

## Análisis del Proyecto Contra la Evasión Tributaria\*

BERNARDO FONTAINE T. Y RODRIGO VERGARA M.

- El objetivo de este artículo es hacer un análisis crítico del proyecto de ley sobre evasión tributaria que el Ejecutivo recientemente enviara al Congreso.
- Cabe destacar que este proyecto es más que un proyecto contra la evasión. Contiene un aumento de impuestos a través de una ampliación de las bases imponibles que crea una serie de distorsiones y afecta negativamente la inversión.
- Lo más negativo del proyecto es su sesgo antiinversión, debido al alza de impuestos que implica la eliminación de disposiciones que buscan moderar el impacto negativo que los impuestos generan sobre la inversión. Más aún, la oportunidad también es cuestionable, en consideración a que tanto la inversión como el crecimiento aun no han tomado la fuerza que se esperaba.
- Por otro lado, en materia de evasión propiamente tal el proyecto de ley incorpora elementos modernizadores y positivos, pero entrega al fiscalizador algunas facultades que pueden atentar contra los derechos ciudadanos o que pueden ser excesivas.
- Detrás de gran parte de las modificaciones propuestas está una confusión entre la evasión de impuestos y la búsqueda de modos legítimos y legales de reducir la carga tributaria. No hay duda que la evasión es algo ilegal e inmoral. Enteramente distinta es la búsqueda de maneras legales, legítimas y moralmente correctas de aprovechar las posibilidades que otorgan las leyes para pagar menos. Normalmente esas maneras obedecen a franquicias o facilidades que el legislador introdujo en la ley a propósito. No resulta, pues condenable el uso de esas disposiciones.
- Lo anterior nos lleva a recomendar la eliminación de las disposiciones que tienen que ver con aumentos de impuestos. En rigor el Ejecutivo sostuvo que este proyecto no era un aumento de impuestos, por lo que esto sería enteramente consistente con ello.
- En materia de la eliminación del impuesto a las ganancias de capital para extranjeros, es necesario corregir el proyecto para lograr el objetivo propuesto.
- Con la discusión de este proyecto se hace cada vez más patente la necesidad de revisar la estructura judicial que rige para temas tributarios y aduaneros, estableciendo tribunales tributarios independientes.
- Por último, para combatir la evasión y aumentar la eficacia de la fiscalización, el Gobierno escogió el camino de dictar normas cada vez más caso a caso, volviendo nuestro sistema tributario aún más complejo. Sin embargo existe otra alternativa: la de simplificar las normas tributarias, su pago y su fiscalización. Impuestos que tiendan a ser más simples y uniformes, esto es, de tasas más parejas para todos los contribuyentes y que graven bases imponibles amplias, pueden ser el camino para lograr un sistema tributario capaz de enfrentar los grandes desafíos del Chile actual<sup>1</sup>.

BERNARDO FONTAINE TALAVERA. Ingeniero Comercial, mención en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro de Estudios Públicos. Asesor y director de empresas. Autor de diversos artículos sobre temas tributarios.

RODRIGO VERGARA MONTES. Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

\* Este artículo es una versión resumida del estudio del mismo nombre que se publicará próximamente en la revista *Estudios Públicos* (véase Fontaine y Vergara, 2000). Se agradecen los comentarios de Juan Andrés Fontaine. Los errores que puede contener este trabajo son de nuestra entera responsabilidad.

<sup>1</sup> Para proposiciones concretas al respecto, véanse B. Fontaine (1994), Fontaine y Vergara (1997) y Serra (2000a).

## I. Introducción

El objetivo de este artículo es hacer un análisis crítico del proyecto de ley sobre evasión tributaria que el Ejecutivo recientemente enviara al Congreso.

En principio, un proyecto contra la evasión tributaria parece razonable. La evasión es una lacra social que debe atacarse. Se traduce en inequidades horizontales donde los perjudicados son precisamente los ciudadanos que pagan sus impuestos; se producen ineficiencias, puesto que para financiar el gasto público se requieren tasas marginales de impuestos más elevadas que aumentan las distorsiones; y se produce un desapego entre los contribuyentes y el Estado, por cuanto el financiamiento de las obras de este último es vista por los ciudadanos como inequitativa, lo que tiende a aumentar la evasión y así producir un círculo vicioso.

Según la información del Servicio de Impuestos Internos (SII), la evasión tributaria en Chile alcanza al 24% de la recaudación potencial, lo que significaría unos US\$ 4.000 millones. El proyecto estaría destinado a reducir esa evasión a un 20% en el año 2005, lo que implicarían recursos adicionales por alrededor de US\$ 800 millones.

En el Cuadro I se muestran cifras comparativas de estimaciones de evasión del IVA para distintos países. Chile es el país de América Latina donde la evasión es menor y a nivel global sus cifras de evasión no son malas. Dado que en nuestro país el IVA representa aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria total y dado que la evasión de otros impuestos está muy relacionada con la evasión del IVA<sup>2</sup>, no es tarea fácil reducir significativamente esta evasión. Lo anterior no significa que no deban hacerse esfuerzos en esa dirección, sino que hay que ser muy conscientes en la evaluación de los beneficios y costos de un plan que incrementa significativamente los

recursos en esta área. En todo caso, debe recordarse que las estimaciones sobre la evasión no son fáciles de realizar, por lo que los errores de estimación pueden ser elevados<sup>3</sup>.

CUADRO I EVASIÓN EN EL IVA NETO EN CHILE EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES

País	Tasa de evasión*
Nueva Zelandia	5,1
Suecia	5,4
Israel	7,8
Portugal	14,0
Sudáfrica	14,6
Chile (1997)	19,7
Canadá	23,0
España	26,0
Uruguay	29,7
Argentina	31,5
Honduras	35,4
Colombia	35,8
Hungría	36,3
México	37,1
Ecuador	38,2
Filipinas	40,8
Bolivia	43,9
Guatemala	52,5
Perú	68,2

\* Corresponde a la razón entre la diferencia de la recaudación potencial y efectiva del IVA, y su recaudación potencial. En ambos casos se considera el agregado de IVA general e IVA importaciones.

Fuente: Barra y Jorrat (2000).

El artículo se organiza de la siguiente forma: en la sección que sigue se hace un breve resumen del proyecto de ley. En la sección 3 se discuten aquellas modificaciones que aumentan impuestos y en la sección 4 las disminuciones de impuestos. Finalmente en la sección 5 se analizan aquellas disposiciones del proyecto que están relacionadas con la evasión.

<sup>2</sup> Por ejemplo en el caso del impuesto de Primera Categoría se ha estimado que más del 75% de su evasión se deriva de la evasión del IVA (véase Jorrat y Serra, 2000).

<sup>3</sup> Véase Barra y Jorrat (2000) para una discusión sobre este tema para Chile.

## 2. El proyecto de ley

El proyecto de ley incorpora una cantidad significativa de modificaciones que afectan el cálculo de distintos impuestos, las normas de administración tributaria, las facultades del Servicio de Impuestos Internos (SII) y de la Tesorería General de la República así como la organización de ambas. Se trata de una ley compleja y extensa que contiene toda clase de disposiciones tributarias.

En términos generales, el proyecto de ley incorpora elementos modernizadores y positivos. Contiene simplificaciones de trámites, agilización de procesos, fortalecimientos de la capacidad fiscalizadora del Estado, corrige errores de las leyes, etc. Pero al mismo tiempo entrega un arsenal fiscalizador que, puede atentar contra los derechos de los ciudadanos, aumenta impuestos a través de la ampliación de sus bases imponibles y crea distorsiones nocivas para la economía, al tiempo que busca restringir posibilidades actualmente legítimas para disminuir impuestos. Así, muchas de las proposiciones parecen razonables miradas desde el punto de vista exclusivamente tributario, al ser analizadas desde una perspectiva global, se vuelven discutibles o perjudiciales.

Detrás de sus disposiciones y de buena parte de la discusión pública, parece haber una confusión entre la evasión o elusión<sup>4</sup> de impuestos y la búsqueda de modos de reducir dentro de la legislación vigente el pago de impuestos. No hay duda que la evasión es algo ilegal e inmoral. Se trata de ocultar transacciones comerciales o crear transacciones ficticias, por ejemplo, con el fin de reducir el pago de impuestos. Muchas de las normas propuestas para combatirla son lo mejor del proyecto. Enteramente distinta es la búsqueda de maneras legales, legítimas y moralmente correctas de aprovechar las posibilidades que otorgan las leyes para pagar menos. Normalmente esas maneras obedecen a franquicias o facilidades que el legislador introdujo en la ley a propósito. No resulta, pues,

<sup>4</sup> Ambos términos son sinónimos según el diccionario de la Real Academia de la Lengua.

condenable el uso de esas disposiciones establecidas con objetivos precisos.

Varias de las normas propuestas por el Ejecutivo apuntan a eliminar o reducir incentivos que contienen las leyes. En ese empeño, el proyecto se aparta de la lucha contra la evasión y se vuelve un proyecto más discutible, que aumenta los impuestos y crea distorsiones nocivas para la inversión y el crecimiento.

En términos generales existen en el proyecto de ley cuatro tipos de modificaciones:

- a) Las modificaciones que significan aumentos en los impuestos, fundamentalmente vía ampliaciones de las bases imponibles;
- b) Las modificaciones que significan disminuciones en los impuestos;
- c) Las modificaciones que buscan combatir la evasión de impuestos a través de mayores facultades para Impuestos Internos y la Tesorería o mayores herramientas de presión tributaria, y
- d) Modificaciones que buscan corregir imprecisiones o errores de las leyes.

El Anexo presenta un cuadro descriptivo-resumen respecto a las medidas propuestas ordenadas en estas cuatro categorías. En las tres secciones que siguen se analizan en forma separada los aspectos principales del proyecto respecto a estos temas.

## 3. Modificaciones que aumentan los impuestos

### 3.1. IVA para las ventas de activo fijo

El proyecto propone gravar con IVA la venta de bienes del activo fijo de las empresas sin consideración del plazo transcurrido entre la adquisición y la venta. Actualmente están gravadas las ventas de activo fijo que se efectúan antes de doce meses contados desde la compra del bien en cuestión.

Con ello el Ejecutivo busca eliminar el que un contribuyente utilice la posibilidad de descontar IVA de una empresa para adquirir bienes de uso personal, evadiendo de hecho el IVA correspondiente. Sin embargo, las disposiciones actuales ya prohíben el utilizar créditos por IVA generados por compras de bienes ajenos al giro de la empresa y, para mayor control, ya están gravadas las ventas efectuadas antes de un año.

Esta norma parece innecesaria y afectaría una cantidad de transacciones legítimas, por ejemplo, los aportes de activo fijo que una empresa efectúe a una filial, a la vez que incrementaría el costo de la inversión. Si bien es cierto la empresa compradora podría, a su vez, usar como crédito dicho IVA, el mero hecho de postergar la devolución constituye un aumento de impuestos.

Además esta modificación convertiría, en cuanto a esta materia, al IVA en un impuesto a la venta y no al valor agregado, como en verdad está concebido este impuesto. Una empresa debe pagar IVA por el valor agregado que genera. En términos simples, el IVA grava la diferencia entre el precio de venta de los productos que produce y el costo de sus insumos y de las máquinas y activos fijos que produce. La mera venta de un activo fijo usado no ha generado por sí misma un valor agregado y, por ende, no debiera ser gravada con el IVA.

Por lo dicho anteriormente, esta modificación que busca dificultar un mal uso, ya prohibido, del IVA, terminará más bien gravando transacciones legítimas y generando efectos nocivos.

### 3.2. Restricciones a las devoluciones del IVA

Hoy el contribuyente que tenga remanentes de crédito fiscal (IVAS acumulados) provenientes de activos fijos, por más de seis meses consecutivos, puede pedir la devolución sin que exista un plazo para que genere los débitos suficientes para compensar el anticipo que obtuvo de los créditos fiscales. Esto significa que una empresa tiene derecho a recuperar, mediante la devolución, los IVA que pagó cuando efectuó inversiones. Debe

recordarse que el IVA se concibe como un impuesto al consumo, por lo que es razonable y necesario que la inversión no esté afecta. En rigor, entonces, se podría postular que lo óptimo sería que la devolución fuera hecha inmediatamente, es decir, al momento de la compra.

El proyecto de ley propone la obligación del reintegro de los remanentes de crédito fiscal por compras de activo fijo, en el caso que el contribuyente no declare débitos de monto igual o superior a la devolución o imputación de los créditos en el plazo de 36 meses, prorrogable en ciertos casos, que se consideran justificados, como en el caso de explotaciones de largo desarrollo.

Dicho de otra manera, en el caso de una empresa que pida la devolución del IVA pagado, por ejemplo por sus máquinas, y no resulte exitosa, deberá integrar al fisco dicha devolución. Así, la ley del IVA estaría condicionando sus créditos al éxito de los negocios y el IVA pasaría a gravar de lleno la inversión y no sólo el consumo.

Aun cuando la medida está dirigida a frenar ciertos abusos que se pueden dar con la devolución del IVA por la compra de activos fijos, la medida afectará negativamente la inversión (especialmente castigará aquella inversión de largo aliento) al restringir una norma que buscaba crear una compensación que permitiera al IVA ser neutral respecto a la inversión.

### 3.3. Depreciación acelerada, global complementario e impuesto adicional

Actualmente las empresas pueden deducir de sus ingresos, como gasto, una depreciación acelerada de los bienes del activo fijo para efectos de calcular sus utilidades tributarias. Sobre estas utilidades tributarias deben pagar el 15% de impuesto a la renta de las empresas (Primera Categoría). Luego, al distribuir esa utilidad, los propietarios pagarán global complementario o el impuesto adicional según corresponda.

El empleo de la depreciación acelerada busca disminuir el desincentivo sobre la inversión que produce el impuesto a la renta. De hecho en esa

perspectiva es más apropiada la depreciación instantánea o, alternativamente, considerar la inversión como un gasto. Además en la economía moderna los activos pierden valor más rápidamente que lo que calcula la depreciación tributaria.

Sin embargo, en el caso de las sociedades de personas es posible efectuar retiros exentos de impuestos cuando la sociedad registra pérdidas, por ejemplo, causadas por la depreciación acelerada de sus activos fijos. Esto es lógico, por cuanto ese retiro se asimila a un retiro de capital.

Grandes proyectos de inversión llevados a cabo por sociedades de personas, entonces, pueden, mediante la depreciación acelerada, postergar el pago de impuestos en Chile aun retirando flujos en dinero hasta que, en definitiva, la empresa obtenga utilidades. Cuando se trata, por ejemplo, de proyectos mineros que exigen fuertes y sucesivas inversiones esta postergación puede ser muy larga y por ende muy importante para la rentabilidad del proyecto. Es necesario aclarar que esta postergación es legal y legítima. No se trata aquí de una evasión sino del uso de una posibilidad que otorga la ley para favorecer la inversión.

El Gobierno se propone evitar esto mediante la prohibición de incluir depreciaciones aceleradas a la hora de calcular si un retiro corresponde a utilidades retiradas o a capital. Esto significa que la depreciación acelerada sólo se puede emplear para efectos del impuesto a las utilidades de las empresas, mientras que para efectos de los impuestos que pagan las personas o los inversionistas extranjeros por los retiros de utilidades de sus empresas, sólo se puede considerar la depreciación normal.

Con esta medida también se busca asimilar la situación de los socios de una sociedad de personas con la de los accionistas de una sociedad anónima. En el caso particular de las sociedades anónimas, éstas sólo pueden distribuir utilidades financieras a sus inversionistas según la ley que las rige. Estas utilidades financieras consideran como gasto sólo la depreciación normal.

Así presentadas las cosas, la proposición parece razonable, pero el problema está en que esta medida afectaría negativamente la inversión,

no sólo la de los grandes proyectos, sino también la de pequeños y medianos empresarios que hacen uso de las disposiciones de la ley actual postergando sus impuestos sólo en forma transitoria, dado que la naturaleza de sus negocios no les permite postergarlos por plazos largos como en el caso de los proyectos mineros.

Esta proposición guarda poca relación con la evasión y mucha con la intención de aumentar la recaudación de impuestos. En vez de igualar el caso de las sociedades anónimas con el de personas en perjuicio de la inversión, se podría haberlas igualado en beneficio de la inversión permitiendo también a estas últimas utilizar para el cálculo de los impuestos de sus accionistas la depreciación acelerada.

### 3.4. Financiamiento de empresas con deuda

Al respecto, el proyecto de ley propone dos modificaciones a la ley de la renta:

a) *Límite a los intereses considerados gastos.* Ésta consiste en establecer un límite al monto de intereses que se pueden considerar como gastos para calcular la utilidad de una empresa afecta al impuesto de Primera Categoría del 15%, tanto para empresas chilenas como extranjeras.

La norma establece que no se consideran como gastos, sino que como “gastos rechazados” los intereses que se paguen por las deudas que excedan un nivel de deuda consistente con una relación deuda/capital de tres veces. Los gastos rechazados están afectos a un impuesto de “multa” del 35% en el caso de las sociedades anónimas y las sociedades extranjeras, además de no poder deducirse como gasto para calcular la Primera Categoría. En el caso de las sociedades de personas, en vez del impuesto de “multa”, el gasto rechazado se considera un retiro de los socios. La norma excluiría los negocios que, por constitución, necesitan de un endeudamiento elevado como bancos, compañías de leasing y de seguros.

El Ejecutivo pretende con esto evitar que

las empresas a través de préstamos relacionados puedan, en definitiva, retirar utilidades mediante el pago de intereses. En el caso de las empresas extranjeras, esa posibilidad legítima y legal existe hoy. En la medida que esas empresas relacionadas califiquen como instituciones financieras, esos intereses quedan afectos al 4% de impuesto adicional, mientras que los retiros de utilidades están afectos al 35%. La diferencia hace tentador el uso de financiamientos relacionados, lo cual también tiene beneficios de otro tipo<sup>5</sup>. En el caso de las empresas chilenas, no es posible retirar utilidades mediante el pago de intereses con el fin de reducir impuestos.

Normas sobre capitalización mínima para inversionistas extranjeros como la propuesta existen en economías desarrolladas y pueden ser razonables, aunque de todas formas constituyan un aumento impositivo, afecten marginalmente a la inversión (por ejemplo de concesiones de obras públicas) y creen nuevas distorsiones. Estos efectos disminuirían si, por ejemplo, el endeudamiento máximo permitido fuera superior a las tres veces que contempla el proyecto. Esta norma también limita el retiro de capital que se produce cuando, producto de la depreciación acelerada, se tienen pérdidas tributarias pero igual hay flujos de caja positivos.

Sin embargo, tal como está redactada la norma, se entiende que afecta también a las empresas chilenas. Esto resulta una proposición nociva para la economía. En efecto, la norma propuesta restringiría esta forma de hacer negocios que se utiliza por ser eficiente y gravaría doblemente los intereses cuando la deuda supere tres veces el patrimonio. Esta doble tributación se produciría por cuanto la empresa acreedora debería pagar impuesto a la renta por los intereses que cobra y la deudora pagaría el impuesto único del 35% por esos mismos intereses o el global complementario en el caso de sociedades de personas.

<sup>5</sup> Los financiamientos relacionados podrán pagar menos impuestos, pero también tienen el beneficio de reducir el riesgo-Chile en manos de la banca internacional como explicaremos más adelante.

Las pequeñas y medianas empresas, de por sí de escaso capital, podrían verse desaceleradas en su desarrollo al existir un techo a su endeudamiento, a menos que quieran pagar impuestos en exceso. En el caso de una crisis económica, muchas empresas pueden ver reducido su capital y, por ende, elevado su nivel de endeudamiento por sobre el máximo de tres veces. Todo ello parece negativo.

En síntesis, la norma en el caso de las empresas chilenas elevaría los impuestos y crearía una distorsión adicional respecto a la forma cómo pueden financiarse las empresas, afectando en alguna medida la inversión.

b) *Nueva definición de instituciones financieras.* La segunda disposición respecto al financiamiento de las empresas se refiere a establecer que a futuro será el SII y no el Banco Central, como es ahora, quien va a determinar qué instituciones financieras estarán afectas a un impuesto adicional del 4% a los intereses que cobren y cuáles al 35%. Esto no es un cambio muy fundamental, pero parece ser el Banco Central la autoridad más informada para ello y el entregar esta atribución al SII lo deja una vez más en calidad de juez y parte.

Además, se propone una definición para las instituciones que se pueden acoger al 4% que exige que la institución prestamista tenga por objeto principal captar y otorgar préstamos o financiamiento en forma pública, y, además, que no esté relacionada con la empresa prestataria constituida en Chile.

Esta última parte parece poco práctica. Las multinacionales y grandes empresas habitualmente utilizan una de sus empresas como la administradora de los financiamientos obtenidos de terceros con el objeto de centralizar la gestión de créditos y minimizar el costo financiero de sus empresas. Dicha empresa administradora de créditos les presta los créditos obtenidos de terceros a las demás filiales. Esta práctica no le resta legitimidad a su calidad de instituciones financieras. El obligarlas a triangular sus operaciones a través de bancos para acceder al 4% sólo encarecerá el costo finan-

ciero de los proyectos de inversión sin generar más recursos al fisco.

Por otro lado, la exclusión de las entidades financieras relacionadas reducirá la disponibilidad de créditos para Chile, porque pone el peso del financiamiento en otras instituciones financieras que es dudoso que quieran aumentar su exposición en nuestro país. Asimismo, la definición de institución financiera propuesta podría dejar gravados con un 35% los intereses pagados a los tenedores de bonos internacionales si éstos son, por ejemplo, fondos de pensiones norteamericanos. No hay duda que financiamientos de este tipo o de leasing o de cualquier forma creativa que sea otorgado por instituciones del mercado de capitales, no necesariamente bancos, debieran considerarse para efectos del 4%. Recién las propias autoridades económicas pidieron al SII gravar los bonos emitidos en UF y colocados en el exterior con un 4% en vez del 35%. Con el proyecto de ley pareciera que se desandaría ese camino.

Finalmente, la existencia de una relación deuda/capital máxima para las empresas, del tipo de la comentada más arriba, hace innecesaria la exclusión de las sociedades relacionadas de la definición de instituciones financieras.

### 3.5. Otras disposiciones que aumentan impuestos

Para recaudar más impuestos el proyecto de ley propone disminuir el número de empresas mineras y de transporte de pasajeros afectas a renta presunta, quitar definitivamente el carácter de crédito tributario a las contribuciones de bienes raíces, elevar el costo asociado a los almacenes particulares para el depósito de mercaderías y tratar de evitar es que las empresas adquieran sociedades que registran pérdidas acumuladas para desarrollar negocios nuevos que se esperan generen utilidades. Esas utilidades eventuales serían compensadas por las pérdidas de la sociedad adquirida y por ende no pagarían impuestos. La Ley de la Renta continuaría permitiendo deducir las pérdidas en el caso de que el mismo dueño conti-

núe desarrollando otros negocios con la sociedad con pérdidas acumuladas o continúe con el mismo giro.

Nuevamente en este último caso se trata de una norma que restringiría una práctica que hoy es legítima y legal. Esta proposición representaría una actitud poco equitativa por parte del fisco, porque éste cobraría impuestos cuando hay utilidades pero no permitiría plenamente deducir las pérdidas cuando el sector privado fracase en un negocio. Sería una suerte de “socio” privilegiado.

## 4. Modificaciones que disminuyen los impuestos

### 4.1. Impuesto al lujo

El proyecto busca reducir la tasa del “impuesto al lujo” que afecta al oro de un 50% a un 30%. Esto es muy favorable tanto por la discutible validez técnica de este tipo de impuestos como por su posible efecto sobre la recaudación.

Se echa de menos, por otro lado, la reducción o eliminación de otros impuestos al lujo o específicos de dudoso efecto sobre la recaudación y con un efecto nocivo sobre la eficiencia de la economía<sup>6</sup>.

### 4.2. Impuesto a las ganancias de capital para extranjeros

También el proyecto de ley intenta eliminar el impuesto a las ganancias de capital generadas por ventas de acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil que afecta a los inversionistas extranjeros. La intención no puede ser más loable y recoge una aspiración del mercado de capitales nacional que ha visto cómo normas tributarias y cambiarias han dejado fuera

<sup>6</sup> Para más ejemplos de impuestos derogables, véase Fontaine y Vergara (1997).

a Chile de las preferencias de los grandes inversionistas de los mercados de capitales internacionales.

Desgraciadamente, la redacción de la propuesta introduce tales requisitos para los inversionistas internacionales que resulta bastante inoperante. En efecto, el proyecto sólo alude a los fondos de inversión, no a todos los inversionistas extranjeros. Exige que esos fondos durante el tiempo que inviertan en el país no tengan partícipes chilenos o cuando mucho, en ciertos casos, tengan un máximo del 5% del fondo, hagan sólo oferta pública de sus cuotas de participación, estén regulados de cierta manera en su país de origen, pidan un informe especial a la comisión clasificadora de Riesgos de Chile, no operen mediante un establecimiento permanente en el país, no intervengan en la gestión y administración de las empresas donde inviertan y se inscriban en un registro especial del SII mediante una declaración jurada de un representante especial que debe ser corredor de bolsa.

Es probable tales requisitos, muchos de ellos absurdos como la exigencia de la nacionalidad de los inversionistas del fondo, en circunstancia que los fondos extranjeros normalmente desconocen la identificación de sus partícipes, desincentiven el ingreso de estos fondos a Chile. En otras palabras, es dudoso que el interés por invertir en un pequeño país como Chile pueda llevar a los fondos internacionales a cumplir con la burocracia que se está creando para poder tener acceso a la exención tributaria a las ganancias de capital.

Se podría haber optado por la eliminación de las ganancias de capital para todos los extranjeros, obtenida tanto en transacciones de acciones de sociedades anónimas abiertas como en transacciones de instrumentos de deuda, fondos mutuos y de inversión, efectuados en bolsas de valores. Eso sí constituiría un paso decisivo en la dirección de acercar nuestro mercado de capitales a los grandes flujos internacionales reduciendo el costo de capital que enfrentarían las empresas chilenas y tonificando nuestras alicaídas bolsas de valores en beneficio de sus participantes y especialmente de las AFP. Esto sería tan beneficioso que

bien compensaría la menor recaudación que pudiera generar que chilenos se disfrazen de extranjeros para efectos de aprovechar esta ventaja. Por lo demás, la existencia de ADRs ya les permite parcialmente esa posibilidad.

Todavía más, conviene y sería más equitativo eliminar el impuesto a las ganancias de capital mencionadas en el párrafo anterior para todos los contribuyentes, incluyendo los nacionales. Así se generaría un impulso importante a la creatividad, a la capacidad empresarial, a la inversión y a la liquidez que tanta falta le hace a nuestro mercado de valores.

No hay que olvidar que el impuesto a las ganancias de capital, al menos en el caso en que el flujo del activo debe pagar el impuesto al ingreso, constituye una doble tributación<sup>7</sup>. El precio de un activo sube porque se espera de él mayores utilidades futuras. Estas utilidades, en su momento, pagarán los impuestos respectivos. Si las ganancias de capital están también gravadas, esas mayores utilidades pagarán impuestos dos veces: cuando se venda el activo y cuando se materialicen las utilidades. Por lo mismo constituye un desincentivo a las ventas de activos aunque sea económicamente conveniente hacerlo.

## 5. Medidas para combatir la evasión

El proyecto de ley contiene un gran número de disposiciones que buscan combatir la evasión tributaria. Nos es imposible analizar la totalidad de ellas, pero sí vale la pena destacar algunas:

### 5.1. Aumento en los recursos para el SII

Se modifica progresivamente, hasta el 2006, la planta de funcionarios del SII, creando 539 nuevos cargos. Esto representa un aumento del 18% respecto a la planta actual del servicio de 3.000 personas. Equivale a duplicar en los próximos años el aumento de funcionarios que esta repartición

<sup>7</sup> Véase Engel y Galetovic (2000).



ha tenido durante los pasados diez años. Se trata pues de un incremento significativo en la capacidad de fiscalización. Diversas estadísticas utilizadas por el SII muestran que, en términos relativos, el presupuesto de la administración tributaria es menor al de otros países, tanto desarrollados como de América Latina. Las estadísticas se refieren a presupuesto del SII como porcentaje del PIB, número de funcionarios del SII como porcentaje de la población, recursos gastados por cada peso recaudado, etc.<sup>8</sup>

Engel, Galetovic y Raddatz (2000) muestran que el rendimiento marginal de un peso gastado en fiscalización tributaria aumenta la recaudación del IVA en \$ 31, lo que es muy superior a lo que se obtendría en otros países. Si a esto se le agrega lo que se obtendría por menor evasión de otros impuestos, el resultado es promisorio. Este resultado sugiere que el beneficio de incrementar los recursos del SII es significativo en términos de menor evasión. Sin embargo, por diversos motivos es importante ser cautelosos en esa apreciación. En primer lugar, no sólo es importante la cantidad sino la calidad del gasto extra y eso es difícil de capturar en los modelos. En segundo lugar, la poca cantidad de observaciones de dicho estudio siembra una interrogante acerca de la posibilidad de extrapolar sus resultados ante cambios discretos. En tercer lugar, en la medida que el país crece la economía se formaliza, lo que hace caer la evasión. Si en un período determinado el país crece y además ha aumentado el presupuesto del SII, podríamos estar frente a una correlación espuria. Por último, los costos de administración tributaria incluyen el presupuesto del SII pero excluyen, por falta de información disponible, los costos privados de cumplir con las obligaciones tributarias. Esto es tiempo, burocracia, información, y otros.

A pesar de las aprensiones que siempre existen cuando se entregan recursos adicionales a una repartición pública, nos parece que hay argumentos razonables para apoyar este aumento en la capacidad fiscalizadora. En todo caso, se sugiere

<sup>8</sup> Véase Jorrat (2000).

avanzar decididamente en la elaboración de indicadores de eficiencia de la administración tributaria, que permitan cuantificar más científicamente el rendimiento marginal de los recursos entregados al SII<sup>9</sup>.

## 5.2. Información bancaria

Este ha sido uno de los temas más polémicos en el actual proyecto de ley. De hecho motivó una discusión al interior de la coalición gobernante, que se tradujo en que se sacara del proyecto original lo referido a la información de las cuentas corrientes de las empresas. Quedó en el proyecto lo referido a la información que deben enviar los bancos con respecto a las operaciones de crédito y a las garantías involucradas. Debe destacarse que aquí, a diferencia del caso de los intereses por depósitos, se está requiriendo información que no va directamente al cálculo del impuesto cada año, sino más bien que serviría para encontrar posibles evasores.

Al respecto cabe hacer una serie de consideraciones, ya que sobre este tema han surgido varios mitos:

- a) En estas materias existe siempre un *trade-off* entre eficacia de la fiscalización y privacidad. En esta última no sólo estamos hablando de secreto bancario, sino también del derecho de las personas a mantener en reserva determinados aspectos de su vida, entre los cuales estarían ciertas transacciones financieras.
- b) No es cierto, como han sostenido algunos sectores, que en todos los países desarrollados los servicios de impuestos internos tengan acceso automático a cualquier información bancaria. Las prácticas varían de país en país, pero el secreto bancario sigue siendo un activo muy valioso en todos los países<sup>10</sup>. Incluso en el caso de los intereses

<sup>9</sup> Para este tipo de indicadores, véase Serra (2000b).

<sup>10</sup> Para un análisis detallado de las prácticas en los distintos países, véase OECD (2000).

sobre los depósitos, en el que nos parece razonable que se requiera la información automática como se hace en la actualidad en Chile, hay países muy respetados que no lo hacen. Entre éstos se cuentan Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Portugal, Suiza, y otros.

- c) En la mayor parte de las materias la información no es automática, sino que requiere de algún tipo de procedimiento previo para solicitarla al banco. Hay algunos países donde la administración tributaria puede solicitar la información al banco, pero el contribuyente puede impugnar su entrega, ante lo cual se puede entablar una contienda judicial. En algunos casos se requieren procedimientos administrativos que pueden ser bastante complejos y justificados (como en EE.UU.), en otros que haya una causa criminal (Austria), en otros en que el contribuyente esté siendo investigado y con la opinión favorable de más de una autoridad (Alemania, Canadá), en otros que haya requerimientos judiciales (Suecia) y en otros simplemente basta con requerirla a los bancos (Francia, Italia, España). Pero nótese que incluso en estos casos no es automática, sino que se debe pedir explícitamente al banco.
- d) En materia de créditos, son muy pocos los países en que los bancos entregan información automáticamente a los servicios de impuestos internos, tal como propone el proyecto. Los intereses por los créditos se reportan automáticamente en Noruega y Suecia.
- e) Estimamos que el exigir el reporte automático de créditos a los bancos involucra un costo administrativo considerable para estos últimos.
- f) En la práctica hoy el contribuyente cuando es citado entrega la información de sus créditos al SII. Obviamente puede haber casos en que se oculta información, pero no sólo no es fácil sino que además debe compararse este costo con los costos en materia

de privacidad y en mayores gastos administrativos del sistema financiero. Además, por la vía administrativa se han logrado cosas como que las notarías informen de las cancelaciones de créditos al SII, lo que reduce la posibilidad de ocultar ingresos.

En Chile el SII ya tiene las facultades para acceder a la información bancaria de los contribuyentes en caso de un juicio penal. A lo más podría agregarse la facultad para acceder a la información sobre los créditos y sus garantías en el caso que el contribuyente esté siendo investigado y con el conocimiento del propio contribuyente. Nos parece que extender esto a información automática de los bancos al SII sobre créditos y garantías es un exceso que no se justifica.

### 5.3. Otras medidas contra la evasión

Entre otras se destacan:

- a) Se faculta al SII para exigir declaraciones de impuestos vía internet u otros medios tecnológicos. Parece conveniente que el SII incentive el empleo de medios tecnológicos lo que redundaría en un mejor servicio y en un mejor control tributario. De hecho el SII ha sido ejemplo mundial en cuanto a incorporar tecnología y específicamente internet. Es notable que el pasado abril el 25% de las declaraciones de impuestos se hicieron vía internet. Sin embargo, no nos convence que SII pueda *obligar* a los contribuyentes a declarar por internet.
- b) Con relación a la prelación de créditos, el proyecto incorpora como crédito de primera clase los del fisco por impuestos, derechos, tasas y demás gravámenes. Ya estaban los de retención y recargo, pero se incluye ahora la totalidad de los impuestos. La desventaja de esto es que encarecerá el costo del crédito.
- c) El proyecto propone eliminar el derecho a crédito fiscal que tiene una empresa que

recibe una factura de un contribuyente que no ha cumplido con sus obligaciones tributarias. Para ello establece un registro de contribuyentes impagos para que cada empresa, cada vez que reciba una factura, deba revisar si el contribuyente que se la emitió está o no en deuda con el fisco, hecho que incluso puede ocurrir en forma posterior al uso del crédito fiscal en cuestión.

La fiscalización tributaria es una obligación del fisco y no de los particulares. No son los privados los llamados a fiscalizar a sus pares. Desde un punto de vista práctico, lo propuesto sería muy engorroso y aumentaría el costo de las transacciones de la economía, ya recargado de obligaciones tributarias y legales. Esta parece una disposición bastante arbitraria y costosa.

- d) El proyecto establece que procederá la suspensión total o parcial del cobro judicial de impuestos sólo en caso que se hayan embargado los suficientes bienes o constituido las garantías necesarias a juicio del juez respectivo. Aquí definitivamente da la sensación que no se está dando cabida al debido proceso. No es razonable que se deba inmovilizar todo o parte del activo por una eventual obligación tributaria cuya existencia aún se está investigando. Más discutible es lo anterior si se agrega que el juez y parte en la primera instancia fue el SII. Una medida de esta naturaleza puede tener efectos muy adversos sobre todo en la pequeña y mediana empresa que, al estar embargada, se le dificulta el acceso al crédito y pierde el necesario manejo sobre sus activos. Debe recordarse que los juicios tributarios no son precisamente cortos, lo que agrava aún más esta situación.
- e) El proyecto también establece la imposibilidad para la Tesorería de realizar convenios de pago tratándose de impuestos de retención o recargo. Más allá de la inconsistencia que tiene esta norma con lo que recientemente acaba de hacer el Gobierno en materia de renegociación de deudas tributa-

rias, aquí se genera un problema práctico, por cuanto con esta rigidez la Tesorería puede terminar recuperando menos impuestos adeudados que si pudiera realizar el convenio, como por ejemplo en caso de quiebra.

### Referencias bibliográficas

- Barra, P.; y Jorratt, M. (1999). "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile". *Documento de Trabajo*, Servicio de Impuestos Internos (junio).
- Engel, E.; y Galetovic, A. (2000). "¿Qué Hacer con los Impuestos a las Ganancias de Capital". *Estudios Públicos* N° 79 (invierno).
- \_\_\_\_\_. Galetovic, A.; y Raddatz, C. (2000). "A Note on Enforcement Spending and VAT Revenues". Mimeo.
- Fontaine, B.; y Vergara, R. (1997). "Una Reforma Tributaria para el Crecimiento". *Estudios Públicos* N° 67 (invierno).
- \_\_\_\_\_. (2000). "Análisis del Proyecto Contra la Evasión Tributaria", *Estudios Públicos* N° 79 (invierno).
- Fontaine, B. (1994). "Un Impuesto para Fortalecer el Crecimiento". En Felipe Larrain (ed.), *Chile hacia el 2000*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Jorratt, M. (2000). "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno". *Documento de Trabajo*, Servicio de Impuestos Internos (marzo).
- \_\_\_\_\_. y Serra, P. (2000). "Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile". *Documento de Trabajo* N° 72, Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (marzo).
- OECD (2000). "Improving Access to Bank Information for Tax Purposes". París: marzo.
- Serra, P. (2000a). "Fundamentos para una Reforma Tributaria en Chile" (por aparecer en *Cuadernos de Economía*).
- \_\_\_\_\_. (2000b). "Measuring the Performance of Chile's Tax Administration". *Documento de Trabajo* N° 77, Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (junio).

**ANEXO**

**Cuadro de las principales modificaciones propuestas**

**Modificaciones que aumentan impuestos**

- Eliminación definitiva de las contribuciones como crédito del impuesto a la renta.
- IVA para las ventas de activo fijo.
- Restricciones a las devoluciones de IVA.
- Prohibición de incluir la depreciación acelerada para el cálculo de los retiros de las sociedades de personas.
- Límite a los intereses considerados como gastos tributarios.
- Nueva definición de instituciones financieras fectas al 4% de impuesto adicional sobre los intereses versus el 35% general. Facultad del SII para determinar quiénes cumplen con la definición.
- Restricción al empleo de sociedades con pérdidas tributarias.
- Disminución de las empresas que califican para declarar impuestos en base a renta presunta en los rubros de transporte urbano y minería.
- eleva el costo asociado a los almacenes particulares para el depósito de mercaderías.

**Modificaciones antievasión**

- Aumento en los recursos para el SII.
- Facultad del SII para exigir declaraciones por internet.
- Plazo de revisión del IVA: 3 años.
- Concentración de las funciones de la tesorería en al cobranza de los impuestos impagos. Precisión de las funciones del SII.
- Definición de las funciones del SII y de la Tesorería
- Sanción del delito de facturas falsas.
- Contribuyente debe verificar situación tributaria del emisor de una factura.
- Aumento de las multas por el no pago de impuestos.
- Normas para acelerar los juicios tributarios.
- Embargos a los contribuyentes durante los juicios de apelación.
- Obligación de los bancos de informar al SII deudas de los contribuyentes y las garantías otorgadas por éstos.
- La Tesorería no podrá negociar convenios de pago.
- Los contribuyentes deben probar el precio de las importaciones.
- Los impuestos pasan a ser créditos de primera clase en caso de quiebra.
- Elimina el crédito fiscal de las facturas de contribuyentes que no ha cumplido con sus obligaciones tributarias.
- Introduce numerosas modificaciones a la Ordenanza de Aduanas.

**Modificaciones que disminuyen impuestos**

- Eliminación del impuesto a las ganancias de capital generadas por la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas para determinados contribuyentes extranjeros.
- Disminución del impuestos especial al oro de un 50% del valor de la mercadería aun 30%.

**Correcciones a las leyes impositivas**

- Grava con el impuesto a la renta las ventas de acciones de sociedades anónimas cerradas adquiridas con reinversiones de utilidades.
- Iguala la habitualidad en la venta de terrenos subdivididos urbanos con las subdivisiones de terrenos rurales.