

**UN PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE COMO HERRAMIENTA
PARA ELEVAR LA FISCALIDAD. ALENTADORA EXPERIENCIA EN EL
CASO DE CHILE.**

Patricio Barra

Marzo 2003

UN PLAN DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE COMO HERRAMIENTA PARA ELEVAR LA FISCALIDAD. ALENTADORA EXPERIENCIA EN EL CASO DE CHILE.

Patricio Barra¹

R e s u m e n

Este trabajo aborda el problema de la insuficiencia recaudatoria presente en América Latina y evalúa una alternativa para hacer frente a dicha insuficiencia: el combate del fraude fiscal. Se analizan los fundamentos teóricos y empíricos para incluir un Plan de Lucha Contra el Fraude (PLCF) como una herramienta más dentro de las figuras tradicionales para elevar la fiscalidad. El trabajo ofrece una metodología para guiar el diseño de un plan con estas características y la estrategia necesaria para su consecución óptima. Se completa el análisis con la aplicación concreta del PLCF impulsado por las autoridades económicas en Chile a partir de 2001. Entre otras medidas, el PLCF chileno contempló un incremento de efectivos y de potestades legales para la administración tributaria, mejoras en el campo de las facilidades a los contribuyentes y reformas a la legislación en áreas vulnerables al fraude fiscal. Al mismo tiempo, tomó el riesgo de ofrecer compromisos explícitos de recaudación adicional por su aplicación. Frente a las metas presupuestadas, los resultados efectivos del plan en 2001 y 2002 --sus dos primeros años de aplicación-- han revelado un cumplimiento a plenitud. A la luz de esta alentadora experiencia recaudatoria, el trabajo concluye que combatir el fraude fiscal en un país latinoamericano, no sólo es posible sino que puede constituirse en una excelente herramienta para procurar nuevos recursos y para mejorar el desempeño del sistema fiscal. Lo anterior exige, en cualquier caso, de una estrategia bien delineada y de un compromiso claro de autoridades fiscales y contribuyentes.

¹ Las opiniones emitidas en este trabajo son exclusivamente a título personal. Este documento fue presentado al XVI Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF.

1 Introducción

Por décadas, los síntomas de insuficiencia recaudatoria han estado presentes en casi todas las economías de América Latina. Como sostiene Cosulich (1998) el diagnóstico incluye severas incertidumbres en el presupuesto de ingresos; un déficit fiscal sostenido, inclusive en períodos económicos benignos; e inversiones sociales y de infraestructura truncas por volatilidades de financiamiento. Todos ellos indicativos claros de que la fiscalidad latinoamericana no ha mostrado consistencia con el modelo de Estado al que aspiran sus países.

El logro de un mayor nivel de recaudación tributaria para hacer frente al problema ha sido un viejo anhelo regional². Entre los impulsos reformistas más recientes, Arévalo y Cordón (2000) identifican la eliminación paulatina de beneficios fiscales; la simplificación de los esquemas de imposición a la renta de las personas físicas; la generalización del IVA; la introducción de nuevas figuras tributarias, como el impuesto sobre transacciones financieras; y la reforma de la tributación municipal. También debe contabilizarse un número muy importante de reformas orientadas a mejorar el desempeño de las administraciones tributarias.

Pese a los esfuerzos, o bien, por la ineficacia de los mismos, la baja fiscalidad latinoamericana y la debilidad de las finanzas públicas, en la mayoría de los casos, persiste. Un dato ilustrativo es el siguiente. La presión fiscal promedio para el subcontinente en la actualidad no excede de un 15% del PIB, sin considerar contribuciones sociales³. En el modelo fiscal de las siete economías más industrializadas del mundo, el mismo índice llega a un 27% del PIB, esto es, cerca del doble. Es claro que para el modelo de “estado de bienestar”, paradigma de los países desarrollados, la fiscalidad latinoamericana resultaría totalmente inconsistente.

Ahora bien, diversos antecedentes sugieren que la presión fiscal relativamente baja de América Latina no estriba únicamente en diferencias de tipos, estructuras impositivas o beneficios fiscales, respecto a los países desarrollados. Tanto o más importante resulta ser el alto nivel de fraude fiscal⁴ observado en la región. Mediciones para el IVA realizadas por Silvani y Brondolo (1993) y Nam y Parsche(2001), indican que la tasa de fraude en casi todos los países desarrollados es menor al 15%. En los países latinoamericanos, con excepción de Chile, ésta se empuja por encima del 35%. Una conclusión similar se obtiene de un informe de competitividad internacional del IMD (1998) que elabora un índice de percepción del cumplimiento fiscal en 47 países, y en el cual de 6 países latinoamericanos incluidos, 5 aparecen en el quintil de naciones peor evaluadas en cumplimiento fiscal.

El problema del fraude fiscal es relevante incluso en los países que exhiben un mejor desempeño recaudatorio en la región. Es el caso de Brasil, Chile y Uruguay cuyas presiones fiscales son apreciablemente más altas que las de sus vecinos. Sin embargo, como ello se da en un importante contexto de fraude, la mayor fiscalidad no es sino el resultado de una mayor imposición sobre el

² Por la vía del gasto, las iniciativas reformistas han apuntado hacia las privatizaciones, una mayor austeridad fiscal con recortes en inversión pública, concesiones a privados en infraestructura, y la adopción de reglas de disciplina fiscal.

³ Estas cifras de presión fiscal, como otras que se presentarán más adelante, excluyen la componente de contribuciones a la seguridad social. Esto por razones de comparación, ya que en Chile el sistema previsional está en manos de entidades privadas y sólo un pequeño remanente sigue aún bajo administración del Estado.

⁴ Es importante advertir que en este trabajo, se ha empleado el concepto de “fraude fiscal” para englobar el más amplio rango de acciones de incumplimiento, evasión, elusión y delitos asociados con las leyes impositivas. En un sentido más estricto, el “fraude fiscal” sólo atañería a este último tipo de acciones tributarias.

segmento de contribuyentes que cumplen. Algunos han llamado certeramente a este fenómeno como la “imposición a la honestidad”, por cuanto el peso de alzas impositivas o la introducción de nuevas figuras tributarias, siempre termina recayendo en los agentes que cumplen con el sistema fiscal. También en este caso se acentúan las ineficiencias en el funcionamiento de la economía. Bajo la existencia de fraude fiscal se deben aplicar tipos impositivos más altos para recaudar una cantidad dada y las distorsiones económicas crecen más que proporcionalmente con los tipos impositivos. Al mismo tiempo, se deteriora el funcionamiento de los mercados, ya que los agentes que defraudan, en ocasiones siendo menos eficientes, pueden dejar fuera de competencia a quienes cumplen. Se sigue de lo anterior que, en escenarios de fraude elevado, exhibir una mayor presión fiscal no será necesariamente una buena noticia para la economía.

Nuestro planteamiento es que reducir el fraude en los impuestos que ya existen, puede ser una alternativa o complemento más que atractivo para potenciar la fiscalidad en América Latina. Si se lograra hacer con éxito, los efectos positivos no se limitarían únicamente a una mayor recaudación. Un mejoramiento general del desempeño económico sería también esperable. Un estudio reciente de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2001), evaluando empíricamente la dirección de la causalidad, concluye que los mejores índices fiscales (cumplimiento tributario, por ejemplo) *causan* un mayor crecimiento del PIB per cápita, y no al revés.

En el presente documento analizamos una iniciativa concreta en el sentido de lo recién expuesto. Se trata del denominado “Plan de Lucha Contra el Fraude” (PLCF, en adelante) impulsado por las autoridades económicas en Chile a partir del año 2001. Entre otras medidas, el PLCF contempló un importante incremento de efectivos y de potestades legales para la administración tributaria, mejoras en el campo de las facilidades a los contribuyentes y reformas a la legislación en áreas vulnerables al fraude fiscal. Al mismo tiempo tomó el riesgo de ofrecer compromisos explícitos de recaudación adicional por su aplicación. El objetivo de este reporte es ofrecer una visión sistematizada de la estrategia de diseño y aplicación de un PLCF, de la experiencia chilena aplicando una herramienta recaudatoria como ésta y de sus alentadores resultados, a dos años de entrada en operación. Se intenta además identificar algunos factores críticos que han contribuido al éxito recaudatorio del PLCF en Chile. Estos pueden ser útiles a la hora de extrapolar o contrastar con iniciativas similares en otros países.

El resto del trabajo se ha organizado como sigue: el capítulo 2 explica porqué frente al desafío de elevar la fiscalidad se optó por un PLCF. El capítulo 3 describe la estrategia de diseño del PLCF. El capítulo 4 analiza su aplicación en Chile y los resultados obtenidos. Finalmente, el capítulo 5 presenta las conclusiones.

2 ¿Por qué un Plan de Lucha contra el Fraude?

2.1 Suficiencia recaudatoria y cumplimiento fiscal

El principio de suficiencia recaudatoria establece que el sistema fiscal debe ser capaz de contribuir con un adecuado volumen de recursos al financiamiento del Estado. Si bien los impuestos no son la única forma de generación de recursos públicos⁵, está claro que dicho principio se juega en la coherencia que exhiban, en el largo plazo, la fiscalidad y el modelo de Estado.

En el caso de los países latinoamericanos, los problemas de insuficiencia venidos por el lado de los ingresos son innegables. La presión fiscal promedio, sin seguridad social, para la región es del orden del 15% del PIB. Ese promedio comprende en un extremo a países con presiones fiscales incluso bajo el 10% del PIB, las que enfrentan apremiantes desequilibrios en sus balances fiscales. Y, en el otro extremo, economías con valores que bordean el 20%. Estas últimas, sin embargo, afrontan aún importantes demandas por abordar en salud, tecnología, educación e infraestructura.

En el caso de los países desarrollados, cuya presión fiscal promedio duplica a la de los países latinoamericanos (Véase Tabla 1), los problemas de suficiencia aparecen comparativamente menos imperiosos⁶. Al comparar los impuestos más relevantes en la arquitectura fiscal de esos países y los de América Latina se verá que no existen grandes diferencias. IRPF, IRPJ, IVA, accisas a alcoholes y combustibles, y aranceles. Salvo los impuestos “verdes” o las tasas parafiscales establecidas en algunos países desarrollados, el resto de figuras tributarias es común a ambos modelos. Luego, la cuestión de la diferente presión fiscal se halla explicada por las diferencias en la amplitud de las bases imponibles, los tipos impositivos, y el grado de cumplimiento de los impuestos. Siguiendo el análisis de Serra (2000) si se denomina el PIB por Y y se asume que la recaudación está concentrada en un impuesto de base imponible B , de tipo impositivo t y cuya tasa porcentual de fraude es f , entonces la presión fiscal R/Y puede expresarse como:

$$\frac{R}{Y} = \frac{B*t*(1-f)}{Y}$$

Se sigue de la expresión anterior, que la comparación y al mismo tiempo el campo de herramientas disponibles para elevar la fiscalidad, comprende tres elementos. La presión fiscal será más elevada en tanto sea mayor la base imponible B , el tipo impositivo t , o el grado de cumplimiento fiscal $(1-f)$.

⁵ Las dos alternativas de financiamiento más importantes, aparte de los impuestos, son el endeudamiento y la renta de activos públicos o su privatización. En el caso del endeudamiento, el acceso a las instancias de crédito (bancos, organismos internacionales) depende inequívocamente del desempeño recaudatorio, entendiéndose que cuando un Estado se endeuda está comprometiendo recaudación tributaria futura, la que le permitirá dar cumplimientos a sus pagos. Por otra parte, los activos privatizados generan rentas sólo por una vez. En el largo plazo, los activos privatizados han de sumarse como generadores de recaudación tributaria.

⁶ No obstante existen riesgos recaudatorios que afectan tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. Se podría hablar de ellos como “los riesgos fiscales de la globalización”, tales como el comercio electrónico, la deslocalización de las bases imponibles, los fenómenos de fraude fiscal transnacional, etc. Se suman también la necesaria desgravación arancelaria por tratados de libre comercio y el agotamiento de las fuentes más tradicionales de imposición.

Con relación a la amplitud de las bases imponibles. En el caso de los impuestos a la renta, las cifras apuntan en el sentido de bases más bien reducidas en el caso de los países latinoamericanos. Las exenciones, rebajas y demás franquicias, especialmente en los IRPF, aparecen disminuyendo de manera muy notable su capacidad recaudatoria. A modo de ejemplo, el presupuesto de beneficios fiscales en Chile indica que las exenciones y diferimientos sólo del IRPF alcanzan al 88% de la recaudación efectiva del gravamen. Aunque las cifras no son comparables, sirva como referencia que en España y EE.UU., el mismo indicador en el IRPF llega a un 20% y a un 60% de la recaudación efectiva, respectivamente (OCDE(1996)). En el IVA, las exenciones no hacen gran diferencia entre países. Un estudio para 20 economías mostraba ya en 1988 una gran concordancia en el número de exenciones y bienes favorecidos, sin importar el grado de industrialización (Tait(1988)). La excepción al patrón eran Chile, Nueva Zelanda y Noruega que exhiben unas exenciones particularmente reducidas en el impuesto.

Con relación a los tipos impositivos. En el IRPF se revela un grado de divergencia moderada. El tipo marginal máximo en los IRPF en la mayor parte de países de América Latina --salvo Uruguay y Paraguay que no disponen de este gravamen-- se halla en el rango del 30% al 40%. En los países desarrollados el tipo marginal máximo promedio es algo más elevado. Lo que sí hace una diferencia crucial con respecto a ellos, es la limitadísima fracción de contribuyentes que se ve alcanzada por el tipo marginal máximo y, a su vez, la masiva concentración de personas en el mínimo exento. Este elemento puede ser indicativo del nivel de fraude en ese tributo. Por su parte, en el IRPJ no se detectan diferencias radicales. Según datos para 1997, en América Latina el tipo sobre la renta de las sociedades va en un rango promedio de entre 23% y 28% y en los países de la OCDE, entre 22% y 34% (Arévalo y Cordón (2000)). En el caso del IVA, la coincidencia es aún más marcada. El tipo básico promedio tanto del subcontinente americano como de los países del G-7 que aplican IVA, aproxima a un 15%. Inclusive, países como Argentina y Uruguay aplican tipos básicos superiores al 20%. En el campo de los tipos reducidos, también hay ciertas similitudes en cuanto a sectores y productos favorecidos.

Con relación al nivel de cumplimiento fiscal. La evidencia anterior sugiere que ni la amplitud de bases ni el nivel de tipos explica cabalmente la enorme disparidad de presión fiscal que hemos aludido, a excepción quizá de lo que ocurre con la baja fiscalidad del IRPF. Se puede inferir entonces que la variable restante, el fraude fiscal, ha de tener una incidencia significativa explicando la marcada desproporción de fiscalidad. A modo ilustrativo, se presenta a continuación en la Tabla 1 una comparación de la presión fiscal para una selección de países agrupados regionalmente y del índice de cumplimiento fiscal percibido. Este último índice forma parte de las variables utilizadas por el IMD (1998) para construir un ranking de competitividad internacional. No se trata de una medición, sino de un estudio de percepción subjetiva que se elabora sobre la base de las opiniones de un conjunto de expertos, analistas e inversores internacionales.

Tabla 1:
Presión Fiscal y Percepción de Cumplimiento - Año 1998

	Presión Fiscal (%)		Índice de percepción de cumplimiento fiscal $0 \leq I^C \leq 10$
	<i>Gobierno General</i>		
	Incluye Seg. Social	Excluye Seg. Social	
Suecia	52,5	48,4	4,40
Media G-7 ⁽¹⁾	36,1	26,5	5,40
EE.UU.	28,9	22,1	6,22
España ⁽²⁾	32,8	21,3	5,09
Media 4 "dragones" asiáticos ⁽³⁾	17,3	16,7	4,97
Media América Latina⁽⁴⁾	17,9	14,6	2,99

Fuente: Presión fiscal extraída de Government Financial Statistics Yearbook, International Monetary Fund(2001). Índice de percepción de cumplimiento fiscal extraído del informe de competitividad mundial del IMD(1998).

Notas:

(1) Considera a EE.UU., Alemania, Canadá, Italia, Francia, Japón, y Reino Unido.

(2) Cifra corresponde a 1996.

(3) Considera a Indonesia, Corea, Singapur, y Malasia.

(4) Considera sólo a Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Costa Rica, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

Al observar el índice promedio de cumplimiento fiscal percibido y compararlo con los valores de presión fiscal, surge nítidamente un patrón. En América Latina, la menor presión fiscal se acompaña con un bajo índice relativo en la percepción de cumplimiento. Este índice es apreciablemente más bajo que el observado en los países del G-7. El estudio de percepción considera a 47 países, siendo las economías identificadas con una percepción de cumplimiento más alto Singapur, Hong Kong, Nueva Zelanda y Finlandia. De 6 países latinoamericanos incluidos, 5 aparecen evaluados en el quintil de naciones con peor percepción de cumplimiento.

2.2 Magnitud del fraude fiscal

El fraude fiscal es un fenómeno presente en todos los sistemas tributarios, aunque en diferentes grados de extensión y con diferentes matices y formas⁷. La medición del fraude fiscal y la obtención de mediciones comparables entre países no es una tarea fácil. A pesar de ello, varias administraciones tributarias desarrollan estimaciones de fraude fiscal. En algunos casos éstas son dadas a conocer públicamente y en otros, mantenidas en reserva. Paralelamente, un número creciente de trabajos académicos ha tratado de generar cifras con mayor confiabilidad y comparables entre países. El trabajo comparativo pionero de Silvani y Brondolo (1993) ofrece una estimación del nivel de incumplimiento en el IVA para un conjunto de países desarrollados y en desarrollo. La metodología seguida se basa en cuentas nacionales y asume que la brecha entre la recaudación teórica que se deduce de dichas cuentas y la cifra de recaudación efectiva, es una aproximación del fraude fiscal. La tasa de fraude fiscal expresa la brecha como porcentaje de la obligación teórica. Más recientemente, Nam y Parsche (2001) han aplicado una metodología similar para medir fraude en el IVA en varios países europeos. A continuación, en la Tabla 2 se muestran los resultados de estas estimaciones para economías seleccionadas.

⁷ No es el propósito de este trabajo abordar las causas de este fenómeno, que son varias y diversas. Con todo se considera que, como señala Serra (2000), en varias de ellas, la administración tributaria y el diseño del sistema fiscal juegan un rol preponderante.

Tabla 2
Estimaciones de la Tasa de Fraude en el IVA
Método de Cuentas Nacionales

	Año 1991/1993 (%)	Año 1996 (%)
Francia	--	9,8
Alemania	--	7,5
Holanda	--	1,6
Portugal	14,0	15,6
España	26,0	24,0
Reino Unido	--	6,5
Italia	--	34,9
Nueva Zelanda	5,1	--
Chile	22,9	20,0
Uruguay	29,7	--
Argentina	31,5	--
México	37,1	37,0
Bolivia	43,9	--
Perú	68,2	--

Fuente: Silvani y Brondolo (1993) para cifras 1991/1993. Nam y Parsche (2001) para cifras 1996, salvo en Chile: Servicio de Impuestos Internos (2001) y México: Dalsgaard(2000).

La tabla anterior ratifica el patrón detectado entre percepción de cumplimiento y suficiencia recaudatoria. En el caso de los países de mayor desarrollo, los porcentajes de fraude en el IVA se sitúan del 15% hacia abajo, con la excepción de Italia y España⁸. En los países latinoamericanos de la muestra, los porcentajes de fraude en el IVA se ubican del 30% hacia arriba, exceptuando a Chile. En el caso de Bolivia y Perú, la tasa de fraude se elevaría incluso por encima del 40% y 60%, respectivamente. Evidencia más reciente (Taliercio y Engelschalk (2001)) sugiere mejoras en el desempeño de control fiscal en esos dos países respecto a la fecha del estudio, aunque no tan radicales como para desvirtuar la conclusión de que en América Latina, el fraude fiscal constituye un factor central en la explicación de su insuficiencia recaudatoria.

2.3 Atractivo del fraude fiscal como fuente recaudatoria

El primer corolario que surge del análisis anterior es que el fraude fiscal en el subcontinente ha sido y, continúa siendo, una fuente insuficientemente explotada de nuevos recursos. En el caso de países desarrollados, podemos identificar al menos dos iniciativas recientes para organizar una lucha contra el fraude fiscal. En Canadá, una misión gubernamental desarrolló una profunda revisión de las debilidades del sistema fiscal frente a la subdeclaración e inició medidas correctivas (Revenue

⁸ En el caso de Italia, la elevada tasa de fraude registrada en la medición vía Cuentas Nacionales guarda cierta consistencia con el bajo índice de percepción de cumplimiento del estudio del IMD(1998), de hecho ocupa el puesto 34°, en el ránking de cumplimiento de los 47 países. El caso de España es algo contradictorio ya que su buena percepción de cumplimiento (puesto 18°) no se condice con lo que indicaría la cifra de Cuentas Nacionales.

Canada(1995)). En el Reino Unido, una iniciativa reciente ha organizado un plan general para combatir el fraude en la fiscalidad indirecta con resultados bastante promisorios en el caso de los impuestos a tabacos (HM Treasury (2001)).

En América Latina también se cuentan iniciativas en esta línea. En los últimos años se pueden constatar al menos tres interesantes esfuerzos. Es el caso de Perú, Argentina y Chile (Véase Taliercio y Engelschalk (2001), Caballero y Dornbush (2002), y Etcheberry (2001), respectivamente). Sin embargo, con la excepción del caso chileno, las iniciativas para reducir el fraude fiscal se han limitado a una reorganización administrativa, o bien, a la inclusión más o menos forzada de algunas pocas medidas en paquetes mucho mayores de reforma tributaria tradicional.

A nuestro juicio, la falta de un enfoque estratégico de largo plazo en la lucha contra el fraude fiscal, una débil voluntad política y la ausencia de un liderazgo, han significado que varias de las incipientes iniciativas regionales de reforma contra el fraude fiscal hayan tenido poco o nulo éxito recaudatorio. A lo anterior deben agregarse factores estructurales afectando el impacto de medidas contra el fraude, tema que será abordado en mayor profundidad en el capítulo siguiente. La ausencia de éxitos generalizados, apreciables y sostenibles en el tiempo, parece haber mermado también la confianza de varias autoridades económicas regionales que alguna vez manifestaron su interés en la lucha contra el fraude como herramienta recaudatoria. Así, frente a procesos de reforma fiscal, los impulsos regionales recientes se han orientado a las vías más tradicionales para elevar la fiscalidad.

Lo anterior no desvirtúa el hecho que el fraude fiscal representa todavía una importante fuente de recursos potenciales. A continuación, en la Tabla 3 se ha realizado un ejercicio utilizando las cifras disponibles de fraude y recaudación en el IVA de algunos países. Se cuantifica el aumento de recaudación que se produciría en el IVA, bajo la hipótesis de que se lograra reducir su tasa de fraude. La cuantificación supone por simplicidad un incremento lineal, con todo lo demás constante.

Tabla 3
Un ejercicio idealizado:
Aumento en la recaudación de IVA por una reducción de su tasa de fraude⁽¹⁾

	<i>Si se reduce a 20%</i>		<i>Si se reduce a 18%</i>		<i>Si se reduce a 15%</i>	
	Aum. %	% de PIB	Aum. %	% de PIB	Aum. %	% de PIB
Chile	-	-	2,5	0,2	6,2	0,5
Uruguay	13,8	0,3	16,6	0,4	20,9	0,5
Argentina	16,8	1,0	19,7	1,2	24,1	1,5
México	27,2	0,8	30,4	0,9	35,1	1,0
Bolivia	42,6	2,0	46,2	2,1	51,5	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de tasa de fraude de Tabla 2 e información de recaudación tributaria de IVA extraída de Government Financial Statistics Yearbook, International Monetary Fund (2001).

Nota:

1 En este ejercicio la mayor recaudación se estima en forma proporcional a la disminución de la tasa de fraude. Se supone todo lo demás constante. Las cifras de recaudación de IVA consideradas corresponden a 1996 (salvo para Argentina donde se disponía de dato de 1994). En el caso de Uruguay, Argentina y Bolivia se supone que las tasas de fraude disponibles a 1993 son las mismas para 1996.

Aunque responde a una situación idealizada, la cuantificación anterior permite fijar órdenes de magnitud para un esfuerzo eficaz por reducir el fraude. Tomando el caso de Bolivia, cuyos datos indican una tasa de fraude en el IVA por encima del 40%, los incrementos de recaudación podrían llegar hasta 2 puntos del PIB al reducir la tasa de fraude a 20% y hasta 2,4 puntos del PIB, al reducirla a 15%. Cabe señalar que estos porcentajes de cumplimiento no son irreales o inalcanzables. De hecho, ya en 1996 la tasa de fraude en el IVA en Chile era del 20%. Países más cercanos en la escala de desarrollo como Portugal muestran una tasa de fraude en IVA de 15% y luego otros, como Nueva Zelanda y algunas naciones europeas, una tasa bajo el 10%.

Pero la lucha contra el fraude fiscal no sólo implica mayores ingresos. Reducirlo tiene además importantes beneficios desde el punto de vista de eficiencia y equidad. El incumplimiento de los impuestos constituye un factor de competencia desleal hacia los contribuyentes que cumplen, luego si se lo reduce se contribuye a una mayor equidad. A su vez, el fraude fiscal obliga a aplicar tipos impositivos más altos para recaudar una cantidad dada y las distorsiones económicas crecen más que proporcionalmente con los tipos impositivos (Serra(2000)). Si se reduce el fraude se abre la posibilidad de moderar los tipos impositivos y, por tanto, aminorar las distorsiones⁹. En especial, aquellas más cuestionadas sobre los procesos de ahorro e inversión y al esfuerzo adicional de los individuos.

Al reducir el fraude fiscal también se promueve un clima de mayor cumplimiento en otras áreas de la economía. Ordonez (2001) muestra la retroalimentación que existe entre fraude fiscal e ilegalidades como la corrupción, la contratación indocumentada de trabajadores, la venta de bienes falsificados o robados, las operaciones de lavado de dinero, etc. Más aún, si se logra reducir el fraude fiscal sustantivamente es dable esperar mejoras en el desempeño económico. Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2001) han estimado empíricamente la dirección de la causalidad entre índices fiscales y crecimiento económico. Su resultado es que mejores índices fiscales (cumplimiento tributario, por ejemplo) *causan* un mayor crecimiento del PIB per cápita. Ello contradice un argumento que se esgrime en ocasiones, en el sentido de que hay que esperar a que las economías latinoamericanas crezcan y que, luego de ello, se debiera producir naturalmente una menor tasa de fraude fiscal. La evidencia del estudio sugiere que, por el contrario, mejorar índices fiscales como el cumplimiento de los impuestos es un coadyuvante del crecimiento.

Ahora bien, la lucha contra el fraude es una herramienta de recaudación y de eficiencia, pero no está aislada de las otras vías más tradicionales de aumento de la fiscalidad. Por de pronto, el radio de acción para impulsar alzas tributarias es cada vez más estrecho ante una convergencia internacional hacia tipos impositivos más moderados. Sin embargo, la racionalización de los diseños en materia de franquicias, exoneraciones y mínimos exentos, especialmente en el IRPF, es un objetivo altamente deseable de consecución. En el IVA, el pronóstico puede ser similar aunque las dificultades para avanzar en la reducción de sus beneficios fiscales resultan mayores, por la valoración de la equidad en los mismos. En cualquier caso, existen fundadas razones para creer que si no se impulsan esas acciones, los sistemas se volverán más vulnerables al fraude fiscal. En ese

⁹ Si se supone una economía compuesta por dos individuos, el primero cuyo ingreso es $I/2$ defrauda la totalidad de su impuesto y el segundo cuyo ingreso es $I/2$ cumple a cabalidad con su impuesto. La recaudación será igual a $I/2*0 + I/2*t = I/2*t$. Supongamos, por simplicidad que las distorsiones son cuadráticas con el tipo impositivo. Luego, la distorsión conjunta será $\alpha*t^2$, siendo α una constante. Si en el sistema se erradica el fraude y se rebaja el tipo impositivo para mantener inalterada la recaudación, entonces el nuevo tipo será $t/2$. La distorsión conjunta ahora será $2*\alpha*(t/2)^2 = \alpha*t^2/2$. En síntesis, se ha reducido el fraude, se ha rebajado el tipo manteniendo constante la recaudación, y la distorsión económica se ha disminuido.

sentido, las medidas orientadas a moderar los tipos impositivos y ampliar las bases de aplicación deben ser consideradas inequívocamente complementarias de la lucha contra el fraude.

Respecto a las nuevas figuras recaudatorias, como los impuestos a transacciones financieras y las tasas parafiscales, no es el objetivo de este trabajo evaluar cómo ellas impactan la recaudación, la eficiencia, la equidad o la simplicidad del sistema tributario. Lo que sí parece relevante señalar es que en un escenario en que el nivel de fraude fiscal es elevado, estas nuevas figuras como cualquier otra alza tributaria pueden significar una mayor imposición sobre el segmento de contribuyentes que se halla dispuesto a cumplir con el sistema fiscal. Algunos certeramente han denominado esa situación paradójica como la “imposición a la honestidad”. A la luz de los principios de equidad y eficiencia, acompañar las nuevas figuras tributarias con un esfuerzo serio en materia de lucha contra el fraude fiscal no parece ser una mala idea. De Souza (2001) plantea que reducir el fraude fiscal es una forma de legitimar socialmente nuevas reformas tributarias.

2.3 Distinción entre un PLCF y las funciones permanentes de la administración tributaria

Aún reconociendo que la lucha contra el fraude fiscal es un objetivo loable y rentable, la cuestión que surge a continuación es por qué diseñar un plan con carácter de reforma tributaria para impulsarlo. ¿No es acaso parte de la función permanente de la administración tributaria tratar de aminorar el fraude fiscal?

Efectivamente, el combate del fraude fiscal es una tarea permanente de la administración tributaria. De hecho, todas las administraciones tributarias del CIAT lo consignan como un objetivo del Plan Estratégico institucional. Elaborar un PLCF no significa dejar de lado la valiosísima práctica de revisar y reforzar la función permanente de la administración tributaria ante el fraude fiscal. Eso ha de seguirse con igual o mayor intensidad. La necesidad de un PLCF se presenta, a nuestro juicio, en al menos dos escenarios. Uno, cuando el sistema fiscal y su administración tributaria ha escalado positivamente en su desempeño y las mejoras de productividad llegan a un cierto límite. Y otro, cuando existen todavía importantes mejoras de diseño y gestión por hacer, pero la administración tributaria se topa con barreras que escapan a su esfera, y cuya solución depende de cambios legales o de reformas más estructurales. En la mayoría de los países de América Latina, a nuestro juicio, la lucha contra el fraude enfrenta más un escenario del segundo tipo que del primero.

En consecuencia con lo anterior, la principal justificación para estructurar un PLCF es abordar esta tarea con una estrategia de largo plazo, y así eliminar los obstáculos que impiden un mejor cometido contra el fraude fiscal. Entre la ventajas que derivan de usar un plan con características de reforma tributaria destacan las siguientes:

- Obliga a realizar un diagnóstico comprehensivo de las figuras de fraude fiscal y de los ámbitos prioritarios hacia los cuales se deberán dirigir las medidas del PLCF.
- Implica ir a la solución de todos los “cuellos de botella” que impiden a la administración tributaria atacar alguna forma de fraude, desde los vacíos en las leyes impositivas u otras leyes, hasta las insuficiencias de recursos y potestades.
- Integra y potencia un conjunto amplio y diverso de medidas contra el fraude fiscal. Muchas de ellas carecerían de impacto o viabilidad si no se ejecutan *simultáneamente*.

- Establece un marco de estabilidad, que permite convertir las medidas del PLCF en medidas institucionales, que no dependerán de cambios en los equipos ni en las autoridades fiscales.
- Programa los esfuerzos de control del fraude fiscal en un período plurianual.
- Compromete a todos los efectivos de la administración tributaria, como asimismo a los contribuyentes en un esfuerzo con acciones y metas claras para reducir el fraude fiscal.

3 Metodología seguida para el diseño de un PLCF

A continuación presentamos una visión general de la metodología seguida en Chile para la construcción de un PLCF. Desde luego, esta metodología no pretende ser un camino único o acabado para abordar un proceso de este tipo, sin embargo se ha considerado pertinente describirla previamente a fin de exponer de mejor forma el PLCF chileno. Por otra parte, la metodología no surge del vacío. Ha sido construida tanto sobre la base de la experiencia de la administración tributaria chilena como sobre los principios de buenas prácticas fiscales que ofrecen diversos estudios internacionales. La estrategia para la construcción de un PLCF exitoso, no dista demasiado de aquella necesaria para la ejecución de una reforma tributaria exitosa.

3.1 Estrategia básica

El PLCF desde sus orígenes debiera ser concebido bajo un enfoque de proyecto. Esto significa enfrentar su desarrollo en distintas etapas y con hitos claros en cada una de ellas. Asimismo, supone responsabilizar de su construcción a un equipo múltiple de funcionarios expertos y consultores, cuyo jefe de proyecto no puede ser sino la autoridad máxima de la administración tributaria. El liderazgo de éste se considera clave para asegurar una buena marcha de las etapas de diseño del PLCF, como también el apoyo político. Otro aspecto básico tomado en cuenta dice relación con la confidencialidad. En ese sentido, resulta indispensable limitar en número el equipo de diseño involucrado, al menos en las etapas previas a la construcción de la ley. Se evita así adelantar innecesariamente un debate público y poner en riesgo todo el proyecto. Por último, se considera parte de la estrategia básica graduar en el tiempo la entrada en vigencia de las medidas del PLCF. Esa graduación puede sustituir la utilización de pilotos, los que resultarían impracticables en el caso de una iniciativa de esta naturaleza.

3.2 Etapas de diseño

El diseño del PLCF contempla seis grandes etapas. Una primera etapa de diagnóstico del estado del fraude fiscal en el país, una segunda etapa orientada a generar las medidas correctivas, una tercera etapa destinada a evaluar ex ante esas medidas y retroalimentar su diseño, una cuarta etapa de construcción y aprobación de la ley, una quinta etapa de aplicación, y finalmente, una instancia de evaluación ex post que verificará los resultados del PLCF. A continuación se describe cada una de ellas.

Diagnóstico:

En esta primera etapa ha de analizarse la magnitud del fraude fiscal que exhibe la economía. Un elemento extraordinariamente útil para este diagnóstico es contar con estimaciones del nivel de fraude fiscal, sino en todos los impuestos, al menos en los más importantes. En ese sentido, la literatura ofrece distintos métodos para obtener cuantificaciones del fraude fiscal. Si bien la precisión involucrada en estos métodos es variada, lo importante de contar con cifras es que permiten fijar un orden de magnitud de la variable y la tendencia, cuando es posible construir una serie temporal. Diagnosticar el fraude fiscal, sin contar con cifras aproximadas de su magnitud, resultaría un ejercicio muy débil que dejaría sin sustento a una iniciativa de este tipo.

En conexión directa con el nivel de fraude fiscal, el diagnóstico debe extenderse a los recursos disponibles para la administración tributaria. La disponibilidad de recursos comprende tanto los recursos humanos como los recursos monetarios. Especial mención merece el número de inspectores y su porcentaje sobre el total de efectivos. De la misma forma, el diagnóstico debe incluir las potestades de la administración tributaria en el campo del acceso a información, en los instrumentos para la inspección y en la aplicación del sistema de sanciones. Para abordar esta parte del diagnóstico una vía recomendable es la comparación con los recursos y potestades disponibles en administraciones tributarias de países con mejor desempeño.

Respecto de las figuras de fraude fiscal, las administraciones tributarias acumulan una valiosa experiencia en su accionar de control permanente para poder diseñar un “mapa” del fraude fiscal. Sin embargo, se debe considerar que las prácticas defraudatorias son dinámicas y en ocasiones algunas de ellas no llegan a su conocimiento, especialmente las que se asocian con la elusión o abuso de vacíos legales. El diagnóstico de estas prácticas, por ejemplo, podría ser apoyado con el concurso de investigadores externos y consultores tributarios “anónimos” del sector privado.

Otro elemento indispensable en el diagnóstico dice relación con el estado de los servicios de facilitación y ayuda al contribuyente. Un PLCF no puede entenderse sin atender al objetivo de facilitar el cumplimiento de los contribuyentes. Son los propios contribuyentes los que están llamados a ser aliados y parte interesada en que la administración tributaria reduzca el fraude fiscal. Por ello es oportuno identificar problemas y dificultades que puedan estar obstaculizando un servicio más justo y más eficiente hacia los contribuyentes, a fin de incorporarlos al diseño del PLCF.

También se requiere diagnosticar problemas y dificultades en el campo de la gestión institucional. En el caso específico de Chile el foco del análisis se dirigió a su particular diseño institucional que hasta hoy mantiene disgregadas las funciones de inspección y las funciones de recaudación-cobranza, en dos organismos independientes.

En el caso de otros países, el diagnóstico podría abarcar, por ejemplo, el grado de corrupción entre los efectivos de la administración tributaria, la extensión del sector informal, dificultades de gestión administrativa, la disponibilidad de herramientas tecnológicas, etc.

Generación de medidas:

Al igual que en el diagnóstico, la elaboración de medidas correctivas contra las prácticas defraudatorias debería nutrirse al máximo posible de los conocimientos y capacidades técnicas disponibles al interior de la administración tributaria. En este punto, si bien propuestas de consultores externos pueden ser muy valiosas, convendría más privilegiar la reserva y así evitar que una medida a incorporar al PLCF sea filtrada y pase a ser “información privilegiada” para algunos contribuyentes. Frente a prácticas de fraude fiscal observables en otros países, es interesante tener en vista las soluciones que esos países han adoptado. Un ejemplo son las reglas de precios de transferencia y las reglas de subcapitalización, en las cuales los países de la OCDE acumulan una mayor experiencia o los sistemas censales de información del tipo VIES en la Unión Europea. Se trata en todo caso de adaptar esas medidas antes que replicarlas.

Como una forma de ordenar el análisis del PLCF y pensando en su futura defensa pública, conviene agrupar las medidas analizadas por grandes ámbitos de acción, antes que por impuestos o leyes. Las medidas pueden ser de distinto calibre. En un caso puede tratarse de medidas muy globales,

abarcando tanto códigos tributarios, leyes de impuestos u otro tipo de leyes, reglamentos, etc. En otros casos, de medidas muy específicas y puntuales. El ordenamiento por ámbitos entonces refuerza la idea de que distintas medidas que apuntan hacia un mismo objetivo deben ser coordinadas entre sí para lograr el impacto deseado.

Los ámbitos de las medidas del PLCF emergen del propio diagnóstico. En el caso del PLCF en Chile, se distinguieron 5 ámbitos prioritarios en torno a los cuales ordenar las medidas. Ellos fueron el ámbito de los recursos para la administración tributaria, el ámbito de las potestades disponibles para la administración tributaria, el ámbito de servicio y trato justo hacia el contribuyente, el ámbito de las leyes tributarias, y el ámbito del marco institucional.

Evaluación ex – ante:

La evaluación ex ante de las medidas comprende al menos tres revisiones. Primero resulta indispensable una revisión de la viabilidad política de cada medida. Desde un punto de vista teórico, parece impensable que un proyecto cuyo objetivo es combatir el fraude encuentre oposición política en su aprobación. La práctica indica, sin embargo, que iniciativas técnicamente muy bien diseñadas y justificadas para ir contra el fraude, en ocasiones pueden encontrar obstáculos severos y hasta transversales políticamente.

En segundo lugar, las medidas del PLCF deben ser revisadas desde el punto de vista de su viabilidad jurídica o constitucional. El diseño de las medidas debe evaluarse para garantizar de antemano que no contradice el ordenamiento legal vigente. En este sentido, también la experiencia indica que el coste de presentar y luego litigar la constitucionalidad de un artículo o una ley puede exceder los beneficios buscados con ella.

Luego también ha de realizarse una pre-estimación de costes y rendimientos del PLCF. La evaluación de los costes no debiera importar demasiadas dificultades. En el caso de impulsarse un incremento del personal, equipamiento o infraestructura los costes actuales que maneja la administración tributaria le permiten hacer estimaciones más o menos certeras. El tema de los rendimientos, sin embargo, es uno de los puntos más complejos del PLCF. A este respecto, podemos adelantar que en el caso de Chile se usaron dos métodos para obtener estimaciones de rendimientos por menor evasión. Ambos focalizados en el aumento de recursos de la administración tributaria. Un primer método econométrico que estimó la rentabilidad recaudatoria de invertir 1\$ adicional en la administración tributaria. El otro, emplea los datos de recaudación forzosa por inspector y los extiende al total de recaudación.

Construcción de la ley del PLCF:

En esta etapa se debiera disponer de las medidas ya diseñadas para redactar el proyecto de ley que las contendrá. Por razones obvias, en esta etapa son de gran importancia los recursos humanos de las áreas jurídicas de la administración tributaria o de la entidad responsable. Es de gran importancia que la ley del PLCF no contribuya a una mayor complejidad del marco tributario, por tanto se debe promover un máximo de atención a la generación de simplificaciones.

La ley del PLCF no puede dejar de acompañarse de un informe de costes y rendimientos. Uno de los factores críticos para su defensa legislativa y pública es el compromiso que se asume de conseguir el objetivo de mayor recaudación. En la defensa legislativa, la administración tributaria debe participar activamente a través de su autoridad máxima con los estudios y los informes técnicos que respalden

las medidas del PLCF. Uno de los aspectos que ha de tenerse presente al lograr la aprobación de la ley es el carácter integral del proyecto, es decir, que los rendimientos están condicionados por la aplicación simultánea de las medidas y que las medidas eliminadas o restringidas en el proyecto finalmente aprobado implican un recorte a lo menos equivalente en el rendimiento comprometido.

Aplicación:

Tras la aprobación de la ley del PLCF una primera tarea a realizar por parte de la autoridad tributaria es la difusión de las medidas y metas comprometidas. La difusión a nivel interno tendrá por objeto lograr la adhesión de los efectivos al PLCF. La difusión pública asimismo se orientará a lograr la adhesión de los propios contribuyentes. En este sentido resulta altamente deseable el establecimiento de alianzas de colaboración con otros organismos y entidades como gremios, colegios profesionales, etc. para potenciar la difusión y adhesión. Al mismo tiempo, o eventualmente antes de la aprobación final de la ley, la administración deberá abordar la elaboración de las normas y reglamentos para aplicar la ley; la contratación, asignación y capacitación de los efectivos nuevos y antiguos; la adquisición de nueva infraestructura y equipamiento; y la ejecución de los nuevos planes y programas contra el fraude.

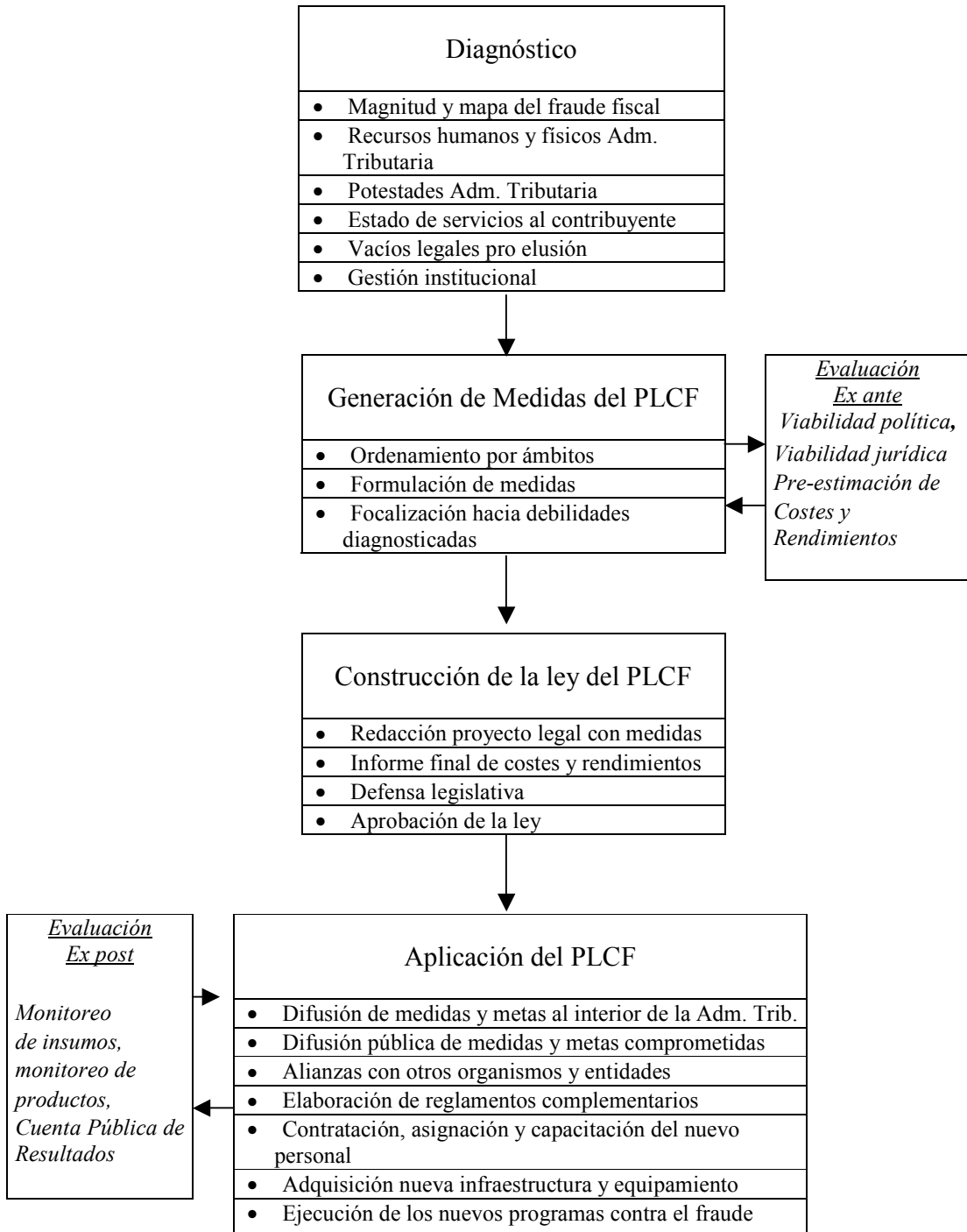
Evaluación ex post:

Esta instancia corresponde a la evaluación del PLCF tras un cierto período de operación, por ejemplo a un semestre o a un año. Se debieran monitorear los insumos del PLCF, esto es, que el nuevo personal esté ingresando y siendo capacitado según lo dispone la ley, que se adquieran los nuevos equipamientos e infraestructura, que las nuevas potestades estén siendo empleadas en la inspección, etc. Al mismo tiempo, la medición debe comprender los productos. Desde aquellos más básicos como la generación de mayor número de inspecciones o de atenciones a contribuyentes hasta el índice más global que corresponde a la mayor recaudación comprometida por el PLCF. Este último es un indicador fundamental que debe ser divulgado en la forma de una Cuenta Pública¹⁰ de resultados que hace la administración tributaria o económica frente a los ciudadanos.

A continuación en la Figura 1, se presenta una síntesis de las etapas contempladas en la metodología descrita para la elaboración de un PLCF.

¹⁰ Concepto empleado en esta oportunidad para aproximar el de “accountability”, empleado en algunos países anglosajones.

Figura 1:
Metodología de diseño de un Plan de Lucha Contra el Fraude



4 El PLCF en Chile

4.1 Contexto

El año 2000 marca el inicio de un nuevo gobierno en Chile, el tercero de la coalición que accedió al poder en 1990. El presidente electo, al igual que su opositor en la elecciones, había comprometido en la campaña electoral una serie de iniciativas para elevar las prestaciones públicas en salud y en educación. Tales iniciativas demandarían recursos por unos US\$800 millones¹¹ anuales hacia el año de pleno régimen, de los cuales se estimaba que unos US\$650 millones necesariamente debían provenir de fuentes impositivas.

Desde el punto de vista económico, el panorama del país al 2000 era relativamente estable. Un crecimiento sostenido de la economía en los últimos años; una baja continua de la inflación; y una posición balanceada de cuentas fiscales con una presión fiscal cercana al 19% del PIB, sin incluir seguridad social. En aquel escenario, el apoyo para impulsar nuevos impuestos y obtener los recursos requeridos, escaseaba aún en la propia coalición gobernante. En forma paralela, la administración tributaria a través de su autoridad máxima había comenzado, ya varios años antes, a convencer a distintos actores políticos y sociales del gran potencial de un PLCF como herramienta para generar nuevos recursos. Condicionando, eso sí, la eficacia de esa herramienta por el tema de mayores recursos y potestades para la administración tributaria y la corrección de algunos aspectos de la estructura tributaria y legal que atentaban contra la justicia y equidad del sistema fiscal.

Frente a una compleja disyuntiva, el gobierno optó por un PLCF. Esa fuerte convicción gubernamental en que la lucha contra el fraude sería una herramienta recaudatoria viable y efectiva tenía dos grandes fundamentos. De un lado, estaba el consenso generalizado a nivel político y económico en Chile que elevar los impuestos podría significar un clima adverso para la inversión privada y el crecimiento, y de otro lado, estaba la confianza en que la administración tributaria chilena podría sacar adelante una iniciativa de este tipo, en vista de su buen desempeño en los últimos años.

4.2 Diagnóstico del Fraude Fiscal en Chile

Estancamiento en la reducción del fraude:

La administración tributaria chilena llevó a cabo esfuerzos muy significativos en términos de modernización en los años 90. La estrategia estuvo orientada a atacar ciertos “bolsones de ineficiencia administrativa” (Véase Etcheberry (2001)). Las mejoras de productividad de las distintas áreas de la administración, especialmente en las áreas de inspección y de servicios telemáticos al contribuyente, se realizaron sin adiciones significativas de recursos ni de potestades. Como resultado, esos esfuerzos de productividad produjeron mejoramientos apreciables en el nivel de cumplimiento tributario. Tal como muestra la Tabla 5, las cifras de fraude fiscal estimadas para el conjunto del sistema en 1990 excedían de 33%. Para el año 1997, el mismo indicador se aproximaba a 24%.

¹¹ Todas las cifras expresadas en “US\$” corresponden a moneda a precios promedio 2001, en dólares de EE.UU. bajo paridad promedio anual (634,98 pesos chilenos por dólar de EE.UU.).

Hacia finales de los 90, sin embargo, comenzaron a manifestarse algunos indicios de agotamiento en las ganancias de productividad. Una evidencia apuntando en ese sentido provenía de la serie anual de la tasa de fraude en el IVA. Tal como se aprecia en el gráfico 1, el índice no mostraba en la segunda mitad de la década la gran celeridad de caída mostrada en la primera mitad. Se suponía que una situación similar estaría produciéndose en los impuestos a la renta, dada la interrelación existente entre ambos impuestos¹². Eventualmente, se podría tratar de “ruidos” en el método de estimación del fraude. Sin embargo, el índice de fraude en el IVA no era el único signo. Los resultados de una encuesta de opinión, que la administración tributaria realiza periódicamente, revelaban que los contribuyentes percibían también una ralentización de los esfuerzos para combatir el fraude en los últimos años. De hecho, en el año 2000 por primera vez la percepción de cumplimiento de la encuesta mostraba una caída respecto a años anteriores.

Tabla 5
Estimación del Fraude Fiscal en Chile
Método de cuentas nacionales

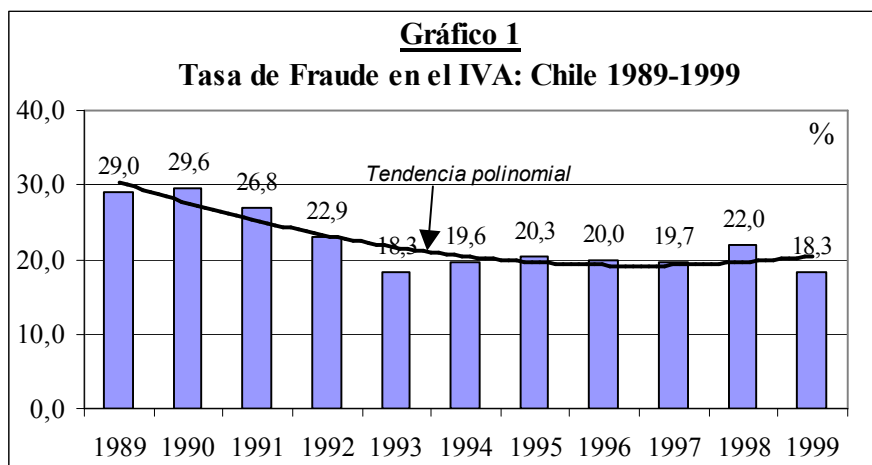
Año	Tasa de Fraude en el IVA (%)	Tasa de fraude en el IRPJ (%)	Tasa de fraude del sistema fiscal ⁽¹⁾ (%)
1989	29,0	58,0	--
1990	29,6	49,6	33,1
1991	26,8	50,0	--
1992	22,9	48,5	--
1993	18,3	44,1	--
1994	19,6	41,1	--
1995	20,3	39,1	--
1996	20,0	41,1	--
1997	19,7	41,7	23,9
1998	22,0	--	--
1999	18,3	--	--

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile (2001).

Notas:

(1) Considera IVA, IRPJ, IRPF, impuesto a combustibles e impuesto a tabacos. Excluye impuestos arancelarios.

¹² Cuando se defrauda el IVA, por ejemplo, declarando menos ventas de las efectivamente realizadas, esas ventas de defraudación se traducen en ingresos no declarados del IRPJ. El dueño de la empresa defraudadora evidentemente retirará los ingresos defraudados sin declararlos en su IRPF. Un encadenamiento de defraudación similar se produce con el abultamiento de costes afectos a IVA.



En atención a estas señales, la administración tributaria puso mayor atención en revisar variables estructurales y frenos que estarían desacelerando los rendimientos logrados en años anteriores. Una consideración que primaba en ese cuadro, era que la tasa de fraude fiscal en Chile estaba lejos todavía de alcanzar una suerte de “mínimo natural”. En efecto, y tal como ilustramos en secciones anteriores, un nivel total de fraude fiscal bordeando el 24% como el exhibido en Chile es mucho más elevado que el indicador de países de buen desempeño tributario, donde llega a ser de apenas un dígito.

Insuficiencia de recursos, en especial de inspectores:

Estrechamente ligado a lo anterior, aparecía el tema de los recursos disponibles para la administración tributaria. La década de los 90 fue un período de sostenido crecimiento económico del país y, consecuentemente, produjo un aumento del número de contribuyentes, de transacciones y de actividades. Si bien, el uso de nuevas tecnologías informáticas en todos los procesos permitió hacer frente a esos aumentos, también era claro que esto no podía compensar completamente una acreditada insuficiencia de medios personales. En particular, el diagnóstico apuntaba a un insuficiente número de puestos para inspectores, haciendo difícil elevar el tercio histórico que tales puestos representaban sobre la dotación total. En efecto, en 1990 el número de declaraciones tributarias en los impuestos a la renta por cada inspector llegaba a 1.339 y esa cifra ya en 1999 se había elevado en un 34%, llegando a 1.795 declaraciones por inspector. Hay que tener presente que entre ambos años, no hubo cambios sustantivos en la legalidad que condiciona la presentación de declaraciones, lo que ratifica el diagnóstico de una decreciente cobertura de inspección.

Tabla 6
Inspectores y declaraciones tributarias en Chile

Año	Número de Inspectores	Número de Declaraciones ¹ IRPJ+IRPF	Declaraciones Por inspector
1990	734	982.727	1.339
1994	811	1.368.869	1.688
1999	1.021	1.832.384	1.795

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile (2001).

Nota:

- 1 En Chile, no todas las personas físicas están obligadas a presentar declaración. En el caso de los asalariados, por ejemplo, sólo lo están aquellos que obtengan rentas de otro origen por sobre un cierto límite. Los ocupados en Chile representaron a unos 5,3 millones en 1999, en una población de habitantes de 15,3 millones.

Los programas más intensivos en personal como el censo de contribuyentes y la presencia de inspección en terreno, estaban enfrentando limitaciones serias. Considerando el enorme poder disuasivo de estos programas era imperioso tomar acciones en este sentido. Por otra parte, el avance tecnológico también impone nuevos retos a los recursos humanos destinados a la inspección, cuya calificación y características profesionales deben responder a estándares más exigentes. Frente a escenarios más sofisticados de fraude vía transacciones electrónicas o relaciones de empresas transnacionales, es claro que el consumo de horas-hombre en casos relevantes puede acrecentarse significativamente.

Ahora bien, en comparación con países de mejor desempeño fiscal la insuficiencia de medios personales también era manifiesta. En los gráficos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4, se muestra una comparación con la disponibilidad de recursos en 1998 de la administración tributaria interna de Chile en comparación con la de países de mayor nivel de desarrollo económico, y que muestran un mejor desempeño relativo¹³. La divergencia de recursos resultaba evidente. Especialmente relevante era el enorme déficit de efectivos que mostraba la administración tributaria interna chilena. Como se muestra en el gráfico 2.4, en Chile cada efectivo de la administración debía dar cobertura a más de 4.000 habitantes, cifra que excedía a EE.UU. cuyo índice es de 2.657 habitantes por efectivo, y por cierto, fuera de comparación con el resto de países en que el índice está bajo 1.000 habitantes por efectivo.

¹³ La comparación incluye las funciones de recaudación-cobranza que en Chile se encuentra separadas en un organismo denominado Servicio de Tesorerías. Ello para hacer comparables las cifras con los datos de los otros países.

**Recursos de la administración tributaria interna en 1998:
Chile vs. países desarrollados**
Fuente: Mitja y Valdés (2000)

Gráfico 2.1

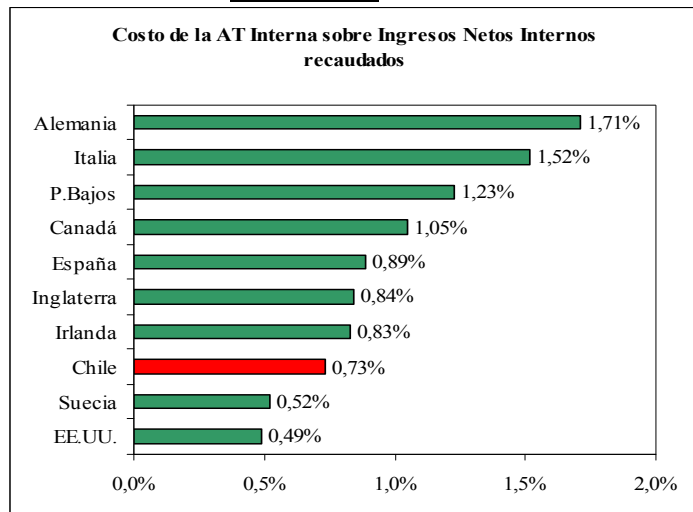


Gráfico 2.2

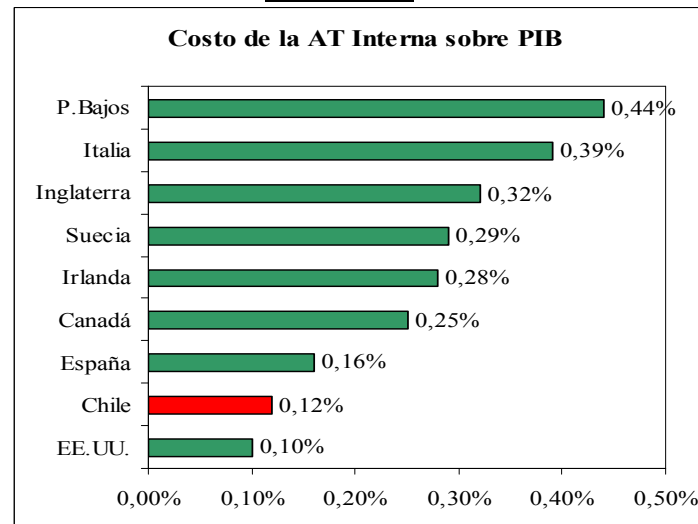


Gráfico 2.3

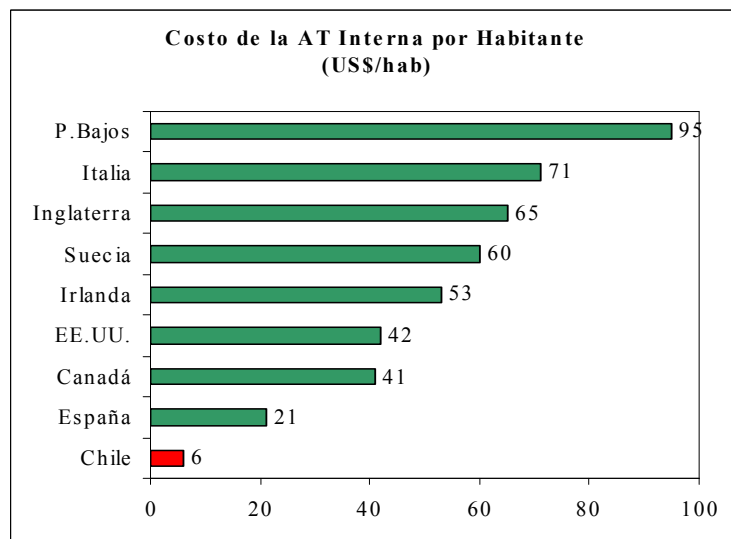
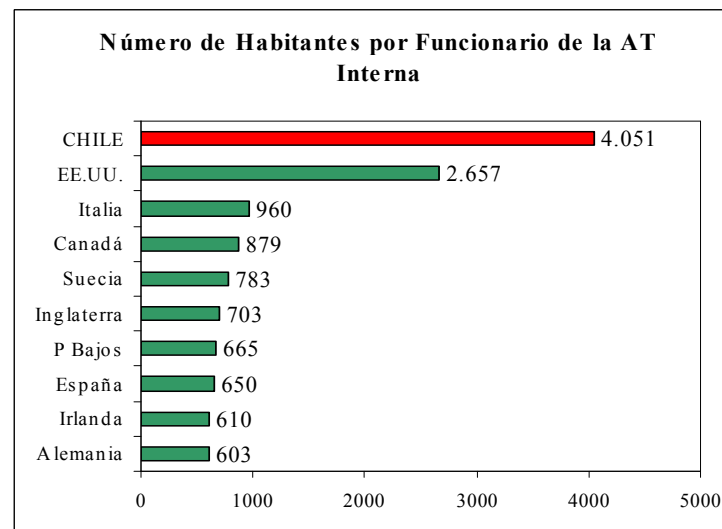


Gráfico 2.4



Falta de potestades limitando procesos de inspección:

Tal como se señaló antes, los resultados importantes que la administración tributaria obtuvo los hizo manteniendo una serie de limitaciones en el campo de las potestades. Estas limitaciones ya estaban repercutiendo en el acceso a información, en la agilización de los sistemas de cobranzas y en la aplicación eficaz del sistema de sanciones. A continuación se ilustran dos elementos del diagnóstico en este ámbito.

En el caso del acceso a información, el secreto bancario seguía (y lo sigue siendo) una barrera legal que fomenta ciertas figuras para evadir. Una práctica que estaba aumentando su frecuencia era la siguiente. Contribuyentes del IRPF, frente a un requerimiento de aclaración de origen de fondos para una inversión sobrenormal, recurrían a un préstamo bancario. Con ese antecedente se justificaba el dinero, pero la administración tributaria --impedida por el secreto bancario-- no podía detectar que en realidad tal préstamo estaba garantizado con algún depósito del contribuyente donde estaban los ingresos no declarados y que, más aún, el préstamo era pagado casi inmediatamente después de usarlo como justificación. Se tenía conocimiento de casos importantes en operaciones “back-to-back”, y en importaciones con cartas de crédito bancarias por parte de grandes importadores.

En el caso de los sistemas de sanciones, el combate a la falsificación de facturas se enfrentaba con el grave problema de que la ley sólo sancionaba al contribuyente detectado usando la factura falsa en sus declaraciones, en tanto, que para el creador del documento falsificado no se tipificaba ningún delito tributario, sino una simple infracción. Agrupaciones delictivas altamente organizadas que falsificaban y transaban facturas falsas, estaban produciendo pérdidas fiscales no despreciables¹⁴.

Vacios legales proclives a elusión:

En otro ámbito de diagnóstico, la legislación tributaria había acumulado varias situaciones de debilidad frente a la elusión fiscal. Estas se estaban manifestando en el campo de franquicias y tratamientos especiales cuyos diseños originales no podían hacer frente a mecanismos más sofisticados y recientes para reducir la carga fiscal indebidamente.

Uno de ellos guardaba relación con los regímenes presuntivos de tributación. En el impuesto a la renta todavía existen tres significativos sectores favorecidos con un sistema de presunción: agricultura, minería y transporte terrestre. Se disponía de abundante evidencia indicando que los costes por ineficiencia, inequidad y fraude fiscal superaban con creces a los beneficios de simplificación que supuestamente perseguían estos sistemas. Un elemento común de elusión fiscal se generaba con precios y costes entre partes relacionadas para trasladar ingresos hacia los sectores del régimen presunto, aprovechando que éstos enfrentan una tributación muchísimo más baja que los sectores de régimen general. El diagnóstico no podía pasarlos por alto al describir del mapa del fraude fiscal en el país.

Otra subárea donde se diagnosticó elusión fue en el campo de las figuras de subcapitalización internacional. Empresas de gran tamaño, estaban eludiendo el pago del impuesto a la renta por la vía de disfrazar aportes de capital como préstamos de parte de empresas relacionadas en el exterior. Los intereses así remesados pagaban un tipo mucho menor (4%) que el impuesto general sobre remesas

¹⁴ De hecho, estimaciones recientes de la administración tributaria chilena sugieren que más de un tercio del fraude en el IVA en el país está asociado con la falsificación o mala utilización de facturas.

de utilidades (35%). Como consecuencia, varias empresas exhibían niveles de endeudamiento tan elevados, que no habrían podido obtener con financistas no relacionados. Las erosiones fiscales de estas figuras se estaban extendiendo por años.

Impedimentos institucionales para profundizar servicios de calidad al contribuyente:

Por otra parte, está la paulatina y persistente incorporación de tecnologías de la información en los procesos de atención de los contribuyentes. En particular, la promoción de Internet como vía de interrelación entre administración tributaria y contribuyente, hacía necesario replantear las relaciones institucionales. Se debe señalar que históricamente en Chile, la administración tributaria ha mantenido una separación institucional de las funciones de inspección respecto de las funciones de recaudación-cobranza. La primera recae en el Servicio de Impuestos Internos y la segunda, en el Servicio de Tesorerías. Esta atípica separación había significado continuas dificultades para mejorar la calidad de los servicios de atención a los contribuyentes. Un problema emblemático de esta área era la ausencia de disposiciones legales para coordinar las políticas de acción frente a los contribuyentes. La coordinación quedaba radicada únicamente en la buena voluntad de las autoridades de ambos servicios. Lo anterior estaba generando situaciones especialmente críticas con el uso de herramientas tecnológicas que estaba impulsando el organismo de inspección, y que el ente recaudador seguía enfrentando por medios tradicionales. El diagnóstico apuntaba necesariamente a la unificación de las entidades o, a lo menos, a la coordinación legal explícita de las acciones de cada entidad. Por otra parte, existía la percepción de que el bajo desempeño relativo de la institución de recaudación-cobranza se daba incluso frente a morosidades de fácil recuperabilidad. Ello hacía prever un enorme potencial recaudatorio si se lograba activar políticas coordinadas y modernas de acción.

4.3 Medidas del PLCF

El PLCF se estructuró en la Ley 19.738 del 19 de junio de 2001. En esa disposición legal, se estableció un conjunto de más de 50 medidas para combatir el fraude fiscal, teniendo como horizonte de planeación el período 2001-2005. Las medidas implicaron modificaciones en diversos cuerpos jurídicos tales como el Código Tributario, la Ley sobre Impuesto a la Renta, la Ley del Impuesto a las Ventas y Servicios, la Ordenanza de Aduanas y las leyes orgánicas del Servicio de Impuestos Internos, de Aduanas y de Tesorería. A continuación, presentamos una breve revisión de algunas medidas seleccionadas por ámbitos de acción. Más adelante, se presenta en la figura 2 un esquema que sintetiza el diagnóstico, las medidas y los objetivos o impactos deseados en cada una de ellas.

(A) En el ámbito de los recursos para la administración tributaria:

Se elevó la dotación de efectivos asignados directamente a programas de inspección. Este incremento se programó en el tiempo de tal manera que al año de pleno régimen, esto es 2005, la administración tributaria dispondrá de 539 nuevos efectivos¹⁵. De ellos, 400 corresponderán a nuevos inspectores. El objetivo de este incremento es nutrir de personal los programas tradicionales de control y a su vez, reforzar los programas más nuevos. Resulta particularmente relevante la asignación de personal a la tarea de perfeccionar y sistematizar el censo de contribuyentes, a la potenciación de las comprobaciones en terreno y al mejoramiento de los procesos de auditorías¹⁶.

El resto corresponderá a nuevos puestos para profesionales de apoyo al trabajo de los inspectores, dedicados a tareas de planificación y control de gestión, incluyendo economistas, ingenieros civiles y abogados.

Con ello, la dotación de inspectores se elevará en un 40% y el porcentaje de inspectores sobre dotación total también aumentará en forma notable. Con todo, a la luz de los indicadores de comparación internacional, el número de efectivos de la administración tributaria interna por habitante, todavía permanecería dentro de niveles evidentemente bajos. De 4.000 habitantes por efectivo antes del PLCF, Chile pasará a unos 3.500 habitantes por efectivo bajo plena aplicación del PLCF, cifra que está bastante por encima todavía de los países de mejor desempeño.

Otra medida importante en este ámbito, se refiere a la reformulación de un incentivo variable en remuneraciones ya existente. La medida supone calibrar los parámetros de otorgamiento del incentivo de remuneraciones para adecuarlo con el grado de cumplimiento de las metas de recaudación del PLCF. El objetivo es que el incentivo salarial al personal de la administración sirva de estímulo real a un mejor desempeño.

¹⁵ Este número de efectivos se determinó a partir de una serie de calibraciones de un modelo que estimaba el rendimiento marginal por inspector. El número de efectivo elegidos se estableció para conciliar el rendimiento total con el incremento deseado de recaudación.

¹⁶ En Chile, el concepto de "auditoría" está asociado con una inspección exhaustiva y profunda sobre una empresa, sus dueños, e incluso terceras partes relacionadas. Involucra por lo general, la comprobación de todos los gravámenes que recaen sobre el contribuyente y sobre los períodos más extensivos permitidos por la legislación.

(B) En el ámbito de las potestades de la administración tributaria:

Una de las medidas contempladas en este campo, se refiere a la introducción de una nueva potestad para acceder a información bancaria. En Chile, el secreto bancario impide a la administración tributaria solicitar antecedentes masivos de contribuyentes a los bancos, con la sola excepción de los intereses pagados por depósitos¹⁷. El diagnóstico indicaba que algunas empresas evitaban la inspección mediante créditos bancarios cuyos antecedentes no podían ser verificados por la administración. La medida entregó a la administración tributaria la potestad para solicitar de los bancos e instituciones financieras todos los datos relativos a operaciones de crédito de dinero y de las garantías involucradas en estas operaciones¹⁸. En todo caso, se estableció que la información tendrá carácter de secreto tributario y sólo será empleada en las funciones propias de inspección. El objetivo de esta medida fue alimentar con la información aludida el vector de información de terceros y agregar un nuevo cruce masivo para las declaraciones del impuesto a la renta. Cabe señalar que todavía se mantiene una brecha importante en Chile respecto a los países que dotan a su organismo tributario de la potestad para acceder a las cuentas bancarias.

Otra medida similar correspondió a la incorporación expresa del Banco Central de Chile dentro de las entidades obligadas a informar los intereses pagados. Algunos contribuyentes, especialmente los de mayor tamaño relativo, evitaban la tributación a intereses recurriendo a instrumentos emitidos por el Banco Central, cuya información hasta antes del PLCF no podía legalmente ser solicitada por parte de la administración tributaria al instituto emisor.

En relación con las potestades de sanción, se creó una nueva figura punitiva relacionada con la falsificación de documentos tributarios. Se estableció carácter de delito a la confección o venta de guías de despacho, facturas, notas de débito, notas de crédito o boletas falsas. También se estableció carácter de delito al uso fraudulento de los medios oficiales de autorización física y electrónica de documentos y a la entrega de antecedentes falsos a la administración tributaria para obtener tales autorizaciones. No se excluyó de responsabilidad a efectivos de la administración que pudieran estar eventualmente involucrados en las nuevas tipologías delictivas. El objetivo de estas nuevas potestades para sancionar la falsificación de documentos impositivos fue instrumentar una nueva delegación denominada “Fiscalía de Facturas Falsas”. Este es un ámbito en el cual todas las medidas debían ser aplicadas *simultáneamente* para lograr el efecto deseado.

También en este ámbito se introdujeron una serie de medidas para fortalecer las potestades de inspección en Aduanas, orientadas fundamentalmente a potenciar el combate del fraude y contrabando aduanero.

(C) En el ámbito de la eficiencia de servicio y trato más justo al contribuyente:

Se entregó a la administración tributaria la potestad para ampliar los plazos de presentación de declaraciones cuando estos se efectúen por medios telemáticos y que no impliquen pago de

¹⁷ En Chile, la administración tributaria sólo en contados casos puede levantar el secreto bancario. Cuando se ha querrelado por delito tributario contra un contribuyente, y siempre que cuente con la autorización del juez de la justicia ordinaria que esté llevando el proceso.

¹⁸ Con excepción de aquellas operaciones de crédito de dinero otorgadas para el uso de tarjetas de crédito que se produce entre el usuario de la tarjeta y el banco emisor, cuyos titulares no sean contribuyentes del IRPJ y se trate de tarjetas de crédito destinadas exclusivamente al uso particular de una persona física y no para el desarrollo de una actividad clasificada en el IRPJ.

impuestos. Esta norma tiene por objetivo lograr un procesamiento más eficiente de las declaraciones y ofrecer un fuerte incentivo a los contribuyentes para que opten por las vías telemáticas de declaración. En ningún caso, esta medida debería alterar el derecho oportuno a devolución que tenga el contribuyente, como tampoco podrá implicar atrasos en los procesamientos o cómputos de la información de ingresos fiscales.

Se dispuso una serie de medidas tendientes a eliminar situaciones en abierta contradicción con los objetivos de trato justo al contribuyente. Por ejemplo, se establecieron mejoras en los procesos de devoluciones, aplicando reajustabilidad en todos los casos en que corresponda dar curso a devoluciones. Se optimizaron los procedimientos en casos de pagos erróneos o en exceso de parte del contribuyente al Fisco. Se especificaron con claridad los períodos en los cuales el contribuyente tiene derecho a un crédito fiscal. Se autorizó el uso de entidades externas en el caso de digitalización de información del sistemas de multas, tal como existe en el caso del pago de impuestos. Se autorizó a la administración tributaria a hacer uso intensivo de las cuentas corrientes de los contribuyentes para abonar allí las devoluciones.

(D) En el ámbito de los vacíos o debilidades de algunas leyes tributarias:

Una de las medidas más relevantes en este ámbito decía relación con el régimen de renta presunta. Acá existía un diagnóstico claro en términos de su contribución al fraude fiscal. El sistema presuntivo fuera de ofrecer importantes incentivos a la elusión tributaria, producía también problemas para el funcionamiento eficiente de la competencia y para la equidad del sistema fiscal. El PLCF, sin embargo, debió reformular su diseño original que propiciaba la eliminación total y sólo propuso una medida menor, pero más viable políticamente. La medida adoptada consistió en restringir el límite de ventas para acceder al sistema de presunción sólo para el sector de minería. Este sector, era el menos significativo en cuanto a contribuyentes acogidos. En el caso de renta presunta de agricultura y transporte de pasajeros, los de mayor cuantía recaudatoria, la medida no encontró el piso mínimo de aprobación en el parlamento.

Por otra parte, el PLCF dispuso una norma de subcapitalización para resguardar el interés fiscal en el caso de intereses de sobreendeudamiento con relacionados, que invocaban la tasa reducida del impuesto a las remesas. La medida consistió en que los intereses pagados a empresas relacionadas extranjeras, en aquellos casos en que la razón deuda relacionada/patrimonio, al momento de contratar la deuda, fuera superior a 3 se excluirían de la tasa reducida y deberían pagar la tasa general del impuesto. Con esto se pretendía poner atajo a una fuente de elusión del impuesto a las utilidades sin afectar el financiamiento vía créditos. En este caso, fue muy útil observar las reglas de subcapitalización presentes en la legislación de países de la OCDE¹⁹.

Otra figura de elusión que se cerró con una medida concreta fue el mal uso de una exención del IVA que favorecía la venta de activos fijos usados. El caso más recurrente era el de camionetas compradas por una empresa, descontando el IVA, que luego de un año amparadas por la exención (o incluso antes), eran transferidas a terceros interesados evitando así el pago del IVA. Para prevenir

¹⁹ Así por ejemplo, Alemania, Australia, Canadá y España utilizan la misma regla 1/3, es decir, se considera endeudamiento excesivo cuando la deuda relacionada supera el equivalente a tres veces el patrimonio; Portugal usa una relación 1/2; Holanda y Suiza ocupan la relación 1/6; y Argentina 1/2,5. Inglaterra no tiene una regla establecida pero en las cortes se ha considerado aceptable la relación 1/1.

esta figura de elusión, la disposición gravó con IVA la venta de bienes del activo fijo, si se vendía dentro de los primeros cuatro años desde que fue adquirido o antes de terminada su vida útil normal.

(E) En el ámbito de la adecuación institucional:

Por diversas razones y presiones, incluida una huelga de parte de los entes gremiales de la Tesorería, no fue posible incluir como medida del PLCF la unificación de la administración tributaria en sus funciones de inspección y de recaudación-cobranza. Como solución alternativa, se dispuso de una serie de medidas orientadas a precisar explícitamente en las leyes cómo habría de hacerse la coordinación entre el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería, responsables de cada una de esas funciones.

Entre otras medidas, se precisó que en adelante sólo el Servicio de Impuestos Internos sería responsable único de la inspección y aplicación y cálculo de los impuestos y sanciones. Con ello, se zanjaba una vieja duplicidad en el caso de los intereses y multas que ocasionalmente producía liquidaciones dispares según si el contribuyente concurría a uno o a otro organismo tributario. Al mismo tiempo, se evitaba que el organismo recaudador diera curso a devoluciones de impuestos de contribuyentes que enfrentaban procesos por parte de el organismo encargado de la inspección.

En el mismo sentido, se sentaron bases legales para obligar a Tesorería ha adoptar medios telemáticos para el pago de los impuestos. Se estableció que el Servicio de Impuestos Internos sería de todos modos responsable de autorizar a los contribuyentes para efectuar el pago de impuestos por vías telemáticas.

Por otra parte, se estableció como potestad para el organismo recaudador el notificar los procesos de cobranza a los contribuyentes morosos mediante el sistema postal certificado. Esas notificaciones hasta antes del PLCF sólo podían hacerse por vía presencial de un efectivo de Tesorería, lo que sumado al reducido número de funcionarios disponibles para esta tarea, significaba desatender un enorme número de deudas de monto menor pero de fácil recuperación.

Otra medida legal muy anhelada en este ámbito, fue el establecimiento de una obligación explícita en las leyes para que ambos organismos se proporcionaran información en condiciones y plazos debidamente regulados. Esto que parecería un principio básico, hasta antes del PLCF quedaba entregado a la buena voluntad de las autoridades de turno de ambas instituciones, ya que la legislación no contemplaba ninguna norma de coordinación²⁰.

²⁰ Entre las principales dificultades observadas en el intercambio de información estaba la inexistencia de estándares de calidad y estándares de oportunidad. Esto era válido tanto para la Tesorería como para el Servicio de Impuestos Internos. En algún sentido, también respondía a un contraproducente juego de poder en que se entregaba información tan mala o tan buena como la que se recibiera de parte del otro organismo.

Figura 2:
Plan de Lucha Contra el Fraude: Chile 2001-2006

Ambito	Diagnóstico	Medidas	Impacto/objetivo
(A) Recursos para la administración tributaria	-Insuficiencia de medios humanos, en especial de inspectores.	(A1) Aumento de dotación de efectivos asignados directamente a programas de inspección	-Reforzar programas de inspección y control (aumenta en 40% fuerza de inspección)
		(A2) Incentivos para un mayor rendimiento de la inspección y la cobranza	
	-Incentivos salariales no alineados con desempeño	(A3) Dotación de efectivos adicionales a Tesorería	-Enlazar metas del PLCF con incentivo salarial de los efectivos
		(A3) Dotación de efectivos adicionales a Dirección de Presupuestos	
(B) Potestades de la administración tributaria	-Insuficiencia de potestades para acceder a información bancaria.	(B1) Acceso a información sobre operaciones de crédito	-Alimentar con información de créditos bancarios el vector para cruce de información
		(B2) Incorporar expresamente al Banco Central de Chile dentro de las entidades obligadas a informar los intereses pagados	
		(B3) Extender a 3 años el plazo de revisión de las declaraciones de IVA, de modo de igualarlo con el plazo existente para revisar la generalidad de los impuestos	
	-Insuficiencia de potestades para agilizar la cobranza	(B4) Sanciones a los inconcurrentes de las notificaciones y citaciones de la administración tributaria	-Sancionar y disuadir comportamientos graves de defraudación como la falsificación de facturas, boletas, etc.
		(B5) Aumento de sanciones por el no pago de impuestos detectado en inspección	
	-Impedimentos legales para aplicar sanciones más eficaces en casos de falsificación de facturas y otros.	(B6) Nuevas sanciones relacionadas con la falsificación de documentos tributarios	-Sancionar fraude amparado por no concurrencia a citaciones de la administración tributaria
		(B7) Fortalecimiento y agilización de la cobranza.	
	-Impedimentos legales para fortalecer el control aduanero.	(B8) Multas tributarias determinadas y giradas por el SII	-Dotar de herramientas más modernas a Aduana para combatir fraude aduanero.
		(B9) Traspaso al declarante la obligación de probar la veracidad de los valores declarados, en los casos en que exista una duda razonable por parte de Aduana	
		(B10) Se impide el beneficio de diferimiento de derechos aduaneros en casos de morosidad	
		(B11) Adecuación de normas aduaneras para combatir fraude y contrabando aduanero.	
		(B12) Modernización y ampliación del concepto de equipaje para la correcta aplicación de los impuestos aduaneros	
		(B13) Mecanismo más moderno para cobro de tributos aduaneros en caso de mercancías que llegan por vía postal	
		(B14) Nuevo delito aduanero asociado a la declaración maliciosa de características físicas de mercancías de exportación	

Plan de Lucha Contra el Fraude: Chile 2001-2006

Ambito	Diagnóstico	Medidas	Impacto/objetivo
(C) Eficiencia de servicio y trato más justo al contribuyente	<p>-Algunas disposiciones legales obstaculizando trato más equitativo con los contribuyentes.</p> <p>-Ausencia de herramientas legales para estimular declaraciones y pagos por vías telemáticas.</p>	(C1) Especificación del período tributario en el cual los contribuyentes tienen derecho a un crédito fiscal.	<p>-Hacer más eficiente los procesamientos de las declaraciones y lograr que los contribuyentes opten mayoritariamente por las vías telemáticas de declaración y de pago de impuestos.</p> <p>-Promover el cumplimiento voluntario aumentando la equidad de trato a los contribuyentes</p>
		(C2) Autorización para encomendar a entidades externas la digitalización de información de multas	
		(C3) Autorización a Tesorería para abonar las devoluciones en cuentas corrientes de contribuyentes que las tengan	
		(C4) Flexibilización de plazos de presentación de declaraciones por vías telemáticas	
		(C5) Devolución de oficio por contribuciones de bienes raíces pagadas doblemente	
		(C6) Exclusión de procedimiento ejecutivo de cobro a deudas menores (no excedan de US\$20)	
		(C7) Modernización de los medios de pago de Tesorería	
		(C8) Reajustabilidad de devoluciones que se asimilan a impuestos	
		(C9) Ampliación del plazo de devolución a tres años	
		(C10) Autorización de anular notificaciones de denuncios y no girar multas en casos que no constituyan amenaza al interés fiscal	
(D) Perfeccionamientos en Leyes Tributarias	<p>-Algunas franquicias tributarias mostrando alta vulnerabilidad al fraude.</p> <p>-Creciente utilización de regímenes presuntivos para defraudar impuesto a la renta.</p> <p>-Creciente utilización de figuras transnacionales para defraudar impuesto a la renta.</p> <p>-Figuras de elusión del IVA aprovechando exenciones especiales en activos fijos.</p>	(D1) Restricción a los regímenes de renta presunta en minería	<p>-Focalizar aplicación del régimen de rentas presunta</p> <p>-Controlar el fraude y elusión fiscal de grandes contribuyentes nacionales y transnacionales. Alinear normas de control con otros países.</p> <p>-Eliminación anomalías tributarias en la legislación y promover el cumplimiento voluntario</p>
		(D2) Inclusión de SA abiertas para el cálculo de los parámetros de renta presunta en el caso de partes relacionadas	
		(D3) Aplicación de depreciación normal para efectos del IRPF o impuesto a remesas	
		(D4) Regulación de tributación a ganancia de capital en la venta de bienes raíces agrícolas	
		(D5) Limite al aprovechamiento de pérdidas en una reorganización empresarial que involucre cambio de propiedad (entre empresas no relacionadas) y cambios de giro, antes y después de 12 meses	
		(D6) Regla de subcapitalización de partes relacionadas con razón deuda/patrimonio de 3 veces.	
		(D7) Obligación de informar intereses por préstamos o financiamiento extranjero, bonos y debentures	

Plan de Lucha Contra el Fraude: Chile 2001-2006

Ambito	Diagnóstico	Medidas	Impacto/objetivo
		(D8) Listado de Países con tasa de impuesto a la renta igual o superior a 30% para efectos de la deducción como gasto de los pagos al exterior	
		(D9) Extensión de disposición del retiro tributable a reinversión en acciones de pago de todo tipo de SA	
		(D10) Extensión de la aplicación de IVA a la venta de activos fijos, excluyendo bienes inmuebles	
		(D11) Condicionamiento de devolución de remanente del IVA	
		(D12) Reducción de 50% a 15% impuesto adicional a bienes suntuarios	
		(D13) Derogación definitiva de crédito por contribuciones	
		(D14) Exención de impuesto a la renta para las ganancias de capital obtenidas por inversionistas institucionales no residentes.	
		(D15) Exención del impuesto a remesas para empresas comerciales aéreas y navieras	
		(D16) Eliminación de la reliquidación mensual del IRPF para trabajadores dependientes	
(E) Adecuación institucional del Servicio de Impuestos Internos y de Tesorería	-Problemas derivados de la separación de la administración tributaria en dos instituciones (una para la inspección y otra para la recaudación-cobranza) -Entidad de recaudación-cobranza mostrando una débil incorporación de tecnologías telemáticas	(E1) Precisión en las funciones tributarias del SII y la Tesorería, respecto de las multas. (E2) Autorización para pagos de impuestos por vías telemáticas (E3) Delimitación institucional para calcular recargos legales de los impuestos (E4) Delimitación institucional para liquidar reajustes e intereses que deba pagar o imputar el Fisco al efectuar devolución o imputación (E5) Obligación a Tesorería y Servicio de Impuestos Internos de proporcionarse mutuamente información (E6) Precisión de la información del impuesto territorial del Servicio de Impuestos Internos a Tesorería (E7) Delimitación institucional para la devolución de IVA exportador (E8) Secreto tributario en información accedida por la instituciones de la administración tributaria	-Lograr una estrategia unificada de enfrentamiento del fraude fiscal, subsanando la separación de entidades existente en la administración tributaria chilena.

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en la Ley del PLCF.

4.4 Haciendo frente a la críticas

El diseño y la aplicación del PLCF en Chile no estuvo exento de dificultades y de críticas a las que se debió hacer frente para sacar adelante el proyecto. Entre las críticas más importantes podemos mencionar las siguientes.

Elaborar un PLCF es un proyecto complejo y lento. En principio, algunas opiniones al interior del gobierno señalaban que una reforma tributaria que alzara alguno de los impuestos vigentes sería mucho más rápida de elaborar y aplicar. En ese sentido, la crítica es válida si de lo que se trata es de obtener recaudación adicional en el muy corto plazo sin importar el coste de ineficiencia económica con que se haga. Un PLCF es de por sí una herramienta de recaudación para el mediano y largo plazo, ya que además importa ganancias de eficiencia y equidad que no se logran en cuestión de meses. En esa perspectiva, se consideró adecuado ir a los mayores esfuerzos de tiempo y diseño.

Incertidumbre de rendimientos. Otra las críticas que enfrentó esta iniciativa al inicio fue el hecho de que se iban a financiar gastos estatales *ciertos* con ingresos recaudatorios *inciertos*. En ese sentido, la administración tributaria jugó un rol clave suministrando y divulgando todos los estudios internos y externos que respaldaban el potencial recaudatorio real de las medidas, realizados con criterios estándar, bajo los parámetros más conservadores posibles, y avalando además con su propia experiencia que tal incertidumbre estaba en rangos manejables.

El falso dilema entre lucha contra el fraude fiscal y atención al contribuyente. Otra crítica recurrente para tratar de obstaculizar el PLCF fue la difusión de un argumento, erróneo a nuestro juicio, respecto a que un PLCF contraviene las tendencias mundiales orientadas a facilitar el cumplimiento y propiciar el máximo de garantías a los contribuyentes. Ese argumento descuida el hecho que la detección y sanción eficaz del fraude fiscal es uno de los derechos básicos que un buen contribuyente espera ver resguardado de parte de su administración tributaria. Por lo mismo, y como señalamos antes, los contribuyentes están llamados a ser parte interesada de un PLCF. Esta iniciativa innegablemente debe incluir medidas que apunten a mejorar los servicios de información y asistencia y a facilitar al máximo las declaraciones y pagos. Prevenir que el fraude fiscal ocurra es también parte de la solución. En consecuencia, lucha contra el fraude fiscal y facilitación del cumplimiento voluntario están lejos de ser excluyentes entre sí.

Invasión a la privacidad. En referencia con las nuevas potestades con se que estaría dotando a la administración tributaria chilena, se argumentaba una grave pérdida de privacidad de las personas. En el contexto de los países de la región, y comparando con las potestades disponibles en países de mejor desempeño fiscal (donde, por ejemplo, las administraciones tributarias acceden incluso a información de cuentas bancarias) ese argumento no parecía muy sustentable. Es más, toda la información de rentas a que estaría accediendo la administración tributaria por vía de terceros, en estricto rigor, ya la debiera recibir contenida en las propias declaraciones tributarias.

Otras críticas. A las anteriores, se sumaron una serie de otras críticas más específicas a cada medida, en términos de supuestos efectos nocivos sobre las PYMES, de un aumento de impuestos derivado de las normas contra la elusión, de un excesivo celo fiscalizador incrementando costes de cumplimiento, de un aumento de la corrupción, entre otras. En tal sentido, un documento extraordinariamente útil para la difusión del PLCF es uno que contraponga en términos muy simples y directos lo que *se dice* del proyecto con lo que en realidad el proyecto *es*.

4.5 Coste y meta de recaudación adicional del PLCF

4.5.1 Coste

El cálculo del coste del PLCF se llevó a cabo utilizando como base el incremento de efectivos contemplado en él. A partir de los estándares vigentes se computaron los costes de remuneraciones, los de equipamiento y las inversiones de infraestructura necesarias para acoger la ampliación de la administración tributaria. De acuerdo con estas estimaciones el incremento paulatino de nuevos inspectores cada año va a ir determinando un incremento equivalente de los costes. Así, en el año 2005 de pleno régimen, el coste adicional por año llegará a unos US\$20 millones, lo que significa un aumento del presupuesto de la administración tributaria interna, incluyendo Servicio de Impuestos Internos y Tesorería, del orden de un 25%.

4.5.2 Metas de recaudación adicional

Como se señaló en secciones precedentes, el tema de los rendimientos es uno de los puntos más complejos de evaluación del PLCF. En el caso de Chile se usaron dos métodos o referentes para obtener estimaciones de rendimiento por menor fraude. Ambos focalizados en el aumento de recursos y de personal de la administración tributaria.

Un primer método siguió un enfoque de datos agregados. Encargado a un equipo de economistas de gran prestigio en el país (Engel, Galetovic y Raddatz (1998)), este método estimó la rentabilidad recaudatoria de invertir \$1 adicional en la administración tributaria. Se utilizaron datos de recaudación agregada, tipos impositivos y gasto ejecutado por la administración tributaria para el período 1980 a 1998. Los resultados de la econometría indicaron altas relaciones de rentabilidad. En el caso de IVA, se estimaron razones superiores a \$20 por cada \$1 de gasto marginal extra en la administración tributaria.

El segundo método empleó un enfoque micro. En base a los datos de recaudación forzosa por inspector se extendió ese comportamiento al total de la recaudación. Este último método asumió que el rendimiento de recaudación forzosa sobre los contribuyentes detectados en fraude, se acompañaba además de un rendimiento indirecto por efectos disuasivos sobre los demás contribuyentes que percibían el control. Además utilizó un supuesto de rendimiento marginal decreciente en el número de inspectores.

Usando estos antecedentes, la administración tributaria y la Dirección de Presupuestos, órgano tutor en materia presupuestaria en Chile, convinieron en emplear las estimaciones más conservadoras de rendimiento disponibles. A su vez, se procedió sobre esas estimaciones con factores de seguridad para garantizar con seriedad los compromisos de mayor recaudación. Un referente a considerar fue el monto de recaudación adicional por reducción del fraude logrado en la década de los 90, el cual fue casi un 60% más alto que el esperado con el PLCF a pleno régimen.

A continuación en la Tabla 6, se presentan las estimaciones actualizadas de los ingresos adicionales para cada año y por las principales agrupaciones de rendimiento del PLCF. Estos rendimientos se han establecido respecto a una recaudación base que se ajusta por crecimiento económico y por otros cambios legales distintos al de la ley del PLCF.

Tabla 6
Meta de recaudación adicional del PLCF
Millones de US\$2001

Año	2001	2002	2003	2004	2005
Fortalecimiento de la inspección	98	291	403	498	522
Agilización de la cobranza	23	42	63	64	63
Adecuación leyes IVA y renta	-5	15	84	91	96
Adecuación de aduanas	3	5	7	10	12
Total	118	354	557	662	693
Total excluido aduanas	116	348	550	653	681
Como % del PIB ⁽¹⁾	0,2%	0,5%	0,8%	0,9%	0,9%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile (2001).

Notas:

1 Considera cifra provisional de Cuentas Nacionales de PIB para 2001 de US\$66.446 millones y proyección de crecimiento real anual de 2% para 2002 y 4% para 2003 y siguientes.

De acuerdo a estas estimaciones el compromiso de mayor recaudación para el año 2001 es de US\$118 millones. Si se excluyen las medidas de aduanas --para establecer el compromiso de recaudación de la administración tributaria interna-- se llega a un monto de US\$116 millones. Esta cifra representa un 0,2% del PIB. Para el año de pleno régimen, el año 2005, la meta es de US\$693 millones y el compromiso de recaudación de la administración tributaria interna llega a US\$681 millones. Si se descuenta el coste de mayores recursos a la administración tributaria en el año 2005, que llega a unos US\$20 millones, se observará que el efecto fiscal neto es tal que da cobertura al requerimiento originador de esta reforma tributaria.

Por otra parte, para fijar una idea del esfuerzo de reducción del fraude que significa esta medida, debe considerarse lo siguiente. La tasa de fraude para el conjunto de impuestos en Chile se estimaba en 24%, antes del PLCF. Si se logra el objetivo recaudatorio de pleno régimen, esta tasa será reducida a un 20%. Ese nivel sigue siendo alto en comparación con otras economías más desarrolladas. Con todo, el rendimiento presupuestado del PLCF implicará elevar la presión fiscal en algo así como en 1 punto de PIB.

4.6 Resultados efectivos en 2001 y 2002

Como se señaló en secciones precedentes, uno de los riesgos que las autoridades estuvieron dispuestas a correr al impulsar un PLCF fue lograr efectivamente los rendimientos fijados públicamente como metas.

Los resultados efectivos obtenidos con dos años de operación del PLCF han venido a ratificar que el PLCF había sido diseñado y evaluado con seriedad. Para estimar los rendimientos efectivos del PLCF se ha convenido un método residual, dado que las estimaciones de fraude vía Cuentas Nacionales no están disponibles con la suficiente oportunidad para este fin. Tal como se aprecia en la tabla 7, los objetivos de recaudación adicional se han cumplido plenamente en los dos años. En el caso de la meta planteada para 2001 ésta se ha cumplido en un 204% y de la meta para 2002, en un 182%.

Tabla 7
Resultados efectivos del PLCF
Millones de US\$2001

	2000	2001	2002 ⁽⁴⁾
Recaudación total, normalizada ⁽¹⁾ y sin impuestos aduaneros ⁽²⁾	9.357	9.855	10.444
Aumento c/r a año 2000		498	1.087
Efecto crecimiento económico		262	454
Residuo o menor fraude por PLCF⁽³⁾		236	633
Meta PLCF		116	348
% de cumplimiento		204%	182%

Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile (2002) para cifra 2001 y elaboración propia en base a información de cuentas nacionales y de recaudación efectiva para cifra 2002.

Notas:

- (1) Para depurar las cifras de recaudación de otros cambios legales distintos al PLCF, se aplica una “normalización” que consiste en ajustar linealmente la recaudación de 2000 y 2001 y reflejar su comportamiento como si la legislación de 2002 hubiese estado vigente en ambos casos.
- (2) Por consistencia se excluye recaudación de impuestos aduaneros, dado que se comparará con la meta que excluye a esa componente.
- (3) El residuo resultante no explicado por otros cambios legales ni por crecimiento económico se considera como aproximación del menor fraude atribuible al PLCF.
- (4) Cifras provisionales.

4.7 Factores estructurales que ayudan al éxito del PLCF

En secciones precedentes de este trabajo, se ha hecho hincapié en varias consideraciones de diseño y de gestión para aplicar eficazmente un PLCF como figura recaudatoria. Conviene, sin embargo, hacer mención a algunos factores estructurales que podrían estar ejerciendo influencia en el éxito del PLCF en Chile. Cuantificar esa influencia resultaría muy difícil, de manera que lo que ofrecemos es más bien una opinión cualitativa basada en algunos elementos del sistema fiscal chileno.

Primero, la simplicidad de la estructura tributaria, especialmente en el caso del IVA chileno, donde hay pocas y limitadas exenciones y un tipo impositivo único. Este es un factor abiertamente favorable para avanzar en una mayor cobertura de inspección de este gravamen, sin grandes obstáculos.

Un segundo factor estructural se refiere al consenso generalizado a nivel político y social en que el camino a seguir en materia fiscal debía ser la búsqueda de mayor cumplimiento de las leyes tributarias²¹. Ello queda reflejado en que ambas candidaturas a la presidencia del 2000 ofrecieron no elevar impuestos pero sí combatir el fraude fiscal. Más aún, hubo reconocimiento público en ambas coaliciones de mantener en su cargo al director vigente de la administración tributaria. Este se agrega como otro factor relevante ya que la estabilidad en la dirección de la administración tributaria puede haber favorecido la continuidad de las políticas contra el fraude²².

Un tercer factor está ligado al bajo nivel de corrupción de los efectivos de la administración tributaria en comparación con otras áreas del sector público chileno. Lo anterior tiene también directa relación con un nivel profesional y de compromiso institucional propicio a iniciativas como un PLCF.

Otro factor estructural ligado a los anteriores se refiere al grado de aceptación social del sistema fiscal y a la percepción social del desempeño de la administración tributaria. Una de las iniciativas más destacadas por los propios contribuyentes en Chile se refiere a la transparencia de información que hizo la administración tributaria desde 1998, mostrando en Internet a los contribuyentes qué información dispone de ellos, y a partir del año 2001 ofreciendo incluso una declaración electrónica “pre-hecha” para los contribuyentes.

²¹ Así se manifestó en debates en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y en reuniones técnicas con más de 20 asociaciones gremiales o vinculadas a sectores productivos y laborales en el país.

²² El director del Servicio de Impuestos Internos de Chile completó 11 años en su cargo, ejerciéndolo con tres gobiernos distintos.

5 Conclusiones

Como primera conclusión, se debe señalar que existen fundamentos teóricos como asimismo evidencia empírica de varios países, que sugieren que la lucha contra el fraude fiscal es una fórmula de gran potencial desde el punto de vista recaudatorio. Pero no sólo eso. El atractivo de la reducción del fraude fiscal va más allá de la recaudación extra que puede generar, que de por sí ya es importante. Un mayor cumplimiento de los impuestos promueve un sistema fiscal más eficiente y más equitativo, y también ayuda a perfeccionar las reglas de juego en una economía basada en la libre competencia.

No obstante lo anterior, se debe ser claro en el sentido de que poner esa fórmula en funcionamiento a través de un Plan de Lucha Contra el Fraude, no es un camino fácil. A lo largo de este trabajo, se han analizado las muchas variables que deben conjugarse para diseñar una iniciativa coherente, viable y eficaz en sus objetivos recaudatorios. El proceso puede involucrar más de un año. Tampoco está exento de obstáculos y críticas. Lo que sí resulta concluyente, es que una de las principales condiciones para sacarlo adelante es contar con un claro liderazgo de las autoridades económicas y tributarias en su consecución. En especial, la administración tributaria está llamada a jugar un rol protagónico en cada una de las etapas, comprometiendo a todos los sectores sociales en las ventajas superiores de un PLCF.

Otro factor crucial en el diseño se refiere al enfoque metodológico. A la luz de la experiencia chilena, abordar el PLCF como un proyecto con etapas e hitos claros resulta imprescindible. El proceso de diseño debe coordinar los estudios de diagnóstico del fraude, el análisis y estudio de las medidas correctivas, los diseños legales y normativos, la presentación y aprobación de la ley en el parlamento y la propia puesta en marcha del plan. Difícilmente habría sido posible coordinar este proceso sin una metodología integral de trabajo. En este sentido, lo que describimos como estrategia para diseñar el PLCF puede tomarse como un referente para apoyar una iniciativa similar en otros sistemas fiscales de la región, haciendo evidentemente las adaptaciones o mejoras pertinentes a esos sistemas.

En relación con la aplicación concreta del PLCF en Chile, se desprende una clara conclusión. Esta iniciativa, con dos años de vigencia, se ha mostrado tremendamente exitosa en el cumplimiento de su objetivo. En efecto, en el año 2001 frente a una meta de recaudación adicional de US\$116 millones, el PLCF ha reportado US\$236 millones. En el año 2002, en tanto, para una meta de US\$348 millones, el PLCF ha reportado US\$633 millones. De ello, se desprenden porcentajes de cumplimiento de un 204% y de un 182% para el 2001 y el 2002, respectivamente. El satisfactorio sobrecumplimiento de las metas es un indicativo de que las estimaciones elaboradas por la administración tributaria y las autoridades presupuestarias habían empleado factores de seguridad adecuados para garantizar con seriedad las expectativas de recaudación adicional. Por lo pronto, esto crea buenas perspectivas en el sentido de lograr los rendimientos de pleno régimen, que significarán reducir la tasa de fraude total de 24% a 20%. Con ello, y considerando que ha habido cierto sobrecumplimiento, hacia el año de pleno régimen la presión fiscal en Chile se estaría elevando en 1,5 puntos del PIB.

En todo caso, los alentadores resultados del PLCF chileno no significan que la tarea de reducción del fraude esté terminada. Una tasa de fraude global de 20% está todavía en un rango elevado si se quiere ir a la comparación con países de mejor desempeño fiscal, donde los niveles de fraude llegan a valores bajo el 10%. Se debe considerar que el número de efectivos de la administración tributaria chilena sigue siendo extremadamente bajo internacionalmente, y que aún existen desafíos pendientes

como la unificación institucional de la función de inspección con la de recaudación-cobranza, el perfeccionamiento de regímenes de excepción tributaria como la renta presunta y los obstáculos de información debidos al secreto bancario. Agregando a ello, las nuevas formas de fraude fiscal que se abren continuamente con la globalización, no cabe duda que esta herramienta seguirá en la mira de analistas y autoridades. En particular, el monitoreo de insumos, productos y resultados de un plan como éste requiere que se asignen recursos a efectos de adaptarse con el mayor dinamismo posible a los cambios en el “mapa” del fraude.

Como conclusión final, lo que se deriva de los antecedentes aquí presentados es que la lucha contra el fraude fiscal en América Latina no puede ni debe ser excluida como herramienta de acción frente al problema de insuficiencia recaudatoria. Considerar que sólo la instauración de nuevos impuestos puede resolver el agotamiento de los sistemas fiscales regionales, implicaría aceptar como inmutable el fenómeno de la elevada defraudación fiscal. La experiencia chilena muestra que esto no es así. Combatir el fraude fiscal no sólo es posible sino que puede constituirse en una excelente herramienta para procurar nuevos recursos, si se hace de una manera sistemática y comprometida. Si se logra avanzar en esta tarea, también se sentarán bases más sólidas de aceptación social a las reformas tributarias que, sin duda, los sistemas fiscales de la región siguen demandando.

REFERENCIAS

- Arévalo, J. y Cerdón; T. (2000) “Una reflexión sobre los sistemas impositivos iberoamericanos”. II Seminario sobre Política Tributaria AECI-IEF. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Año 2000.
- Beiner, F. (1998) “Implementación de la reforma: preparación de la administración y del contribuyente”. Conferencia Internacional “Asegurar el éxito de las reformas tributarias”. Berlín, Alemania.
- Cosulich, J. (1998). “Reforma de las administraciones tributarias en los países miembros del CIAT de América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y temas pendientes”. CIAT, Panamá. X Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL/BID/FMI/BM.
- Dalsgaard. T. (2000) “The tax system in Mexico: a need for strengthening the revenue-raising capacity”. Economics Department Working Papers No. 233. OECD. ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2000\)6](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp(2000)6))
- De Souza, P. (2001) “La legitimación social y política del combate a la evasión tributaria”. Tema 1. Asamblea General del CIAT, Santiago de Chile.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2002) “Informe de Finanzas Públicas”. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003. Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Engel, E.; A. Galetovic, y C. Raddatz (1998) “Efectos de la acción del Servicio de Impuestos Internos sobre la recaudación de IVA y Renta”. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. (http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/re090691.pdf)
- Etcheberry, J. (2001) “La reducción de la evasión tributaria como vía para el financiamiento fiscal”. Tema 1. Asamblea General del CIAT, Santiago de Chile.
- HM Treasury (2001) “Tackling Indirect Tax Fraud”. HM Treasury United Kingdom. (<http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/Fraud%20Complete.pdf>)
- IMD (1998) “World Competitiveness Yearbook - 1998”.
- IMF (2001) “Government Statistics Yearbook-2001”. International Monetary Fund.
- Kaufmann, D.; A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (2002) “Governance Matters II: Update Indicators for 2000/01”. Policy Research Working Paper 2772. World Bank. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters2001.htm>)
- Ministère du Revenu Canada (1995) “Les mesures pour combattre l'évasion fiscale”. Etude sectorielle conduite auprès du Ministère du Revenu. Mission gouvernementale. Québec. Canada. (<http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp95/pdf/ch20.pdf>)

- Mitja, L. y C. Valdés (2000) “Análisis comparativo de las administraciones tributarias: Informe de la Misión Francesa en Chile”. Servicio de Impuestos Internos de Chile. (http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/inforanalis1.zip)
- Nam, W. y R. Parsche (2001) “Measurement of value added tax evasion in selected EU countries on the basis of national accounts data”. Institute for Economic Research. Munich. Germany.
- OCDE (1996) “Tax Expenditure: Recent experience”.
- Ordonez, G. (2001) “Lucha contra la Evasión Fiscal y la Corrupción. La importancia de establecer prioridades”. Revista de Análisis Económico, Vol. 16, No. 2, pp. 43-75. (<http://www.ilades.cl/economia/RAE/Ordonez2001.pdf>)
- Serra (2000) “Fundamentos para una reforma tributaria en Chile”. Cuadernos de Economía. N° 111, pp. 299-322. Universidad Católica de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile (2001) “Ley contra la evasión tributaria: Informe de Costos y Compromisos”. SII y Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Silvani, C. y J. Brondolo (1993) “Estimación de la Evasión en el IVA”. Asamblea General del CIAT, Venecia, Italia.
- Silvani, C. y K. Baer (1998) “Diseño de una estrategia de reforma de la administración tributaria: experiencias y directrices”. Fondo Monetario Internacional. Departamento de Finanzas Públicas.
- Tait, A. (1988) “Valued Added Tax, international practice and problems”. International Monetary Fund.
- Taliercio, R. y M. Engelschalk (2001) “Strengthening Peru’s tax agency”. PremNotes Public Sector N° 6. September 2001. The World Bank.
- U.S. General Accounting Office (1994) “Tax Administration. IRS can strengthen its efforts to see that taxpayers are treated properly”. Report to US House of Representatives. (<http://www.unclefed.com/GAOREports/ggd95-14.pdf>)