

Cifras de evasión de impuestos, necesidad de consenso para avanzar



La cifra del 50% de evasión por parte de las empresas al impuesto a la renta informada por el Ministerio de Hacienda origina una serie de interrogantes que plantea este artículo.

Juan Alberto Pizarro Bahamondes
Presidente Comisión Tributaria
Colegio de Contadores de Chile

Si bien Hacienda anunció en diversos medios que la evasión en Chile del impuesto a la renta que pagan las empresas bordea el 50% del total de recaudación del tributo, las cifras aún no logran convencer, generando más dudas que certezas. Aporta a lo anterior que se conozca la estimación de una cifra clave del sistema tributario, pero no se cuente con un informe desagregado de los factores que la generan.

Ahora bien, respecto a la cifra que se estima de evasión, lo primero que llama la atención es la elevada menor recaudación en impuesto a la renta de las empresas, lo que se conoce como impuesto corporativo.

En función de lo planteado por quienes dirigen el pacto fiscal, el cuestionamiento del mundo técnico es claro. Cabe resaltar que en Chile las empresas ya pagan impuestos corporativos por sobre el nivel promedio de la OCDE, tanto a nivel de tasas como en recaudación respecto al PIB –es más, Chile es uno de los países que más recauda en este impuesto-, por tanto, por una cuestión de razonabilidad, la cifra parece lejana a la realidad.

Así las cosas, es evidente que, con los resultados que se conocen a la fecha, los números publicados por Hacienda aún no convencen. Si se ve la estructura tributaria Chile y OCDE, Chile recauda 17% de sus impuestos por impuestos corporativos, en la OCDE es solo 9% del total. Si llevamos esta estructura a recaudación respecto al PIB, Chile recauda 4,68% del PIB y la OCDE, 2,97% del PIB, con tasas corporativas que en Chile están en 27% para grandes empresas (más baja si se pondera por PYMES) y en la OCDE, el promedio es 23%.

A título ilustrativo, por ejemplo, Canadá tiene tasa 26% de impuesto renta a las empresas y recauda 4,37% puntos del PIB; Chile, por su parte, recauda 4,68% del PIB. El análisis particular con el país del norte muestra que la recaudación de impuestos corporativos de las empresas en Chile es razonable respecto a estándares de países desarrollados. Similar conclusión se obtendría al analizar la recaudación del impuesto respecto a Australia, que recauda 5,33%.

Sin embargo, cuando analizamos la evasión del impuesto corporativo que pagan las empresas, Chile estima un 56%, Canadá, 10% a 17%, y Australia, 5,7%. Una primera

impresión sería explicar la diferencia en función de la tasa de informalidad, que en Chile es el doble, pero, sin embargo, no logra explicar la gran diferencia. Así las cosas, las explicaciones de la gran brecha está en las metodologías de estimación de la evasión. Chile utiliza un método descendente a partir

de cuentas nacionales, y tanto Canadá como Australia, el método ascendente o microeconómico, que se basa en auditorías recurrentes o aleatorias al momento de determinar las tasas de evasión a nivel de impuestos directos.

Comparación entre recaudación y evasión impuesto renta a las empresas Chile, Canadá y Australia

	Chile	Canadá	Australia
Tasa corporativa – grande empresas	27%	26%	30%
Tasa corporativa – Pymes	0% 14E y 12,5% 14S3	13% promedio	25%
Régimen tributario empresas	Semi-integrado – grandes Integrado - Pymes	Integrado	Integrado
¿Pagan todas la sociedades?	SI (solo las pymes 14D 8 tienen tasa cero	SI	SI
Recaudación respecto al PIB	4,68%	4,37%	5,33%
Tasa evasión impto. corporativo	56%	10% a 17%	5,7%
% economía sumergida /PIB	19,3%	11,2%	9,9%
Método medición evasión Impuesto corporativo	Descendente	Ascendente	Ascendente

Fuente:

<https://www.worlddeconomics.com/Rankings/Economies-By-Informal-Economy-Size.aspx>

<https://www.ato.gov.au/about-ato/research-and-statistics/in-detail/tax-gap/>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-gap-brief-overview/overall-federal-tax-gap-report.html>

Es por eso que, con la poca información que a la fecha existe respecto a los cálculos de Hacienda que fundamentan la evasión de 50% en el impuesto corporativo y donde se genera un -sorprendente- 4,2% del PIB, surgen a su vez muchas dudas que es preciso aclarar.

A nivel de la tasa ponderada que se aplica a la base potencial en función de la cual se determina la recaudación potencial del impuesto corporativo, igualmente se generan dudas, si se ha incorporado correctamente el efecto de PYMES. Debemos considerar que la tasa efectiva de recaudación de las PYMES

“La economía sumergida que contiene la informalidad en los negocios en Chile es el doble que en la OCDE, y podría explicar en forma importante la evasión, pero aún no conocemos los estudios oficiales y su incidencia en la menor recaudación fiscal, los que, según el SII, serán publicados recién en el mes de abril de 2024”

se ve afectada con la franquicia de reinversión del 14E que lleva la tasa a la mitad; es más, las PYMEs en 14D 8 régimen transparente tienen impuesto renta cero.

Como no se conoce el detalle que sustenta la tasa ponderada de primera categoría que propone el SII, surge la pregunta razonable acerca de si estos efectos han sido considerados, ya que su ponderación, junto con el efecto de la informalidad, llevaría a la baja la tasa ponderada propuesta por el SII, bajando por tanto la evasión estimada de impuesto corporativo.

Si bien es cierto es necesario conocer las cifras oficiales de la evasión y su sustento –información clave que siempre debió estar disponible–, también es esencial contar con una desagregación de su origen. La economía sumergida que contiene la informalidad en los negocios en Chile es el doble que en la OCDE, y podría explicar en forma importante la evasión, pero aún no conocemos los estudios oficiales y su incidencia en la menor recaudación fiscal, los que, según el SII, serán publicados recién en el mes de abril de 2024.

Se comprende, por tanto, la reflexión del Decano de la FEN de la Universidad de Chile, José de Gregorio, en el seminario del Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, donde se analizó el Informe sobre brecha de Cumplimiento Tributario del SII, quien indicó que “no necesitamos subir impuestos, sino que saber dónde está el forado”.

El decano de la FEN dejó para el análisis una duda razonable: “Chile recauda 4,8% del PIB, si consideramos la cifra de evasión del estudio del SII, con 100% de compliance, la recaudación debiera ser 10 puntos del PIB, y la OCDE recauda 3 puntos y con 100% compliance llegaría a 4 puntos”. En relación al incumplimiento de 50% de impuesto a la renta, el decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile indicó: “Yo tengo cierta vinculación con el sector privado y cuesta entender de dónde viene tanta evasión”.

Y claramente las cifras deben llamar atención, pues a nivel del combate de la evasión en el sector formal, son muchos los avances que existen en mayor facultades y controles de la autoridad fiscal para avanzar en su reducción: la factura electrónica, la norma general anti elusiva, normas específicas anti elusivas que se han implementado en sucesivas reformas tributarias.

Claramente, una serie de progresos en el fortalecimiento de la gestión de la autoridad fiscal que hacen mirar con escepticismo que una cifra de evasión probable de 50% provenga del sector formal, pero también pone en duda la acción de fiscalización y efectividad de SII ante el combate a la evasión.

Pues bien, Michel Jorrat, el asesor del SII en la determinación de la metodología y estimación de la evasión para el pacto fiscal, indicaba en 2015 que el principal origen de la evasión está en la informalidad de los negocios, análisis con el que

estoy de acuerdo. En su estudio "Informalidad y evasión tributaria" indicaba: "Si bien es cierto que la recaudación se concentra en el 1,5% de las empresas de mayor tamaño, no ocurre lo mismo con la evasión. Las grandes empresas evaden proporcionalmente menos que las pequeñas". El asesor era bastante crítico de la gestión del SII en el combate a la evasión, indicando que "la estrategia de la administración tributaria se basa en un diagnóstico equivocado".

En efecto, aseveraba que hay dos cifras que fueron recurrentemente citadas por las autoridades del SII a partir del año 2007. La primera señala que el 90% de los impuestos son pagados por el 1,5% de los contribuyentes. La segunda indica que más del 98% de la recaudación proviene del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, es decir, sin intervención directa de los fiscalizadores del SII.

Contradictoriamente, las medidas y estrategia de cumplimiento tributario que propone Hacienda a nivel del actual pacto fiscal, apuntan justamente al sector formal de altos ingresos y no a atacar la informalidad que,

según el propio asesor de Hacienda, es la que explica mayoritariamente la evasión.

De los 1,5 puntos del PIB que pretende recaudar el pacto fiscal con medidas contra la evasión y elusión, solo 0,28 puntos es mayor recaudación por combate al comercio informal y cerrar las brechas de IVA que también afectan a la renta. Esto representa un 18,6% de la meta de recaudación focalizada en el sector donde se supone está concentrada la evasión, lo que evidencia una estrategia errada al no focalizar los esfuerzos donde se genera mayoritariamente la menor recaudación por evasión.

En función de lo planteado en los párrafos anteriores, debe señalarse que no basta con determinar la evasión, los cálculos deben ser confiables y bajo metodología estándar internacional, de modo que generen consenso. Deben, a su vez, ser determinados sistemáticamente y con desagregación de los factores y sectores donde se genera la evasión, para medir realmente la efectividad de la acción de la autoridad fiscal en su combate.

Comparación entre recaudación y evasión impuesto renta a las empresas Chile, Canadá y Australia

Temática	2024	2025	2026	2027
a) Grupos Empresariales	0,16	0,32	0,48	0,65
b) Altos Patrimonios	0,09	0,18	0,26	0,36
c) Brechas IVA - Comercio Informal	0,07	0,14	0,21	0,28
d) Multijurisdiccionalidad	0,00	0,02	0,05	0,06
e) Otras acciones de control y fiscalización	0,01	0,04	0,07	0,12
Total como porcentaje del PIB (1)	0,3	0,7	1,1	1,5

“La situación actual, donde no conocemos el informe oficial con las cifras de evasión y su desagregación en los factores que la genera, muestra una debilidad en el manejo de cifras claves para gestionar una mayor recaudación fiscal”.

Al respecto, cabe resaltar las experiencias exitosas recientes que han generado acuerdo en cifras claves del sistema tributario. La comisión Briones, que analizó el gasto tributario (exenciones) y que contó con la asistencia técnica de la OCDE y el FMI, es un buen modelo que se pudo haber replicado en materia de evasión y elusión; debemos concordar que el estudio del fenómeno debe ser transversal y multidisciplinario. También se logró con la comisión Marfán, que evaluó el impacto del crecimiento económico a nivel del pacto fiscal, un grupo transversal de economistas que concluyó que el crecimiento en el largo plazo es más importante que una reforma tributaria.

Dentro de este orden de ideas y en momentos que Hacienda nuevamente propone activar un pacto fiscal que aún no genera amplios consensos, bien podría la autoridad fiscal hacer un esfuerzo en lograr acuerdos amplios a nivel técnico en las cifras de evasión. Sería un gran avance, considerando que las medidas de tendientes al cumplimiento tributario y combate a la evasión y elusión representan 2/3 e incluso podrían representar el 100% de una mayor recaudación esperada.

Resulta claro que la situación actual, donde no conocemos el informe oficial con las cifras de evasión y su desagregación en los factores que la genera, muestra una debilidad en el manejo de cifras claves para gestionar una mayor recaudación fiscal, pero también genera desconfianza en el sistema tributario que afecta negativamente el potencial de recaudación, tal como lo

asevera el Banco Mundial en sus estudios de la relación entre la confianza y los impuestos.

Sucede pues que, en el contexto actual, en que no existe una cifra de evasión que genere acuerdos entre el mundo público y el privado, se pueden dar dos hipótesis. En primer lugar, si las cifras presentadas se logran sustentar y muestran la realidad de la evasión, estaríamos en presencia de una autoridad fiscal que, a pesar de las mayores atribuciones y recursos en el tiempo, ha realizado un trabajo muy deficiente en el combate a la evasión.

Por otra parte, si las cifras del informe de evasión del SII presentan inconsistencias que no logren ser aclaradas, es razonable convocar a una comisión transversal que, técnicamente y en base a una metodología estándar internacional, determine las cifras de evasión oficiales; generar confianza debe ser un objetivo central.

En lo esencial, todo pacto fiscal que constituye un acuerdo amplio respecto a lo que debe ser nuestro sistema tributario –con mirada de largo plazo–, debe partir de bases sólidas para tomar las mejores decisiones respecto a las variables que pueden mejorar el sistema. Por tanto, esperemos se avance a la brevedad en poner a disposición del mundo técnico y académico el informe integral de evasión. Con lo que se conoce a la fecha, es evidente que aún queda mucho que debatir para la lograr el tan ansiado consenso y confianza en esta materia. **M**