechamente con el Ministerio de Hacienda en la elaboración y evaluación de propuestas de cambios a la legislación tributaria. Asimismo, genera información, a partir de las bases de datos tributarias, para diversas entidades gubernamentales.

La misión del Departamento de Estudios se ha definido como “hacer investigación y generar información en los ámbitos de la administración y política tributaria, con el objeto de apoyar la toma de decisiones al interior del SII e incidir en el perfeccionamiento de la legislación tributaria.”.

3.2 Marco organizacional

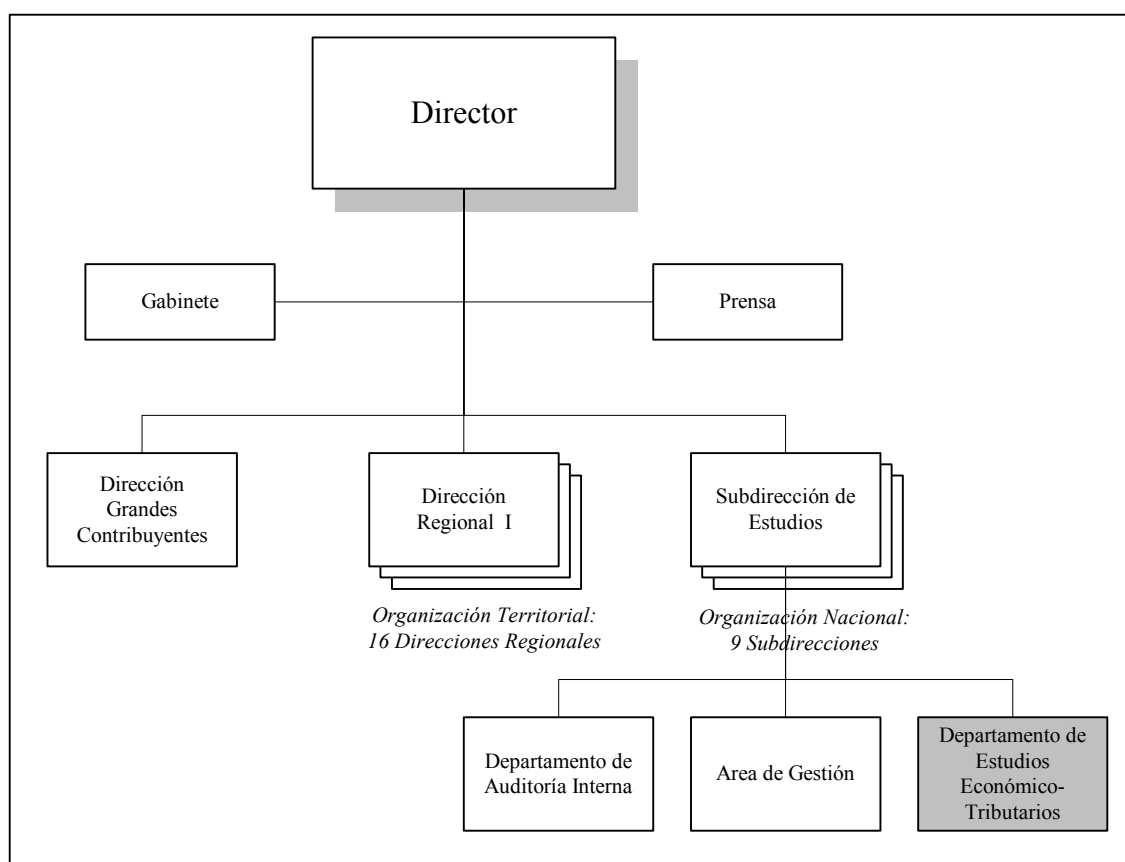
El SII se organiza nacionalmente en torno a 9 subdirecciones funcionales que dependen del Director, la autoridad máxima de la organización. Dentro de las Subdirecciones mencionadas se halla la Subdirección de Estudios (las restantes subdirecciones son Fiscalización, Normativa, Administración, Avaluaciones, Jurídica, Informática, Recursos Humanos y Contraloría Interna). El Departamento de Estudios Económico-Tributarios forma parte de la Subdirección de Estudios, que además cuenta

con un Departamento de Auditoría Interna y una Unidad de Gestión, tal como se indica en la figura 1.

El Departamento cuenta con seis profesionales, a igual nivel jerárquico, dependiendo del jefe de la unidad. Todos ellos tienen título profesional de Ingeniero Civil Industrial, algunos especializados en ciencias económicas, otros en estadísticas y otros en gestión. En la selección del personal normalmente se privilegia la capacidad de análisis y el pensamiento creativo.

Adicionalmente, para el desarrollo de algunas labores específicas se recurre a la contratación de asesoría externa, vinculada generalmente al ámbito académico.

Figura 1:
Departamento de Estudios en el
Organigrama del SII (Julio 2003)



4. TAREAS QUE LE COMPETEN AL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

A continuación se realiza una descripción de las tareas que le corresponde asumir al Departamento de Estudios. Ellas se enmarcan dentro de tres líneas de trabajos o prioridades estratégica, a saber: (a) Investigación en Administración Tributaria; (b) Investigación en Política Tributaria; y (c) Estadísticas Tributarias.

Asimismo, se pone énfasis en los principales aportes realizados en los diferentes ámbitos.

a. Investigación en Administración Tributaria

El propósito de esta línea de trabajo es desarrollar estudios tendientes a mejorar la eficacia y eficiencia de la fiscalización y administración de los tributos y generar herramientas de apoyo al control de gestión. Las principales actividades en relación con esta línea de trabajo son las siguientes:

a1. Indicadores Globales de Gestión

Por muy buenos que sean los planes de fiscalización, si entre los funcionarios de la AT no existe la capacidad o la voluntad para llevarlos a cabo adecuadamente, estos fracasan. Los indicadores de gestión sirven para medir la eficacia de la AT. Asimismo, algunos indicadores de gestión, como son las medidas de evasión por sector o por impuesto, pueden servir para orientar los esfuerzos de fiscalización, y eventualmente, la política tributaria.

El objetivo de esta tarea es desarrollar indicadores de gestión, los que podrán corresponder a la AT en su totalidad o a los distintos impuestos. En esta línea, es fundamental el realizar comparaciones con otras administraciones tributarias, especialmente con aquellas de países con mejores niveles de cumplimiento tributario. Cabe señalar que no es responsabilidad del Departamento de Estudio el control de gestión a nivel de los procesos o de las áreas funcionales, actividad que en la actualidad está radicada en la unidad de gestión, también dependiente de la Subdirección de Estudios.

(i) Mediciones de evasión

Disponer de información respecto a la cuantía de la evasión tributaria es importante por diversas razones. Primero, permite a la AT orientar mejor su fiscalización. Si la AT tuviese estimaciones de evasión por impuestos, mecanismos de evasión, zona geográfica o sector económico, podría asignar mejor los recursos para la fiscalización, mejorando así su efectividad. En segundo lugar, permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario. En tercer lugar, la evasión tributaria puede ser usada, con ciertas limitaciones, como una medida de la eficacia de la AT. Si el objetivo asignado a ésta es mejorar el cumplimiento tributario, entonces el indicador de desempeño apropiado es la tasa de cumplimiento: a igualdad de otros factores, mejor es el rendimiento de la AT cuanto mayor es la tasa de cumplimiento.

El Departamento de Estudios está encargado de realizar estimaciones anuales de la evasión en el IVA y, en general, de desarrollar y aplicar metodologías que permita medir el incumplimiento tributario en los distintos impuestos y sectores económicos.

(ii) Otros indicadores globales

Existen otros indicadores globales que es responsabilidad del Departamento de Estudios mantener actualizados, tales como el costo de recaudar, el número de contribuyentes por fiscalizador, el presupuesto del SII en relación al PIB, etc. Especial énfasis se da a la comparación de estos índices con otras administraciones tributarias.

Por otro lado, es responsabilidad del Departamento de Estudios el diseño y evaluación de los indicadores vinculados al cumplimiento de metas institucionales.

a2. Apoyo a la Función de Fiscalización

El propósito de esta tarea es mejorar el proceso de fiscalización. Es posible distinguir tres tipos de fiscalización. Los controles en terreno, los cruces de información y los planes de auditorías. Los dos primeros corresponden a lo que se denomina planes masivos de fiscalización, que se caracterizan por una amplia cobertura y una baja profundidad en la investigación. El tercero, corresponde a un plan selectivo, que a la inversa de los anteriores, tiene una cobertura más bien baja pero alcanza una mayor profundidad en la fiscalización. En el pasado, el Departamento de Estudios ha realizado aportes puntuales y específicos a las diversas estrategias de fiscalización. Sin embargo, en el futuro se espera una colaboración más estrecha y sistemática, sobre todo en el desarrollo de técnicas de análisis de riesgo.

(i) Apoyo al control en terreno:

Existen diversas formas de control en terreno, tales como fiscalización de punto fijo, control de emisión de boletas, controles carreteros, etc. Si bien existe la intuición de que este tipo de fiscalización es importante para aumentar la probabilidad de detección del fraude percibida por los contribuyentes, poco se sabe de su real efectividad para disuadir el comportamiento evasor. ¿Cómo cambian los impuestos declarados después de cursar una infracción por no emisión de boleta? ¿Qué efectividad puede tener el envío de correspondencia a contribuyentes con comportamiento tributario irregular? ¿En qué sectores o a qué tipo de contribuyentes conviene aplicar esta forma de fiscalización? Las respuestas a estas y otras preguntas están en el ámbito de acción del Departamento de Estudios.

(ii) Apoyo a los cruces de información:

Los contribuyentes entregan variada información en sus declaraciones. A través de los cruces masivos de información las unidades de fiscalización verifican la consistencia de la propia declaración, entre diversas declaraciones de un mismo contribuyente y entre las declaraciones de diversos contribuyentes. Asimismo, recolectan información externa, de organismos públicos y de otra índole, con la cual realizar otros cruces.

Una primera tarea del área de estudios en este campo es señalar los cruces de información adicionales que es posible realizar con la información recolectada. Una segunda tarea es determinar aquella información adicional que es razonable recolectar --considerando el costo que representa tanto para la AT como para los contribuyentes-- que permita realizar cruces de información de utilidad. Asimismo, el Departamento de Estudio ha tenido injerencia en el rediseño de diversos formularios de declaración, ayudando a definir qué información solicitar y la forma más adecuada de hacerlo, de acuerdo a los requerimientos de la fiscalización.

(iii) Apoyo a los planes de auditorías:

En los planes de fiscalización se selecciona --de acuerdo a criterios objetivos-- una muestra de contribuyentes para ser sometidos a una investigación exhaustiva de sus antecedentes tributarios. En esta línea de trabajo, el Departamento de Estudios debe aportar en la construcción de funciones discriminantes que apoyen la selección de contribuyentes a fiscalizar, de tal forma que las auditorías se concentren en aquellos contribuyentes con una mayor probabilidad de ser evasores.

b. Investigación en Política Tributaria

Esta línea de trabajo apunta a la elaboración de estudios e investigaciones en el campo de la política tributaria, con miras a respaldar el diseño de futuras reformas o adecuaciones de la legislación tributaria. Existen amplios campos en los cuales la investigación requiere avanzar, en la búsqueda de esquemas impositivos que recauden más eficazmente, sean más simples, más eficientes y más equitativos. Algunos de los temas concretos que son abordados por el Departamento de Estudios se exponen a continuación.

(i) Elusión Tributaria

Existen vacíos en la legislación que permiten a algunos contribuyentes efectuar reducciones en su base imponible más allá de lo pensado por el legislador. En esta área, la tarea es detectar los principales vacíos legislativos, medir su impacto en la recaudación y sugerir cambios en la legislación. Al respecto, cabe señalar que en la década pasada hubo una serie de iniciativas legales que incorporaron perfeccionamientos a las normas tributarias, la mayor parte de los cuales fueron propuestos y evaluados por el Departamento de Estudios.

(ii) Informes de Gasto Tributario

Se define de esta manera a la recaudación que el fisco deja de percibir como consecuencia de los tratamientos excepcionales que contempla la legislación tributaria, los cuales pueden adoptar la forma de exenciones, deducciones de base, créditos, tasas diferenciadas o diferimientos. Los gastos tributarios tienen diversos impactos que es necesario evaluar: la recaudación sacrificada; los

efectos sobre la eficiencia y equidad; los costos de administración y de cumplimiento de los contribuyentes (complican las leyes y los formularios); y los espacios para la evasión y elusión.

(iii) Evaluación de reformas tributarias

Al Departamento de Estudios le ha correspondido evaluar los efectos fiscales de prácticamente todos los proyectos de ley relativos a materias tributarias. En general, el Departamento asesora al Ministerio de Hacienda en la elaboración de propuestas de cambio a la legislación tributaria para hacerla más eficiente, simple y equitativa, y evalúa los efectos recaudatorios, distributivos y en eficiencia de tales medidas.

(iv) Análisis comparativo del sistema tributario chileno

También es responsabilidad del Departamento de Estudios la mantención de estadísticas comparativas del sistema tributario chileno en relación a otros sistemas tributarios. Estas comparaciones incluyen datos de cargas tributarias, tasas de IVA, tasas de impuestos a la renta, impuestos específicos, etc. Esta información es frecuentemente demandada por el Ministerio de Hacienda y el Poder Legislativo, entre otros.

c. Estadísticas Tributarias

Las tareas vinculadas con esta línea de trabajo tienen un doble propósito. Por un lado, proveer de estadísticas confiables, oportunas y sistemáticas, que sirvan de insumo a la fiscalización, al control de gestión, a las demás labores del propio Departamento y en general, al resto de las áreas del SII. Por otro lado, la entrega de estadísticas tributarias hacia otros organismos públicos (Banco Central, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, etc.), así como al sector privado, a objeto de satisfacer una creciente demanda por información, transparencia y cuenta pública. Esta tarea involucra una serie de actividades que están vinculadas entre sí, tales como:

(i) *Producción de estadísticas*

Producir y actualizar continuamente estadísticas relevantes de recaudación a nivel total, por tipos de impuestos, por direcciones regionales, por tipos de contribuyentes, etc., así como también de interpretar su evolución en el tiempo explicando eventuales fluctuaciones y anomalías.

(ii) *Modelos Económico-Fiscales:*

Desarrollar modelos de comportamiento de los distintos impuestos, vinculando la recaudación tributaria con la evolución de diversos agregados macroeconómicos u otras variables, de tal forma que permitan entender e interpretar las fluctuaciones de recaudación.

(iii) *Proyecciones de recaudación:*

Usando modelos de comportamiento tributario, proyectar la recaudación de los principales impuestos.

5. PRINCIPALES APORTES DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS EN LOS AÑOS RECIENTES

En la sección anterior se describieron las principales líneas de trabajo que le competen al Departamento de Estudios. Dentro de cada una de estas líneas hay aportes específicos, cuya descripción sirve para ilustrar en mejor forma el tipo de tareas que se le encomiendan al área y la importancia que tienen para la institución. A continuación se señalan algunos de estos aportes.

a. Metodologías para estimar la evasión

Las primeras estimaciones de evasión datan de principios de los noventa, mediante en el método del potencial teórico en base a las cuentas nacionales. El desarrollo de una metodología adecuada a las particularidades de la legislación chilena, ha permitido realizar mediciones anuales del incumplimiento en el IVA. Un método similar fue desarrollado más tarde para medir la evasión del Impuesto a la Renta de las empresas. Adicionalmente, el método del potencial teórico se ha utilizado para mediciones puntuales de evasión sectorial y de impuestos específicos, usando información de fuentes distintas a las Cuentas Nacionales.

La búsqueda de metodologías para medir evasión es una tarea permanente, que ha resultado en la invención de algunos métodos interesantes para la evaluación de las políticas de fiscalización, como son el método del punto fijo para medir evasión de IVA en las ventas finales y el método de conciliación de la información tributaria, para medir evasión por facturas falsas.¹

b. Plan de Lucha contra la Evasión

A comienzos del año 2000, el SII elaboró un Plan de Lucha Contra la Evasión, el cual contemplaba la incorporación de nuevos funcionarios, en su mayoría fiscalizadores, así como también nuevas facultades para la administración tributaria, adecuación de las sanciones por evasión y perfeccionamientos a las leyes tributarias. Este plan fue desarrollado casi íntegramente por la Subdirección de Estudios, dentro de la cual el Departamento de Estudios tuvo una importante participación, sobre todo en la evaluación de los mayores ingresos fiscales que reportaría el plan, en el diseño y evaluación de las propuestas de cambios legales para reducir espacios de elusión y en la construcción del indicador de cumplimiento del plan que determinaría el pago de un incentivo variable para los funcionarios del SII.

¹ Más detalles sobre estas experiencias pueden encontrarse en “Los Instrumentos para la Medición de la Evasión Tributaria”, Documento preparado para la 35° Asamblea General del CIAT, Santiago, Chile, abril de 2001.

A partir de este plan el Gobierno elaboró un proyecto de ley que tenía por objeto establecer normas legales para combatir la evasión y la elusión tributaria, el cual envió al Parlamento para su discusión y aprobación y se transformó en ley el 19 de junio de 2001.

En la actualidad, el Departamento de Estudios es el encargado de evaluar cada año el cumplimiento de las metas de recaudación establecidas en el informe financiero de la ley y calcular el porcentaje de incentivo variable que corresponde pagar a los funcionarios de acuerdo al crecimiento de la recaudación.

c. Apoyo al diseño de la Operación IVA

La Operación IVA es el proceso de fiscalización masiva del Impuesto al Valor Agregado, que revisa, en forma computacional, al cien por ciento de las declaraciones mensuales del impuesto y persigue la aclaración o rectificación de las diferencias detectadas. En la etapa de desarrollo de este proceso, el Departamento de Estudios aportó el diseño conceptual de los cruces de información que se debían contemplar, los que posteriormente fueron implementados.

d. Mediciones de Gasto Tributario

Desde 1998 el Departamento de Estudios ha venido desarrollando informes de gastos tributarios, inicialmente como un aporte para uso restringido en las decisiones de política tributaria. Desde el año 2002, y por iniciativa del SII, el informe de gasto tributario fue incorporado dentro de los antecedentes enviados al Congreso Nacional con motivo de la discusión del Presupuesto de la Nación.

e. Diseño y Evaluación de Reformas Tributarias y Perfeccionamientos Legales

En los últimos 10 años, el Congreso de la República ha aprobado treinta y cinco leyes que modifican normas tributarias. En veintisiete de ellas el Departamento de Estudios ha tenido participación, ya sea diseñando los cambios legales, participando en la discusión de los proyectos o bien evaluando los efectos fiscales de los mismos.

En esta materia se ha tenido una actuación pro-activa, preparando propuestas de reformas a los principales impuestos, que se han presentado y discutido con las autoridades del Ministerio de Hacienda y que si bien no se han ejecutado en su totalidad, han alimentado varias de las iniciativas legales antes comentadas.

f. Análisis del Sistema Tributario Chileno

Del Departamento de Estudios han surgido varios documentos de trabajo en que se analiza el sistema tributario, estableciendo comparaciones con otros países, señalando sus fortalezas y sus debilidades. Estos documentos se han difundido, principalmente a través de Internet, y han servido como referente en la discusión tributaria del país. Frecuentemente son citados en las propuestas y trabajos que surgen del sector público, del sector privado y del ámbito académico.

6. DESAFÍOS FUTUROS PARA EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

A continuación se describen los principales proyectos y desafíos operacionales a los que se abocará el Departamento de Estudios en los próximos años.

a. Análisis de Riesgo

En los próximos años se espera profundizar el apoyo del Departamento de Estudios a las áreas de negocios, en particular en lo que se refiere a las técnicas de análisis de riesgo. En la década pasada la fiscalización del SII experimentó mejoras importantes, mediante el rediseño de los procesos, la incorporación de tecnología, la explotación sus facultades para recolectar información y la aplicación de cambios de sujeto en el IVA, entre otras cosas. Para seguir avanzando en la reducción de la evasión se hace necesario incorporar mayor inteligencia fiscal, campo en que el aporte del Departamento de Estudios puede ser fundamental.

En este ámbito, se ha comenzado a trabajar en el diseño de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar. Mediante el uso de técnicas estadísticas, como análisis discriminante o redes neuronales, y de antecedentes reales de contribuyentes evasores y no evasores, se pretende construir algoritmos que permitan seleccionar a aquellos contribuyentes que tengan una mayor probabilidad de ser evasores de impuestos

b. Metodologías para evaluar el efecto de la fiscalización en el comportamiento tributario de los contribuyentes

Se quiere estudiar el comportamiento tributario de los contribuyentes con posterioridad a un proceso de fiscalización. El objeto de este estudio, es evaluar qué formas de fiscalización o presencia son más efectivas y proponer estrategias a seguir con los contribuyentes para hacer más efectiva la fiscalización.

c. Seguimiento del comportamiento tributario de los grandes contribuyentes

Los grandes contribuyentes representan menos del 1% en términos de número, pero explican más del 60% de la recaudación. Se pretende diseñar un sistema de información que se alimente con las declaraciones mensuales y anuales de estos contribuyentes, permitiendo explicar de mejor forma la evolución de los ingresos tributarios y detectar rápidamente las causas de comportamientos anómalos de las cifras. Prácticamente todos estos contribuyentes declaran por Internet, lo que permite contar con información de buena calidad y más oportuna. Esta base sería además de gran utilidad para la Dirección de Grandes Contribuyentes y los análisis periódicos de las cifras un insumo importante para todas las áreas de fiscalización.

d. Publicación periódica de estadísticas tributarias

Las bases de datos tributarias contienen una basta cantidad de información que va mucho más allá de las estadísticas de recaudación tributaria y que se relaciona, por ejemplo, con la actividad económica, el empleo y las remuneraciones, la dinámica de las unidades productivas, etc. Toda esta información es altamente demandada, tanto internamente como por otras entidades del sector público y por el sector privado.

En virtud de lo anterior, existe el desafío de realizar una publicación periódica, probablemente trimestral o semestral, de estas y otras estadísticas que se consideren relevantes para los diferentes sectores del ámbito nacional, la que estará disponible en formato físico y electrónico.

e. Sistema de verificaciones tributarias para acceder a beneficios fiscales

Al Departamento de Estudios se le ha encargado el modelamiento de un sistema de consultas que permita a aquellas instituciones fiscales que transfieren recursos al sector privado –vía subsidios, franquicias y similares—verificar si califican para acceder a tales transferencias, de acuerdo a su comportamiento tributario y nivel de ingresos. Tal sistema debe, por cierto, resguardar el secreto tributario establecido por ley. Se espera que esta iniciativa permita ahorrar cuantiosos recursos en la ejecución del gasto.

f. Diseño de un Data Warehouse

Todas las iniciativas anteriores se relacionan, de una u otra manera, con el manejo eficiente, efectivo y oportuno de la información contenida en las bases de datos tributarias. Por ello, se hace necesario utilizar las herramientas informáticas más adecuadas para gestionar la información, cuestión que aún no está resuelta.

En efecto, los sistemas informáticos del SII resuelven de manera eficiente las necesidades de operación; sin embargo, no ha existido hasta ahora una herramienta efectiva para resolver las necesidades de información de gestión, es decir, aquellas que permitan obtener en forma expedita y estandarizada la información necesaria para la toma de decisiones.

El objetivo de este proyecto es diseñar un sistema de información integrado, flexible y escalable, separado de la operación, que maneje grandes volúmenes de datos, de manera consistente, limpia y transversal, y que permita el uso de herramientas de inteligencia de negocios.

El Data Warehouse es la herramienta recomendada para utilizar en forma inteligente los volúmenes de información como los que manejan las administraciones tributarias. En él se integran, en un formato estándar, las diversas bases de datos anteriormente dispersas. Esta herramienta será un real apoyo a la generación oportuna de información tanto interna al SII como para satisfacer las necesidades de otros organismos del Estado. Entre otras cosas, será posible:

- ❑ Obtener estadísticas flexibles y oportunas, satisfaciendo las demandas tanto internas como externas al SII.
- ❑ Facilitar la construcción de indicadores de gestión, que permitan evaluar permanentemente el cumplimiento de metas organizacionales en diferentes ámbitos.
- ❑ Detectar anomalías en el comportamiento tributario de los contribuyentes, mejorando la selección de contribuyentes a fiscalizar.
- ❑ Satisfacer el sinnúmero de solicitudes de información que se reciben, sin poner en riesgo la operación y la eventual corrupción de bases de datos al intervenir base operativas con peticiones específicas;
- ❑ Satisfacer la necesidad de tener un instrumental más sólido para hacer las estimaciones y simulaciones de cambios tributarios y del presupuesto de gastos tributarios;
- ❑ Facilitar la incorporación del análisis de riesgo en los planes de fiscalización para desarrollar una fiscalización con niveles crecientes de inteligencia fiscal.

g. Costo de cumplimiento

La complejidad de los impuestos y el ejercicio de las facultades de la AT para fiscalizar su cumplimiento imponen costos a los contribuyentes. Por otro lado, la AT también realiza esfuerzos para reducir esos costos, por ejemplo, facilitando la declaración de impuestos con servicios de asistencia o con la incorporación de Internet como medio para declarar. La medición de estos costos y de los efectos que las distintas iniciativas del SII tienen sobre ellos es un tema que deberá ser abordado por el Departamento de Estudios.

h. Difusión de los trabajos de investigación desarrollados

Se pretende dar una mayor divulgación a los estudios del Departamento, mediante la creación de una publicación periódica de documentos de trabajo y realización periódica de seminarios para presentar y someter a discusión los distintos trabajos. En este ámbito, sería de gran valor tener instancias para discutir los trabajos e intercambiar experiencias con otras administraciones tributarias.

Sr. Michael Jorratt De Luis
 Jefe del Departamento de Estudios Económico-Tributarios
 Servicio de Impuestos Internos
 Chile
 Correo electrónico: