

**La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México\***

*Marcelo Bergman*

\* Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

## ***Introducción***

Las crisis fiscales de los años 1970 y 1980 generaron fuertes incentivos para las reformas tributarias en América Latina. Por primera vez en muchos años los gobiernos centrales debieron hacer frente a las graves crisis originadas por los inbalances presupuestarios, en el contexto de restricción crediticia y poca capacidad de endeudamiento.

Luego de distintos intentos fallidos, pasos y contrapasos, se instaló un consenso acerca de la necesidad de revitalizar y reformular los principios de la nueva estructura tributaria. Las grandes reformas impositivas de las dos últimas décadas apuntaron a resolver en parte los profundos déficits fiscales y eliminar distorsiones en las asignaciones de recursos en el mercado.

Por lo tanto las reformas tributarias tuvieron dos objetivos fundamentales:

- 1) El incremento en la recaudación (*Revenue Enhancing Reforms*). Generar impuestos y una estructura tributaria basada en una fácil y pronta recaudación.
- 2) El aumento de la equidad horizontal. El sistema tributario deja de ser un instrumento de redistribución de ingresos. Los impuestos distorsivos deben ser eliminados o reducidos, para facilitar una óptima asignación de recursos basándose en criterios de bienestar.

Para alcanzar estos objetivos las reformas se centraron en el *diseño* del sistema tributario, es decir en la eliminación o cambios en ciertos impuestos, el reemplazo de otros, y una reestructuración de tasas y alícuotas.

Sin embargo, se ha dado poco énfasis en la reforma de la administración tributaria. Si bien es verdad que las administraciones se han modernizado y se han ajustado a los cambios del nuevo sistema tributario, lo cierto es que las reformas nunca  *fueron pensadas* desde una perspectiva administrativa. Se asumía que la capacidad del estado de hacer cumplir las leyes sería exitosa ya que la raíz de la evasión y el incumplimiento yacía en el diseño distorsivo del sistema.

Esta lógica no ha encontrado un fuerte sustento en los resultados. Las leyes promulgadas tienen siempre poco que ver con las leyes en la práctica. La medida de acatamiento y cumplimiento con las reglas prescriptas en cualquier sociedad están determinadas por el grado de *enforcement* ya sea este formal o informal. Es decir, para que una reforma tributaria sea eficaz se requiere de una administración tributaria efectiva.

En este trabajo se analizan los fracasos y éxitos parciales de las administraciones tributarias en 3 países paradigmáticos de América Latina. Chile tiene los niveles más bajos de incumplimiento y evasión tributaria mientras que México posee los más altos. Argentina se ubica entre estos dos

extremos. Asimismo, la administración tributaria Chilena es la que ha tenido el mayor desarrollo institucional, mientras que la Mexicana ha sido la más frágil y vulnerable de las tres. Nuevamente el caso Argentino, en los últimos 8 años, se aproxima más al caso Chileno.

Este trabajo tiene por objeto demostrar que el desarrollo de las capacidades institucionales en el área tributaria es la variable que mejor explica el comportamiento tributario de los contribuyentes. El éxito de las reformas depende más de su capacidad de implementación que de la racionalidad económica que las guía. Una reforma tributaria que no esté basada primordialmente en sus aspectos de implementación y *enforcement* tiene pocas posibilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone.

### ***Política tributaria y autonomía administrativa***

#### *Autonomía*

Las administraciones tributarias (AT) tienen en los hechos una compleja relación con los organismos que dictan las *políticas tributarias*. La naturaleza de esta relación incide en los grados de libertad que las administraciones tributarias tienen para implementar sus programas con autonomía institucional.

En el “tipo-ideal” Weberiano o de “civil service”, las administraciones tributarias son organizaciones técnico-profesionales encargadas de la ejecución de las leyes tributarias. Es decir, las AT son el prototipo de la burocracia Weberiana en el sentido que promueven la eficacia y la administración racional. En este sentido, cualquier AT debe estar aislada de las presiones políticas, y debe estar sujeta a rendir cuentas frente a un órgano político sólo en los aspectos concernientes a implantación y ejecución de los códigos y la legislación impositiva. Asimismo, las administraciones tributarias deben ser órganos independientes de las políticas tributarias. En este prototipo ideal, las AT son órganos consultivos en los aspectos de implementación para las formulaciones de política tributaria.

En Latinoamérica las AT han estado muy lejos del prototipo ideal Weberiano. Las administraciones tributarias carecieron por lo general de una mínima autonomía administrativa, y a su vez han tenido, en muchas ocasiones, una influencia determinante en el diseño de políticas. Vale decir, dos principios fundamentales de la administración racional se han violado: a) la autonomía administrativa, y b) la injerencia en decisiones políticas. O sea, la línea divisoria entre administración y política se ha desdibujado. Y esto ha tenido claros efectos en la ejecución de las leyes impositivas.

Los grados de autonomía de las AT varían de acuerdo a factores políticos, fiscales e institucionales. O sea que en un mismo país se observan distintos momentos en el nivel de autonomía. Por ejemplo, la AT mexicana en 1999 es más autónoma que la misma AT en los años 80. Tampoco la evolución en los grados de autonomía es lineal o progresiva. Las reformas en la AT peruana en los comienzos de los años 90 generó un grado de autonomía mayor al que existió algunos años después.

Los niveles de democratización política tampoco fueron determinantes en los grados de autonomía administrativa. Por ejemplo en los años 90 Argentina ha avanzado considerablemente en la institucionalización democrática, sin embargo su AT no ha alcanzado aún un alto grado de

autonomía. Por su parte la AT chilena durante el gobierno militar de Pinochet tuvo un alto grado de autonomía que continuó en la transición democrática de los años 90.

Los diseños institucionales formales inciden en la autonomía administrativa, pero sólo con efecto marginal y acumulativo. Las leyes en los libros distan mucho de las leyes en los hechos. El precario desarrollo institucional en muchos países latinoamericanos genera proyectos legislativos muy vulnerables. Por ejemplo, la reforma al SAT en México de 1998 crea las condiciones para un organismo semi-autónomo con amplias responsabilidades y recursos. Sin embargo, en los hechos, las características propias de la política Mexicana hacen que la estabilidad laboral y funcional de los directores esté supeditada a los vaivenes de la política. Esto incide fuertemente en la ejecución, prioridades y asignación de recursos en la AT. O sea, en vez que la administración esté guiada por la maximización de las utilidades esperadas en la implementación de las leyes, el enforcement está sujeto al principio de supervivencia política. Esto ciertamente puede decirse respecto a la Argentina de los años 90.

Un ejemplo de esta lógica es la política penal contra delitos tributarios. En principio cada AT debiera decidir cuales son las prioridades que se asignan a la persecución de fraudes impositivos que ameriten una denuncia penal<sup>2</sup>. En función de criterios racionales de eficacia y logro de objetivos organizacionales se deciden las asignaciones de recursos. Sin embargo, la persecución de delitos tributarios de ricos y famosos se ha transformado en un espacio de visibilidad pública para los administradores. De esta manera la clase política “juzga” parte de la gestión de las AT en función de la eficacia en encarcelar a ciertos evasores, sin que se evalúe seriamente el benéfico marginal de tales acciones. Y más importante aún, generan estructuras de incentivos hacia adentro de la administración en pos de su supervivencia política. Nada más lejos de los modelos de administración Weberiana.

### *Estabilidad institucional y desarrollo profesional*

Los diseños institucionales pueden tener efecto acumulativo si estos son efectivos. En un simple modelo de juego reiterativo (iterated game) dos jugadores toman decisiones en función de la acción esperada por el otro. Es decir, cada jugador estima su best guess acerca de cual sería la acción de su par, y en función de ella decide su propia acción. Como la decisión de su contrincante es incierta, su best guess termina siendo generalmente un resultado de su última acción (Axelrod 1984). Este modelo TIT for TAT explica la racionalidad de ciertos grados de colaboración entre dos jugadores, y la frecuencia de acciones moderadas por cada jugador (se eliminan acciones extremas ya que llevan a la violación de la colaboración). En la mediada que existan dos jugadores en condiciones de igualdad, es racional esperar cierta colaboración cuando los juegos son suficientemente repetidos.

Supongamos que existen dos jugadores ideales y agregados, la clase política y la dirigencia de la AT. Cada jugador tiene por objeto su supervivencia a través del logro de sus objetivos preestablecidos. Si estos jugadores jugaran innumerables partidas, podrían alcanzar colaboraciones en su acción. En este sentido la inestabilidad política de América Latina violó el axioma de los

---

<sup>2</sup> Obviamente no todos los delitos tributarios se persiguen por la vía penal. Existen distintas teorías acerca de la efectividad de la política criminal en temas de delito de cuello blanco. Quienes sostienen que la severidad de la pena es un buen instrumento para inducir a la disuasión, sostienen que una gran cantidad de casos procesados en juzgados penales (o sea sujetos a condenas de prisión) promueven el cumplimiento voluntario en la sociedad. Quienes sostienen que el efecto de la severidad del castigo es marginal en la disuasión, promueven pocos casos ejemplificadores.

juegos repetitivos, ya que la clase política alternaba con frecuencia y no se generaban las condiciones necesarias para una estabilidad institucional. El TIT for TAT se desarrollaba en los extremos, abortando la colaboración.

La estabilidad institucional posibilita la colaboración. Sin embargo, no facilita la autonomía. Por ejemplo en México la AT en los años 80 y 90 tuvo una relativa y fluida relación con la clase política pero bajo una total subordinación a ella. En este sentido, la supervivencia burocrática se lograba *acatando* a las acciones políticas y al dirigismo de la SHCP. La implementación de las leyes tributarias estaban guiadas por criterios particularistas y no por criterios universales como lo indica el modelo racional Weberiano.

Los juegos repetitivos explican el éxito de la estabilidad institucional. Pero, ¿pueden explicar la institucionalización de modelos de autonomía administrativa? Dadas ciertas condiciones, innumerables partidas pueden tener un efecto incremental en la constitución de entes racionales-profesionales. Pero para que esto se logre se debe alcanzar el éxito de las primeras partidas en estadio de autonomía administrativa. Es decir, si el diseño institucional que se lanza es de características autónomas, y tal diseño rinde buenos resultados para los dos jugadores (colaboración), entonces crecen los incentivos para la permanencia de este esquema institucional. O sea, nuevamente se alcanza una estabilidad producto del éxito del nuevo diseño.

Este parece ser el secreto del caso Chileno. Cuando en 1975 Pinochet tuvo fuertes incentivos de proteger y aislar la AT de las presiones políticas y económicas, y apoyó fuertemente su profesionalización, generó las condiciones de una AT autónoma y profesional que rindió rápidamente resultados recaudatorios. Quince años después los incentivos de la nueva clase política (la concertación) eran mantener una autonomía que había rendido frutos y que le ayudaba a afrontar urgencias fiscales (Boylan 1996). Es decir, los incentivos para una AT autónoma no se habían modificado debido al éxito demostrado en los últimos 15 años.

Por un breve período algo similar ocurrió con la AT en Argentina. El éxito recaudatorio de 1990-1992 creó incentivos para continuar con un diseño institucional de menor inferencia política (período Tacchi-Cossio). Sin embargo, el éxito no fue lo suficientemente prolongado y estable, y el grado de autonomía administrativa fue efímero. Una breve recuperación surgió en la primera fase de la AT bajo Carlos Silvani (1997-1998), pero las penurias recaudatorias y la convulsión política pre y post electoral nuevamente redujeron los grados de libertad administrativa.

En México, bajo la Dirección de Gil Díaz al frente de la Subsecretaría de Ingresos, cierta autonomía y protección política fue alcanzada. Sin embargo, la Dirección de Recaudación de Impuestos jamás logró consolidar tal independencia. En rigor, fue el interés propio de Salinas y no del régimen la existencia de una subsecretaría autónoma. Ante el advenimiento de la transición política en el período 1993-1994 los éxitos alcanzados unos años antes demostraron ser frágiles. Ni siquiera la reforma al SAT de 1997-1998 logró una autonomía en los hechos.

En resumen la viabilidad de una AT profesional y autónoma está ligada a la *viabilidad política* de tal institucionalización (es decir a que los incentivos de la clase política sean efectivamente profesionalizantes y se alineen con los de la AT), y al *éxito recaudatorio* de tal gestión. Pero la existencia simultánea y por un período extendido de estas dos condiciones ha sido poco frecuente en América Latina. Sin embargo, tales condiciones no son factibles sólo bajo regímenes de exclusión política. En la medida que las facciones políticas no perciban a la AT como feudo propio para el reparto de clientelismo político, que consensuen su profesionalización, y que se

alcancen resultados satisfactorios, se pudiera desarrollar un esquema de autonomía y administración racional. Esta es la experiencia de la gran mayoría de los países de Europa Occidental .

### ***El diseño institucional***

Los instrumentos más eficaces en la lucha contra el incumplimiento se desarrollan en las áreas de Fiscalización y Auditoría. Típicamente, cada AT asigna a estas áreas entre un 30% y un 40% de sus recursos en personal, capacitación y desarrollo (ver cuadro 2) Sin embargo, el esquema institucional tiene incidencia directa en el desarrollo de tales capacidades ejecutivas.

Los tres países tienen una estructura institucional disímil. Mientras que el SAT en México por ejemplo concentra la Administración de Aduanas y toda la estructura de Recaudación, en Chile el SII está casi exclusivamente abocado a los controles de la Fiscalización de Tributos. Mientras que en Argentina la antigua DGI y hoy AFIP inciden en la práctica en la generación de leyes (políticas Tributarias), la SII tiene un rol estrictamente técnico.

Las AT de los tres países dependen orgánicamente de los Ministerios de Economía o de las Secretarías de Hacienda. En ninguno de los tres casos el Director de la AT debe obtener una aprobación parlamentaria (las reformas en la estructura de los Bancos Centrales han llevado a una estructura más “democratizante” (ver Heredia y Schneider 1998), pero esto no ha ocurrido aún en las AT de estos países, aunque el tema ya se ha debatido públicamente). Por lo tanto, la estabilidad de los funcionarios está sujeta en gran medida a la estabilidad política del gobierno, y en especial a la del ministro o secretario de turno.

Tal estabilidad debe ser entendida independientemente del tipo de régimen o de los partidos gobernantes. Por ejemplo en el caso Chileno tanto la gestión de Pinochet como la de la Concertación generaron una sólida estabilidad institucional. Entre 1974 y 1999 hubo sólo 5 directores del SII. Entre 1990 y 2000 un mismo director sirvió a dos presidentes distintos. En cambio en Argentina, en los mismos años, hubo 13 directores. Más aún, desde 1991 hasta 1999 (a partir de la estabilidad alcanzada bajo la presidencia de Carlos Menem), ejercieron la dirección 4 directores distintos. En México, a pesar que el mismo partido se mantiene en el poder por décadas, las particularidades del sistema de administración pública, con la incesante rotación de ejecutivos cada sexenio, generan una estructura poco estable en los cargos directivos (Arellano y Guerrero 1998).

Existe alguna evidencia que la estabilidad administrativa en las AT incide en el desarrollo de capacidades estatales ejecutivas (Bergman 2001). En otras palabras, cuanto más estable es la AT mayor es su desarrollo profesional (civil service) y más inmune es a los vaivenes coyunturales que dependen de las urgencias recaudatorias. A pesar que los regímenes democráticos tienen potencialmente mayor probabilidad de estabilidad institucional (Cheibub 1998), la estabilidad del SII durante la dictadura Chilena indica que el desarrollo de una administración eficaz está relacionada a una estabilidad institucional<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esto no significa que los regímenes autoritarios son potencialmente mas exitosos. La evidencia es clara. En Argentina, durante los mismos años bajo la dictadura militar, fracasó en desarrollar etabilidad administrativa de su AT. Claramente la AT chilena desarrolló en esos años programas y estructuras de control y Fiscalización que la DGI no lograría siquiera 15 años después. En México, con cierta estabilidad política y bajo un régimen que difícilmente podría llamarse democrático,

Los cambios en la estructura orgánica también inciden en el diseño organizativo. Todas las administraciones han tenido cambios significativos durante los últimos 20 años, aunque las AT de México y Argentina han sufrido cambios más dramáticos. En Argentina se han realizado muchas reestructuraciones, la más significativa en 1997 con la creación de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) que concentra la antigua DGI con la Administración de Aduanas. Tal fusión (al igual que algunos años antes en México) han demostrado ser muy difíciles de integrar. Lo que en principio fue un problema de coordinación administrativa, se esperaba solucionar fusionando entidades en mega-instituciones. La experiencia en ambos países es que los resultados de tal fusión no resolvieron los problema que la originaron, es decir, la corrupción administrativa y las deficiencias de los controles.

Durante la década de 1990 las tres AT han desarrollado profundas reestructuraciones en sus sistemas operativos. El control típico de los contribuyentes se realiza en agencias y regiones tributarias dirigidas por un director de región. Anteriormente, en las AT de México y Argentina las estructuras de recaudación de cada región respondían a una subdirección o secretaría de recaudación, y las de auditoría y controles respondían a otra subdirección centralizada de Fiscalización. En la actualidad un grupo de regiones dependen operativamente de un director central de operación. Estos directores de operación reportan directamente a los directores generales de las AT. En Chile, debido a que la recaudación está en una órbita ajena al SII, en rigor el director general de Fiscalización es el responsable de toda la estructura de controles, la columna vertebral del SII.

Es decir que en México y Argentina se buscó fusionar la operación total de la AT en una estructura más descentralizada y con responsabilidad ejecutiva. Sin embargo, en la práctica, tal integración no se ha logrado plenamente. Las distintas unidades administrativas descentralizadas funcionan en forma similar al período anterior. Las unidades dedicadas a la recaudación ejercen muy pocos controles de auditoría y cumplimiento de los contribuyentes ( se abocan principalmente al cumplimiento de las formalidades) y las unidades de auditoría asisten en muy poco al esquema recaudatorio. Nuevamente en Chile, debido a que la principal función es de controles, las unidades regionales se abocan principalmente a tareas de cumplimiento.

La Transformación en la estructura organizacional no ha logrado un cambio efectivo en la lucha contra la evasión en Argentina y México. ¿Cuál es la causa del escaso éxito de los nuevos diseños institucionales? Una primera razón podría atribuirse al tiempo. Las organizaciones son estructuras rígidas que tardan en cambiar. Una segunda, y relacionada a la primera, es la resistencia a los cambios (resistencias gremiales, de aprendizaje, de perfeccionamiento etc). Una tercera causa es la adecuación de los sistemas de incentivos. Los cambios en las AT (y en cualquier organización) deben ser acompañados por un esquema de incentivos hacia dentro del organismo que promueva los cambios (Urbistondo 1998).

A mi juicio, los cambios fracasaron porque no consideraron precisamente los sistemas de incentivos hacia adentro de la organización. En otras palabras, se siguió premiando la recaudación total, ahora en forma de presupuestos descentralizados, en vez de evaluar la acción específica de cada unidad. Los directores de regiones no promovieron una genuina integración funcional entre las unidades de recaudación y auditorías, ya que ellos son evaluados en función de la recaudación que

---

su AT fracasó en desarrollar una estructura profesional estable. (Para un análisis de la “fragilidad de la estructura tributaria Mexicana y su dependencia del legado político ver Elizondo 1999)

sus distritos logran, y no en función de otros criterios de cumplimiento tributario alcanzado. Por lo tanto, en la medida que la estabilidad laboral es precaria, y que la urgencia por demostrar resultados es inmediata, los directores de distritos y regiones no se abocan a desarrollar programas de cumplimiento de largo alcance sino que persiguen recaudación fresca e inmediata. Todos los recursos (inclusive los de auditoría) se abocan a generar más recaudación para la AT. La permanencia en el cargo y la promoción están ligadas únicamente a este criterio. Es decir, cambió la estructura organizacional, pero no se alteró la estructura de incentivos.

Cuadro 1  
Aspectos comparativos de las administraciones tributarias

	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
Grado de autarquía administrativa efectiva	Bajo	Moderado	Bajo
Cambios en la estructura organizativa en la última década	Alto	Bajo	Alto
Estabilidad de los altos funcionarios	Medio	Alto	Muy bajo
Grado de centralización administrativa	Moderada	Muy alta	Alta

Si bien en Chile se premia a los fiscalizadores en función de *additional revenues*, (en rigor, en todas las AT del mundo este es un criterio fundamental), existen evaluaciones adicionales acerca de la efectividad de sus acciones (cantidad de casos, profundidad de la auditoría, índices de efectividad, etc). Sin embargo, la diferencia fundamental no radica en la acción del auditor, sino en la estructura funcional de la región o agencia. Estas están abocadas a controles generales. El director regional es evaluado no sólo por la recaudación obtenida sino por el cumplimiento en toda una operatoria de controles (facturación, control de retenciones, campañas de inspección, verificación documental etc.) Debido a que la estructura del SII es altamente centralizada, las campañas de controles se definen en sede central y las agencias ejecutan un detallado programa de controles. La estructura de incentivos para los directores de agencia gira alrededor de la correcta ejecución de los programas.<sup>4</sup>

En resumen, la estructura administrativa tiene incidencia en la efectividad de la AT medida esta no solamente en virtud de la recaudación sino en los niveles de cumplimiento. La experiencia internacional y la de los tres países en estudio indica que irrespectivo del grado de centralización-descentralización, o del grado de división interna entre recaudación-fiscalización, el éxito de la AT está ligado a un esquema institucional que contemple al cumplimiento como una alta prioridad (no solo *lip service*). Es decir, que institucionalmente se de cabida a un esquema de incentivos que premie no sólo la recaudación sino el ejercicio del cumplimiento de la ley. Los esquemas de México y Argentina están rezagados en este sentido, en comparación al diseño chileno.

<sup>4</sup> Un típico ejemplo es la llamada “Operación Renta” (para una completa explicación ver Toro 1995). Con la finalización de las declaraciones del impuesto a las ganancias en Chile, todas las declaraciones son electrónicamente procesadas por un sistema que analiza desvíos significativos. En sede central se determina que declaraciones serán revisadas en agencia, en función del grado de desvío (sospecha) y de los recursos humanos disponibles. Un reducido número de ejecutivos genera un calendario de revisiones y gira a las agencias su “Calendario de Trabajo”. Típicamente 120 agentes revisan un 8%-10% de las declaraciones y reportan los resultados a sede central. Este es un esquema simple de verificación que condiciona a los contribuyentes a ser cautos en sus declaraciones. Funciona en Chile desde 1984 y recientemente se inauguró un esquema comparable para el IVA. Ni Argentina ni México poseen hoy un sistema cercanamente similar

### ***La recaudación de tributos***

Las administraciones tributarias típicamente tienen 2 funciones primordiales: 1) La recaudación de los tributos. 2) Los controles administrativos para la correcta aplicación de las leyes impositivas.

Su organización interna responde por lo general a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de las AT se nuclean en dos grandes áreas: Las divisiones de Recaudación y las de Fiscalización y/o auditoría. Otras áreas de servicios (capacitación, contralorías internas, estudios, planificación etc.) tienen por lo general un sesgo hacia alguna de estas dos grandes divisiones.

El área de recaudación concentra una gran masa de empleados y recursos. Son, como lo indica su nombre, las encargadas del cobro efectivo de los tributos, es decir la recepción de formularios, su procesamiento inicial, el mantenimiento de los padrones, etc. Además, un segmento de las divisiones legales trabajan en el área recaudatoria en los aspectos concernientes a la intimación de pagos atrasados, ejecuciones, embargos, etc.

Cuadro 2  
Cantidad de empleados y asignación al área de fiscalización

<i>País</i>	<i>No. de empleados (a)</i>	<i>% Asignado a fiscalización (b)</i>
Argentina (1)	18,000	25%
Chile (2)	2,800	45%
México (3)	31,000	¿?

(1) Incluye sólo el personal asignado a la Dirección General Impositiva previo a la unión con la Administración General de Aduanas.

(2) Parte de las funciones recaudatorias en Chile las desarrolla la Tesorería, que es independiente de SII

(3) Año 1997 Depurado de la administración del personal afectado a Aduanas

(a) Personal Redondeado

(b) Porcentaje aproximado

Fuente: Argentina: Control de gestión 1998, Chile SII (1999 D) México SAT 1999.

El área de Fiscalización es en principio la que concentra el *enforcement*. Su tarea principal es la verificación de la correcta declaración de impuestos y la disuasión de los contribuyentes a cumplir con las leyes tributarias. Entre las medidas de uso más frecuentes se encuentran las auditorías fiscales. Sin embargo, una serie de medidas adicionales tales como clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, chequeos espontáneos de información, etc. tienen por objeto inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Si bien cada área tiene objetivos y atribuciones específicas, existe una tensión en la asignación interna de recursos y prioridades entre ellas. Las áreas de recaudación han sido obviamente favorecidas, ya que sus resultados son determinantes para cumplir con los objetivos fiscales. Por ejemplo, si bien la equidad horizontal en la carga tributaria y la competencia legítima son claramente objetivos de las reformas, la solución de los apremios fiscales han resultado ser siempre prioritarios. Por lo tanto, la lucha contra la evasión impositiva fue relegada a un segundo

plano, y las energías fueron puestas en la rápida recaudación para aliviar las presiones presupuestarias.

Si bien la literatura (Bird & Oldman 1990) reconoció tales apremios en la política tributaria (por ejemplo la imposición a los hidrocarburos a pesar de ser distorsivos en desmedro del impuesto a la renta), no se ha prestado suficiente atención a observar que *la misma lógica opera dentro de las AT*. Si una administración desarrolla los sistema de informatización en base a las necesidades de las áreas de recaudación, la *information technology* adquirida y desarrollada puede resultar insuficiente para la realización de auditorías eficientes. En otras palabras, las necesidades de un área son distintas a las de otras divisiones, y se prioriza al área que resuelve los conflictos más urgentes<sup>5</sup>.

Las AT son evaluadas en función de su *performance* recaudatoria. En la gran mayoría de los países latinoamericanos no existen aún criterios para evaluar la capacidad disuasiva de las AT. Por ejemplo, no existe, a excepción de Chile, (y muy recientemente en Argentina) un seguimiento *permanente* de los niveles de evasión impositiva. Ahora bien, si institucionalmente la AT es autónoma y es evaluada basándose en criterios de evasión y no de recaudación, los desarrollos institucionales serán seguramente acordes a los incentivos de los directores. Vale decir, si las evaluaciones giran en función de los logros en materia de recaudación, es lógico que los esquemas de incentivos hacia dentro de la organización primen las áreas recaudatorias. Es por ello que las modernizaciones de las AT (México, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay etc) han reformado los sistemas de recaudación (facturación, medios de transacción, registros, legislación para el cobro rápido, y fundamentalmente el equipamiento informático) mientras que las áreas de fiscalización se han rezagado considerablemente.

Pero si esto es evidente en el desarrollo de sistemas y equipamiento de las áreas, el sesgo recaudatorio es evidente también en las medidas concretas. En general, la lucha contra la evasión se desarrolla con una política normativa. Es decir, se utilizan instrumentos típicos de las áreas de recaudación para imprimir *deterrence*. Dos ejemplos ilustran tal tendencia:

- 1) *Facturación*: Las modificaciones a los *regímenes de facturación* buscan dejar constancia y eliminar fraguaciones de la documentación. Sin embargo, las AT no desarrollaron los instrumentos de *enforcement* para asegurar que una vez recopilada la información ésta sea ágilmente utilizada por las autoridades, no se desarrollaron sistemas de evaluación interna para determinar el éxito de las medidas, y no hay por lo general cronogramas de seguimiento. Por lo tanto, en poco tiempo, el efecto de las medidas anunciadas como efectivas contra la evasión se desvanece. En otras palabras, la recaudación prioriza las resoluciones normativas (relativamente sencillo de realizar) a las tareas de reestructuración interna de las áreas afectadas para generar un *enforcement* efectivo.
- 2) *Control de gestión*: Los criterios de efectividad de las mismas auditorías fiscales son el monto recaudado por *additional assessments*. Es decir, nuevamente el análisis costo-beneficio de una auditoría no es el monto de la evasión detectada respecto a la DDJJ, sino el rédito monetario de la misma. Esto produce un esquema revertido de incentivos, de premios

---

<sup>5</sup> La agilización y banquización del cobro de impuestos priorizó formularios e información impositiva que no es suficiente a la hora de realizar una auditoría. En consecuencia, el desarrollo de la información de las DDJJ en tiempo real es bastante común hoy en las AT de Latino América. Sin embargo, la información detallada de cada declaración, es aún manual en la mayoría de estos países, y los cruces informáticos para verificar la accuracy de las DDJJ están muy rezagados en todos estos países. Chile ha tenido marcados progresos en los últimos 10 años.

y castigos en toda las jerarquías de la AT. Un inspector o auditor cuyo resultado es evaluado en función del éxito recaudatorio de la auditoría no prima el cumplimiento del contribuyente sino la capacidad de extracción en la acción. O sea, recaudación priorizada cumplimiento, aún en el área asignada al *enforcement* del cumplimiento de la ley.

En resumen, las urgencias recaudatorias y los esquemas institucionales han sido determinantes en el desarrollo de las AT. Estas han sido capaces de generar por un lado una mejor recaudación pero al mismo tiempo han tenido escaso éxito en el campo de la evasión impositiva.

### ***Efectividad y productividad administrativa***

A pesar que no existen criterios uniformes para determinar la efectividad de las AT en recaudar tributos, se considera el costo de la recaudación como un “benchmark”. La siguiente tabla detalla el costo de cada A.T. para recaudar 100\$:

Cuadro 3  
Costo de recaudar 100 \$

<i>Argentina</i> <i>(1997)</i>	<i>Chile</i> <i>(1994)</i>	<i>México</i> <i>(1998)</i>	<i>EEUU</i> <i>(1994)</i>
<b>1.9\$</b>	<b>0.4\$</b>	<b>1.1\$</b>	<b>0.5\$</b>

Fuente: Argentina :AFIP (1997), Chile SII (b), México SAT (1998), EEUU: SII (b)

Como se observa las discrepancias son bastante claras. Sin embargo, el costo total de la recaudación no es un buen indicador acerca de la efectividad y racionalidad en el gasto. Por ejemplo, el caso de México es más grave de lo que demuestra el costo de la recaudación si se considera el número de empleados o la efectividad recaudatoria del SAT.

Cuadro 4  
Productividad de las AT

<i>Pais</i>	<i>No. de habitantes por funcionario</i>	<i>No. de funcionarios por punto del PIB recaudado</i>	<i>No. de declaraciones por cantidad de funcionarios</i> <i>(1)</i>
Argentina	1.890	1.000	277
Chile	<b>5.183</b>	<b>146</b>	<b>899</b>
México	3.064	1.962	N/a

(1) Se considera la suma del número de contribuyentes activos en IVA y Ganancias.

Fuente: elaboración propia en base a Argentina: AFIP (control de Gestión), Chile SII (b), México SAT (1998)

En resumen, a pesar que en Chile la AT no incluye el área de recaudación con su consiguiente costo adicional, no obstante las diferencias con México y Argentina son de tal magnitud que permiten establecer claramente que el SII es más productivo que la AFIP y el SAT.

### ***La presión tributaria y el cumplimiento***

La presión tributaria es considerada como el indicador más efectivo para medir la *capacidad extractiva* del estado. Es decir, la suma total o parcial de la recaudación de tributos es comparada

respecto a un indicador de la economía (generalmente el PIB, o PIB per capita). La siguiente tabla compara la presión tributaria de los tres países.

Cuadro 5  
Presión Tributaria (a)

<i>Tipo</i>	<i>Argentina (1996)</i>	<i>Chile (1997)</i>	<i>México (1994)</i>
Neta	14.6%	18.5%	12.8%
Incluye seguridad social	18.0%	19.9%	15.8%

(a) Se Analiza la Recaudación de los Gobiernos Centrales y Provinciales o Estadales

Fuente: Argentina: FIEL (1998), Chile: SII (A), Mexico: Government Finance Statistics Yearbook" IMF-1996

Sin embargo, la comparación de la Presión Tributaria (PT) puede resultar esquivada. En algunos casos, por ejemplo, la PT incluye impuestos al trabajo y a la seguridad social que en otros países se encuentran bajo la categoría de ahorro. Por ejemplo Chile privatizó en los 80 las contribuciones a los fondos de pensiones, mientras que Argentina realizó una reforma parcial en 1993. Por lo tanto, el 18.0% de PT en Argentina incluye recursos que Chile no contiene en su 19.9%. Si bien la comparación de la PT indica capacidad de extracción nada dice acerca de su naturaleza ni de su verdadero alcance.

La presión neta de Seguridad Social permite una mejor comparación. No obstante, Una diferenciación clara debe tenerse en cuenta en la estructura tributaria propia de cada país. En México, por ejemplo, el ingreso por hidrocarburos no es sólo importante en el rubro de los impuestos propios al petróleo sino además en los ingresos y a las rentas que declara Pemex.

Una aproximación más adecuada se obtiene a través de la comparación de la capacidad extractiva en cada tributo. La siguiente tabla detalla los principales impuestos y su recaudación como porcentaje del PIB.

Cuadro 6  
Presión tributaria por tipo de impuesto  
(% del PIB)

	<i>México (1998)</i>	<i>Chile (1997)</i>	<i>Argentina (1996)</i>
Value Added Tax	3.15%	7.7%	6.2%
Income Tax	4.30%	4.7%	2.3%
International Trade	0.58%	2.1%	0.8%
Excise Taxes(*)	3.77%	2.6%	1.7%

(\*) Incluye ventas y fundamentalmente impuestos a los hidrocarburos

Fuente Argentina: FIEL (1998), Chile: SII (A), México: Dirección de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal SHCP 1999

La PT no es un buen indicador de *cumplimiento* tributario. Sólo denota la recaudación de cada impuesto, y el esquema tributario de cada país. Para estos 3 países se observa claramente que

la estructura recaudatoria Chilena y Argentina se basa en el IVA, mientras que la Mexicana tiene una fuerte base en los impuestos a la renta y los *excise taxes*. Como se verá más adelante, la estructura recaudatoria está determinada en gran medida por los niveles de cumplimiento voluntario. Cuanta mayor es la evasión, mayor es el rol de los impuestos *excise* (más fáciles de recaudar).

La medición del cumplimiento ha sido un tema espinoso. Por lo general, las distintas técnicas hacen hincapié en impuestos y realidades específicas de cada país. Por ejemplo, el TCMP de los EEUU resulta un buen indicador para medir cumplimiento en el impuesto a las ganancias o rentas, pero es de difícil aplicación en el IVA. Los muestreos para estimar el cumplimiento al impuesto al trabajo han sido poco homogéneos para la comparación inter-país (se requieren muestras similares en países con legislación similar).

Las comparaciones más efectivas entonces se deben realizar en un mismo impuesto y utilizando obviamente la misma metodología. El mejor impuesto para esta comparación es el IVA

#### *La productividad del IVA*

Una de las formas de medir indirectamente el nivel de cumplimiento es a través de la productividad que arroja cada punto porcentual de la alícuota de IVA. Es decir, cual es el rendimiento de la recaudación como porcentaje del PIB de cada punto de la alícuota<sup>6</sup>. Este índice de 0 a 1 denota que a menor coeficiente mayor es el grado de incumplimiento.

Sin embargo para utilizar tal método de comparación dos criterios deben respetarse. Que la base de tributación sea similar para cada caso, y que las alícuotas sean del mismo orden. La comparación entre Chile y Argentina cumple con tales requisitos ya que para el primer país su base es de 58% del PIB y su tasa es de 16%, mientras que en el período en comparación, Argentina tiene gravada un 49% del PIB y su tasa es de 18%. Sin embargo, aunque el orden de su base gravable es similar, México tiene una tasa de 10%.

Cuadro 7  
Productividad del IVA  
(1992)

<i>País</i>	<i>1992 Produc. IVA</i>	<i>1992 Base (Taza(2))</i>	<i>1996 Produc. IVA</i>	<i>1996 Taza</i>
Argentina (1)	.33	.49 (18%)	.30	21%
Chile (2)	.49	.58 (16%)	.51	18%
México (3)	.30	.48 (10%)	.19	15%

1 Base gravable del IVA como porcentaje del PIB

2 Alícuota de IVA en el año de la estimación (1992)

Nota: No se dispone de datos acerca de la base gravable para 1996, pero se presume que es mayor a la de 1992

Fuente: 1992: Silvani & Brondolo 1993; 1996: OCDE 1999

Como se observa, el rendimiento recaudatorio de cada punto de la alícuota es mayor en Chile que en los otros dos países. En el año 1992 por cada punto del IVA Chile recaudaba 50% más que Argentina, y 60% más que México. Chile además tiene un coeficiente aceptable en términos

<sup>6</sup> Para una completa explicación de la metodología ver Silvani y Brondollo (1993). Su formula es ...

internacionales. Por ejemplo, España, Israel y Sud-Africa que tienen bases y alícuotas similares, y una muy buena performance en cumplimiento, poseen coeficientes de productividad del orden de .52, .54 y .52 respectivamente (Bergman, 20001). México y Argentina se aproximan a la categoría de mediano y bajo rendimiento como las de Colombia Ecuador, Hungría y Filipinas (Bergman 2001)

En resumen la productividad del IVA indica el rendimiento recaudatorio real del impuesto, e indirectamente indica la magnitud del incumplimiento. Con bases gravable similares, Argentina y México denotan claramente un bajo rendimiento que acarrear costos de administración elevados, asignaciones distorsionadas y una búsqueda constante de compensaciones ante tal baja *performance*.

#### *El coeficiente de cumplimiento*

El método más difundido para la medición de los niveles de evasión tributaria es el coeficiente de cumplimiento. Este se basa en una estimación del potencial recaudatorio de un impuesto el cual se compara con la recaudación efectiva del mismo. En principio, cada impuesto tiene su coeficiente de cumplimiento

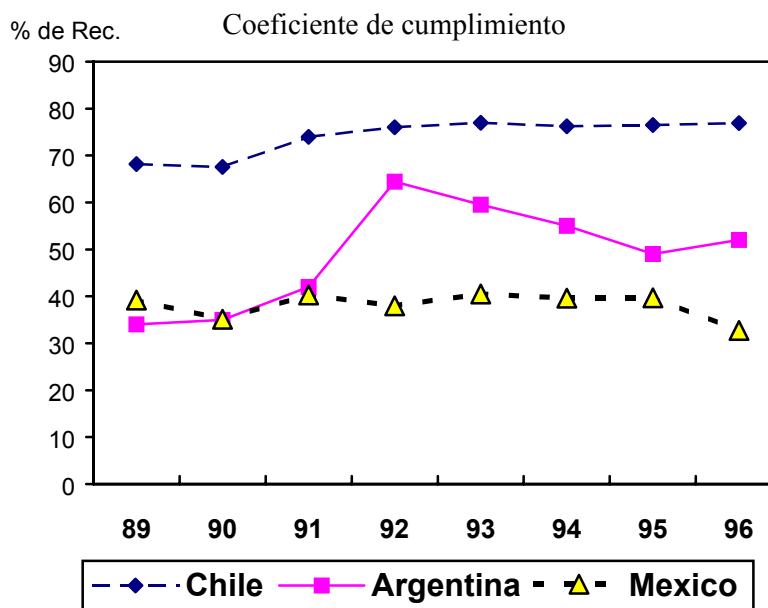
La principal dificultad metodológica de este indicador es la estimación del potencial recaudatorio. En EEUU por ejemplo el TCMP estima el potencial del impuesto al ingreso a través de una gran muestra de auditorías escogidas aleatoriamente. Sin embargo, en la mayoría de los países, se realizan estimaciones menos precisas a través del uso de sistemas de cuentas nacionales.

El IVA es un impuesto adecuado para tal metodología. Se estima la base gravable del IVA como porcentaje de PIB, se aplica la alícuota (en caso de múltiples alícuotas se subdivide las bases gravables), y se obtiene la recaudación potencial o teórica. Esta estimación la realizan frecuentemente el FMI y otras organizaciones. Para cada uno de los tres países existen ciertas estimaciones a partir de metodologías similares, por lo tanto el siguiente cuadro permite una comparación de la magnitud del incumplimiento<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A pesar que las metodologías son similares, existen ciertas imperfecciones en la estimación de las bases gravables. Primero, los sistemas de cuentas nacionales se encuentran muchas veces desactualizados. Segundo, los PIB en algunas ocasiones están sobredimensionados (Argentina 1990). Tercero, la legislación tiene variaciones inter e intra- anuales que rara vez se tomas en cuenta y que afecta las bases gravables. Por estas y otras causas (ver Bergman 2000) , estas estimaciones deben verse como tendencias, más que como indicadores específicos

Cuadro 8



Fuente: Argentina y Chile: Bergman 2002 (elaboración propia con base en información provista por SII y AFIP) para México Martín del Campo (1998)

Claramente se observa que Chile ha tenido buenos niveles de cumplimiento. En cambio, México y Argentina tienen niveles de cumplimiento poco exitosos. Asimismo algunos comentarios iniciales conviene resaltar:

- 1) Chile ha mejorado su performance de cumplimiento con la transición a la democracia (el cuadro 6 refuerza aún más esta tendencia). En los años 80 el promedio de cumplimiento era del orden del 70% (Serra 1991).
- 2) Argentina es el que muestra los cambios más abruptos. Sin embargo, si se descuenta el efecto inverso Olivera-Tanzi que mide el incremento de los años 91-92 y la consecuente reducción los dos años siguientes, la tendencia en el cumplimiento que se observa es la de una moderada reducción en el incumplimiento a través de la década. Es decir, los cambios abruptos obedecen al impacto inflacionario. Descontado éste, la tendencia pareciera unir el 91 con el 95 con una línea o función creciente.
- 3) México presenta una evidencia particular. En el año 92 se redujo la alícuota del IVA de 15% al 10%, sin embargo no se observa ninguna mejora en los niveles de cumplimiento. Es decir esta evidencia no permite apoyar la tesis que la baja de tasas y alícuotas incrementa la recaudación y el cumplimiento.
- 4) Por el contrario, Chile incrementó su alícuota de 16% a 18% y no experimentó un aumento en la evasión. Es decir, no hay evidencia que en estos niveles de tributación la fluctuación en las alícuotas modifique los niveles de cumplimiento.

En resumen, los niveles de cumplimiento *intra-país* no han tenido un cambios permanentes y significativo en los 3 países. Más bien, parecen seguir una tendencia de inercia y cambios incrementales, que responden más a diseños de política tributaria que a temas de administración. En cambio, las diferencias *inter-países* parecieran responder a distintos niveles de capacidad institucional y de enforcement.

### *El cumplimiento neto*

Una estimación de la capacidad institucional de coacción tributaria se puede obtener a través de la medición del cumplimiento voluntario real. Donde existen retenciones y percepciones, el cumplimiento voluntario es cuestionado ya que el contribuyente no toma decisiones en base a su estimación de costos.

Una aproximación del cumplimiento voluntario se obtiene al depurar los coeficientes de cumplimiento de las transacciones de comercio exterior, ya que el IVA de importación se cobra en las aduanas y hay pocas posibilidades de evadirlo, y las exportaciones están exentas por lo que los exportadores tienen un genuino incentivo de reportar correctamente su IVA acumulado (y a veces sobredimensionarlos)<sup>8</sup>. En principio podrían agregarse a estas depuraciones otras retenciones, pero la información para los tres países no es común por lo que la comparación quedaría sesgada.

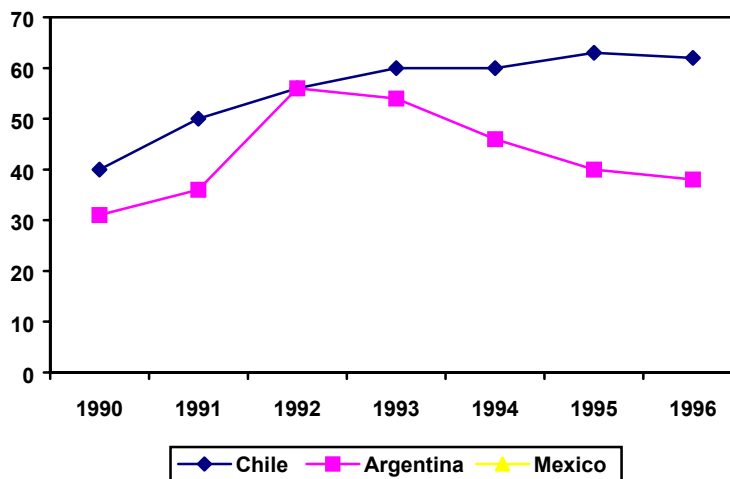
Basándose en esta metodología, el cuadro 6 demuestra que los niveles de cumplimiento voluntario son realmente bajos para México y Argentina y moderados para Chile. Asimismo son una evidencia adicional del efecto positivo de las retenciones en el cumplimiento.

Si las ATs son el instrumento del estado para el cumplimiento de la ley y para inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes, los cuadros 5 y 6 demuestran que la performance de las AT de México y Argentina ha sido muy insatisfactoria.

---

<sup>8</sup> En el caso de contrabando (IVA no pagado por bienes importados pero no registrados o under valued), este no tiene efecto en los índices de cumplimiento, ya que al ser éstos estimados en base a cuentas nacionales, el contrabando no se registra por lo que se reduce la base gravable y por lo tanto su efecto en el coeficiente es neutro. Es decir, el contrabando no afecta el índice de cumplimiento

Cuadro 9  
Cumplimiento voluntario neto



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de: Argentina Secretaria de Hacienda (1997) Chile SII México SAT<sup>9</sup>

### Disuasión y cumplimiento

La fragilidad tributaria de la mayoría de los países latinoamericanos emana de su pobre *performance* en la detección de ilícitos impositivos. El cumplimiento voluntario es en gran medida el resultado de la percepción subjetiva de los contribuyentes acerca de la efectividad de la AT en detectar la violación de las leyes impositivas. Es decir la evasión es un espejo o contracara de la efectividad percibida de las AT (Bergman 2001).

La teoría de la disuasión (*deterrence theory*) sostiene que el respeto a las normas es el resultado de una función de utilidad, donde los costos del incumplimiento son subjetivamente medidos en función de las recompensas esperadas. Si un individuo percibe que la recompensa de una ilegalidad (la evasión) excede a los costos percibidos de la misma (los castigos), este individuo seguramente incurrirá en tal violación. Pero, ¿cuáles son los costos?

La certeza de la detección, la celeridad del castigo y la severidad del mismo son los componentes que más afectan “la estructura de costos”. Un contribuyente evadirá impuestos si percibe que la probabilidad que sea detectado es baja, que aún si es detectado la imposición de la sanción es muy lejana, y/o si la severidad del castigo (desde las multas hasta la acción penal) es percibida como muy baja respecto a los beneficios de la recompensa o beneficios.

<sup>9</sup> Por ser estimaciones derivadas de mediciones fragmentadas, es conveniente interpretar los resultados en forma conservadora. Variaciones intrapaises menores a un 10% no debieran ser asumidas como suficientemente sólidas. Lo importante es observar las tendencias. Asimismo un margen de error de 5% en las diferencias inter-países es también aconsejable

Sin embargo, como la percepción es subjetiva, la estructura de costos es socialmente construida, es decir, que las experiencias propias de cada contribuyente con el fisco, la legitimidad que aquel le asigna al estado, y fundamentalmente el “social knowledge” acumulado de la sociedad acerca de la efectividad de la AT inciden en la formación de imágenes, y en definitiva en la construcción subjetiva de los costos<sup>10</sup>.

La gran mayoría de los estudios acerca de los incumplimientos tributarios indican que la percepción de la detección es significativamente más determinante en la disuasión del incumplimiento que la severidad o la celeridad del castigo (Roth 1989). Más aún, la severidad del castigo juega un rol marginal, y sólo incide en la disuasión cuando el contribuyente percibe que existe un “umbral” suficientemente alto de detección. Es decir, sólo cuando se percibe la detección como plausible, el tipo de castigo juega cierto rol en las decisiones (Keppler & Nagin 1989 a-b, Bergman 1998).

En resumen, en sociedades con tradición de incumplimientos (es decir con bajos inhibidores sociales y culturales), la efectividad percibida de las AT es aún más importante que en sociedades de alto grado de acatamiento. Siendo que la capacidad de detección percibida es el factor que determina tal efectividad, es necesario analizar cuan efectivas son las AT en generar tal percepción. Como se mencionó anteriormente, tal capacidad es minada por una contradicción inherente en las AT. La urgencia de recaudar relega a un segundo plano la detección de las evasiones, reproduciendo, paradójicamente, este círculo vicioso.

### ***La capacidad de detección***

#### *Las auditorías*

Las auditorías Fiscales o Fiscalizaciones son el instrumento más efectivo y de profundidad para la detección de incumplimientos tributarios. Se lo considera el instrumento “par excellence” de la disuasión. Sin embargo no existe evidencia que las auditorías incidan en mejorar el cumplimiento voluntario (Andreoni et al.1998). Los contribuyentes que fueron sujetos a auditorías profundas no han cambiado significativamente su conducta tributaria (Erard 1992 , Witte & Woodbury 1985)

Una auditoría puede detectar una gran porción de incumplimiento o bien muy poco del mismo. Los estudios econométricos mencionados no distinguen entre estas dos posibilidades<sup>11</sup>. Sin embargo, se deduce lógicamente que si un contribuyente es auditado, y gran parte de su incumplimiento no llega a ser detectado, su futura percepción acerca de la efectividad de las auditorías decline. Para probar tal hipótesis es necesario usar datos de encuestas ya que la información de las auditorías no nos permite indagar la percepción subjetiva del contribuyente.

---

<sup>10</sup> Hay gran número de factores que afectan esta dimensión. Por ejemplo los valores o la sanción social actúan como inhibidores de riesgo. Es decir, si un contribuyente teme en una sociedad cumplidora de ser descubierto por sus pares, familia etc de ser un evasor, este factor influirá en la estructura de costos individuales. Si un individuo se socializa en una sociedad o cultura de acatamiento a las normas, probablemente sentirá algún cargo de conciencia o culpa cada vez que viole una norma, acrecentando más su estructura subjetiva de costos. Es decir, los costos no son sólo monetarios. He aquí la gran debilidad de las clásicas teorías económicas de la evasión y otros incumplimientos a las leyes.(ver Bergman Dis)

<sup>11</sup> Estos estudios se han realizado con datos de TCMP, donde una muestra de contribuyentes fueron auditados dos veces y se comparan los niveles de cumplimiento. Por lo general, una auditoría de TCMP es la más profunda y exhausta que pudiera lograrse. No obstante se sabe que las auditorías son un buen instrumento para detectar ciertas evasiones (generalmente por el lado de las deducciones y gastos) y no tan efectivas en la detección de ingresos no declarados.

En un primer estudio hecho en América Latina se consultó a contribuyentes fiscalizados el grado de detección de los incumplimientos. En función de tal respuesta se preguntó a los mismos contribuyentes su voluntad futura de asumir riesgos fiscales (es decir evadir impuestos en futuras declaraciones). La media de asumir riesgo fiscal entre aquellos que se le había detectado relativamente poco de su incumplimiento era 35% superior a la media de los que se le había detectado gran parte de la evasión, y se encontró una alta correlación positiva entre el nivel de detección en su auditoría y la capacidad de detección y efectividad asignada a la AT ( $r: 0,37^*$ ). Es decir, que hay cierta evidencia que apoya la hipótesis que el factor de una experiencia propia de baja detección influye en la formación las percepciones de riesgo tributario, y consecuentemente inciden en los futuros niveles de incumplimiento.

Quienes han sido fiscalizados además indican, en promedio, una mayor voluntad a tomar riesgos de evasiones futuras. En otra encuesta se comparó las respuestas de contribuyentes recientemente auditados frente a un grupo de control de no auditados acerca de situaciones hipotéticas de evasión (subdeclarar ingresos por el equivalente a US\$ 5,000, US\$ 9,000, y el uso de una factura falsa en la declaración de impuestos)

Tabla 10  
Medias de la probabilidad de tomar el riesgo a incurrir en alguna de las siguientes evasiones

	<i>Auditado</i>	<i>No-auditado</i>
Omitir ingresos por 5,000	69.72	61.88
Omitir ingresos por 9,000	60.52	54.41
Falsos Documentos	47.85	40.56

Escala de 0 a 100. 0 indica ninguna probabilidad de asumir el riesgo, y 100 la absoluta certeza de asumir el riesgo

Si bien las medias son altas (lo que denota una gran propensión a la evasión) lo que más sobresalta es la mayor predisposición a evadir entre los recientemente auditados. Esto pudiera obedecer a 2 razones: A) Un sesgo de la muestra (quienes son auditados son por lo general inicialmente sospechados de incumplimiento, y por lo tanto más propensos que la media del universo general de contribuyentes a evadir), B) Que las auditorías hayan fallado en detectar previos incumplimientos, generando en los contribuyentes una percepción subjetiva del riesgo más alta. Aunque no es posible determinar cual de estas dos causas explica mejor el fenómeno es claro que la segunda causa incide fuertemente. Si las fiscalizaciones hubiesen sido muy efectivas en detectar y sancionar previos incumplimientos, seguramente la voluntad a evadir se reduciría.

En resumen, la efectividad de las auditorías en alterar la estructura de costos de los contribuyentes para reducir su disposición a evadir ha resultado en este caso muy insatisfactoria. La principal razón de la misma es que las auditorías han detectado poca evasión. Como las auditorías están guiadas por la lógica recaudatoria, los ajustes y recaudaciones que se logran tienen un efecto nocivo en la recaudación futura. Resuelven en el momento los apremios fiscales del gobierno, y predisponen a los contribuyentes a futuros incumplimientos (pan para hoy, hambre para mañana).

### *El esfuerzo fiscalizador*

A pesar que las AT no han medido el efecto de las fiscalizaciones en la evasión, éstas no han dejado de utilizar las auditorías como instrumento de disuasión y recaudación. En rigor, aún siendo las auditorías poco efectivas en detectar incumplimientos, su mera existencia predispone a los contribuyentes a cierto nivel mínimo de cumplimiento. Esto se fortalece con la tendencia general de los contribuyentes a sobredimensionar la capacidad de detección de la AT por encima de sus capacidades reales<sup>12</sup> (Bergman 2001).

Las AT asignan gran cantidad de recursos a las áreas de Fiscalización.

Cuadro 11  
Resumen de los indicadores de fiscalización para Argentina Chile y México

	<i>Argentina</i> 1997	<i>Chile</i> 1998	<i>México</i> 1993
# Auditorías Anuales (1)	19,000	9152 (4)	10.000
# de Inspectores (2)	1,700	154	¿
Promedio anual de casos por auditor	11,2	50	¿
Personal afectado a controles directos de fiscalización (3)	4,000 (18%)	1,251 (45)	5,500 (17%)
Contribuyentes citados a verificar información en programas anuales masivos	No	254,312 (10%)	No

1. Sólo incluye auditorías profundas

2. Inspectores asignados sólo a auditorías profundas

3. Incluye programas de revisiones y controles preventivos

4 Incluye auditorías a empresas y control de franquicias de exportación

Fuente: Argentina: Control de Gestión (1998), Chile: SII (1999C), México: Das Gupta & Mookhejee (1997)

### *Clausuras*

Las clausuras son consideradas como un instrumento de *enforcement* importante para inducir al cumplimiento. A pesar de no existir ningún estudio empírico que demuestre un efecto causal entre la clausura y el cumplimiento, las AT de los 3 países han asignado esfuerzos y recursos en desarrollar este instrumento. Típicamente las clausuras son una sanción rápida ante la evidencia de un incumplimiento formal (por ejemplo la no emisión de facturas por venta de mercaderías). Los administradores consideran que aumentan la disuasión de los contribuyentes ante la amenaza de ser detectados en infracción. Sin embargo, como se ha dicho, la escasa evidencia existente no permite probar tal aseveración.

<sup>12</sup> Los datos de encuestas en EEUU muestran que el temor a una auditoría están basados en la percepción subjetiva de una muy eficaz IRS. Los auditados reconocen que los auditores no fueron tan “hábiles” como lo suponían previamente (Kinsey 1988, Mason 1996)

Cuadro 12  
Clausura de establecimientos

	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
1991	8,157	n/a	n/a
1992	17,739	11,246	453
1993	15,253	8,905	2,685
1994	10,965	9,110	N/a

Source: SII and DGI: Indicadores de Gestión, México: Das Gupta & Mookhejee (1997)

El dato que más resalta del cuadro de clausuras es la variación en los casos de México y Argentina. Esta obedece a dos motivos: 1) La inconsistencia en su aplicación por parte de la AT, 2) El efecto espurio logrado en el cumplimiento. Debido a que las clausuras son el resultado de incumplimientos informales, los contribuyentes aprenden rápidamente los nuevos requerimientos y se ajustan a la nueva situación alterando los mecanismos de elusión y evasión. Es decir, modifican su comportamiento en los aspectos formales (por ejemplo otorgando mayor número de facturas) y desarrollan nuevos instrumentos de incumplimiento. El análisis detallado de las DDJJ de contribuyentes clausurados en uno de estos tres países demuestra que los niveles de cumplimiento de los contribuyentes en el IVA anterior y posterior a la clausura no se modifican (Bergman 2001).

#### *Control de facturación*

Un gran esfuerzo fiscalizador se concentra en los controles de facturación para países donde el IVA es una fuente muy importante de ingresos. La correcta aplicación y declaración del impuesto en el último eslabón de la cadena comercial (el vendedor final) asegura un efecto cascada hacia atrás en todos los eslabones. Es decir, un fuerte control de la venta final asegura un buen nivel de cumplimiento (ver Tait 1988).

En México, Argentina y Chile se han instrumentado un gran número de medidas destinadas a ejercer controles sobre las ventas. Se destacan los controladores fiscales en Argentina y México, y los “timbrados de facturas” en Chile<sup>13</sup>.

Los controladores fiscales han sido poco efectivos en reducir el monto de ventas declarados. En México, luego de un gran esfuerzo en la primera mitad de los años 90, se abandonó totalmente al percibir que los débitos reportados (o sea la porción de IVA de las ventas declaradas) no había aumentado. En Argentina, hacia finales de 1999, tampoco había producido el efecto esperado. El

---

<sup>13</sup> Controladores Fiscales son cajas registradoras con memoria inviolable que restringe la capacidad de adulterar la declaración de ventas registradas al fisco. De esta manera se espera que cada registro de venta ingresado en las cajas sea reportado y provoque un efecto cascada. Cada contribuyente de ventas al público está obligado a adquirir las cajas especialmente designadas y un sistema de controles por parte de las AT verifica que esto ocurra. Sin embargo, se presume que los vendedores no ingresan o teclean todas las ventas sino sólo algunas. Esta medida se supone efectiva para aquellos establecimientos que teniendo varias sucursales están obligados, por razones de controles internos administrativos, a mantener registros de ventas que a la postre son inviolables. En cambio, en empresas familiares o pequeñas, el responsable de ingresar las ventas puede optar por no registrarla, generando así una venta en “negro” o no declarada. El fisco no pierde sólo esa porción de Valor Agregado, sino que a su vez tal vendedor final genera incentivos a sus proveedores de realizar ventas que a su vez contengan sólo una porción con IVA. Estas ventas fraguadas inciden asimismo en la subdeclaración de rentas disminuyendo también el potencial de recaudación en el impuesto a las ganancias.

70% de las empresas pequeñas con menos de 3 controladores (familiares) redujeron su declaración de débitos en vez de incrementarla (Bergman 2001). Claramente, la adulteración de ventas continúa.

En Chile, existe un sistema más precario de control de facturas. Los contribuyentes deben asistir a la agencia tributaria más cercana para que las facturas sean timbradas, y de esa manera tengan un valor legal. Estos controles de timbrado cumplen un propósito adicional. Los contribuyentes están obligados a mantener un grado de cumplimiento mayor para recibir la autorización de facturación correspondiente<sup>14</sup>. Más aún, la “visita” a la agencia tributaria, y la revisión del cumplimiento por un funcionario, a través del cruzamiento de los datos en línea con otras fuentes, le permite a la agencia tributaria realizar un chequeo muy rápido de la racionalidad del pedido. Es decir, el timbraje tiene como función la disuasión del contribuyente a realizar mecanismos “groseros” de evasión en facturación (Fanta 1994).

Nuevamente se demuestra que los niveles de cumplimiento no están necesariamente asociados con las normativas (leyes, disposiciones, resoluciones y reglamentos) sino con la efectividad administrativa de la operatoria. Las reformas del estado están atadas a los procesos de reconversión administrativa.

#### *Las retenciones y los controles administrativos*

El cumplimiento Tributario está determinado en gran medida por los sistemas de retenciones. Existe una gran variedad de los mismos pero su lógica es siempre la misma: centralizar la recaudación en algunos agentes.

Sin embargo, las retenciones tienen un efecto mayor y a veces poco reconocido. Disuaden al contribuyente a ser más conservador en la toma de riesgos tributarios. Un contribuyente, cuyo impuesto es retenido por encima de sus “tax dues”, tiende a asumir menos riesgos a la hora de pedir los reintegros al fisco. Esta heurística enmarca tal decisión como ganancia parcial. En cambio si el contribuyente paga al final del año o del período fiscal su “tax liability”, este pago es percibido como pérdida total. Consecuentemente, los costos se alteran, y los incentivos a la evasión aumentan.

*Ceteris paribus*, una decisión tributaria en el marco de *ganancia parcial* favorece al cumplimiento y de la *pérdida total* alienta la evasión. Las AT se benefician más con sistemas de retenciones amplios que con liquidaciones finales. Los sistemas más efectivos no son entonces los de pagos a cuenta (existen virtualmente en todas las AT) sino los de retención en exceso del impuesto esperado. Claro está que además de las distorsiones en la asignación de recursos y de bienestar, un régimen amplio de retenciones es resistido por el mercado, y requiere de una AT autónoma y un gobierno fuerte para implantarlo.

En los EEUU (país de alto nivel de cumplimiento) del total gravable de impuestos a la renta que no están sujetos a retención y/o a reporte de tercera fuente se evade el 50% (Scholtz & Lubell 1998). Sin embargo, el 67% de la base gravable está sujeta a una de las dos condiciones antes mencionadas, lo que explica en gran medida los altos niveles de cumplimiento.

---

<sup>14</sup> México y Argentina tienen en rigor un sistema similar. Este se da a través de las autorizaciones para impresión de facturas en imprentas autorizadas. En vez del “timbraje” en sede administrativa, los contribuyentes solicitan autorización (generalmente electrónica) de impresión de facturas. Si el contribuyente no está en regla, tal autorización es negada o condicionada. Sin embargo, los grados de controles en el proceso de impresión de facturas no han sido aún efectivos, principalmente por la incapacidad en el cruzamiento adecuado de datos.

En los tres países bajo estudio existen muchos regímenes de retenciones pero pocos sistemas de devolución y reintegro de impuestos. El IVA exportador es una excepción a la regla. En cambio en muchos casos sí existen sobrepagos en ganancias que terminan siendo computados como créditos hacia el ejercicio del año siguiente. Tal esquema desincentiva los mecanismos de ganancia parcial, y por ende los de cumplimiento voluntario.

Nuevamente Chile es una excepción. La operación renta está basada en el reintegro del excedente de las retenciones, luego de un computarizado y rápido proceso de verificación. El 65% del total de DDJJ del impuesto a las ganancias solicitan reintegro al fisco. Sólo un 11% pagan impuestos a la hora de la declaración final y 24% no solicitan reembolsos aunque tampoco realizan pagos (Fanta 1994). Los datos son para 1992 y 1993. En los años recientes la tendencia se mantiene). Aproximadamente un 8% de los contribuyentes son citados a sede administrativa para verificar o aclarar ciertas observaciones o incompatibilidades de las declaraciones<sup>15</sup>. De estos entre un 18% y un 20% realizan rectificaciones (modificaciones) a sus DDJJ.

El efecto de la Operación Renta yace en generar mecanismos de cumplimiento voluntario en los contribuyentes. Aún cuando el 65% de los contribuyentes que solicitan reintegros sobredeclaran gastos o subdeclaren ingresos (evasión) seguramente lo hacen en menor escala que si tuvieran que declarar sus rentas y pagarlas al final del ejercicio o en el transcurso del mismo. Un estudio econométrico debe determinar cual es el grado de reducción de la evasión que genera un mecanismo de *ganancia parcial*, sin embargo alguna evidencia inicial señala resultados significativos (Bergman 2001.)

---

<sup>15</sup> Los criterios de citación se realizan a través de una metodología que califica y ordena la gravedad de la infracción o incompatibilidad de la declaración con las fuentes adicionales de información que tiene el SII. Esta es la matriz Scanner que es analizada por un equipo especial y que en función de los recursos humanos y materiales dispone la cantidad de casos observados (entre un 8% y 10% del universo) a ser revidados en un plazo de 30 a 45 días. Una vez que el verificador certifica la accuracy de la declaración se procede a "liberar" el reembolso. El costo directo de esta operación se cubre ampliamente con los resultados recaudatorios de las rectificaciones (oscilan en los 5 millones de dolares al año, 0,25% de la recaudación total del impuesto a las rentas), aunque claro está que el efecto más importante está en la disuasión general.

## ***Conclusión***

El objetivo central de las reformas tributarias de los años 80 y 90 en América Latina fue el incremento de la recaudación y la eliminación de las distorsiones que los antiguos regímenes provocaban. En tal sentido los éxitos han sido parciales. Sin embargo, en la lucha contra el incumplimiento los éxitos han sido escasos. Chile aparece como el único país que ha logrado reducir el incumplimiento a standards de países desarrollados, mientras que los casos de México y Argentina han mostrado claras debilidades.

Este trabajo explora alguna de las razones del escaso éxito. Se analizan variables político-institucionales para demostrar que los múltiples equilibrios institucionales favorecieron la creación de una administración tributaria en Chile capaz de ejercer controles suficientes para asegurar razonables niveles de cumplimiento. Por otra parte, los equilibrios en los otros dos países no permitieron el desarrollo de las capacidades administrativas necesarias para una fiscalización adecuada. Por lo tanto generaron un círculo vicioso donde siempre primaron las urgencias recaudatorias en desmedro de las equidades horizontales y el cumplimiento generalizado.

A través de un análisis empírico se ha demostrado que los niveles de disuasión, y la efectiva asignación de recursos administrativos que priorizan controles es dispar; altos en Chile y bajos en México y Argentina. Es decir, que los buenos índices de cumplimiento en Chile están correlacionados con una administración tributaria efectiva. Tal correlación aparece fuertemente en los otros dos países pero en dirección opuesta.

En resumen, el grado de éxito de una Administración Tributaria está asociado a un gran número de variables que trascienden las clásicas explicaciones macro económicas y las de política tributaria. En países con esquemas impositivos similares y con economías compatibles, le "performance" en la recaudación de tributos ha sido muy dispar. Por lo tanto se debe prestar particular atención al desarrollo de capacidades administrativas para la resolución de este "enigma". Se trata, en síntesis, de estudiar como se reconstruye el estado en América Latina. Para ello es menester un "approach" multidisciplinario.

## **Bibliografía**

- AFIP. (1997) *Estadísticas Tributarias*. Administración Federal de Ingresos Públicos. Buenos Aires
- Andreoni, J., Erard, B. And Feinstein, J. (1998) "Tax Compliance" *Journal of Economic Literature*, Vol 35 818-860.
- Arellano, D. y Guerrero, J.P., (1998) "Administrative Reform of the Mexican State: a managerialist reform? The case study of the Civil Service Project", mimeo.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York
- Bergman, M. (1998), "Criminal Law & Tax Compliance in Argentina: Testing the Limits of Deterrence" *International Journal of the Sociology of Law* 26: 55-74
- Bergman, M. (2001), *On Trust, Deterrence and Compliance: The Sociology of Tax Evasion in Argentina*, University of California San Diego, San Diego.
- Bergman, M. (2002), "Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust", *Journal of Social Policy* Vol. 31,2, pp.289-305
- Bird, R. & Oldman, O. (1990), *Taxation in Developing Countries*, John Hopkins Press, Baltimore
- Boylan, D. (1996) "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform" *Latin American Research Review* Vol 31: 7-31.
- Cheibub, J.A. (1998), "Political Regimes and the Extractive Capacity of the Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", *World Politics*, April 1998.
- Control de Gestión (1998), Internal Documents AFIP, Buenos Aires.
- DGI-Dirección General Impositiva (1996) Jornadas- Reunión de equipo Económico para el Estudio de la Evasión, Documentos Internos, AFIP, Buenos Aires.
- Erard, B. (1992) "The Influence of Tax audits on reporting Behavior" In J. Slemrod *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*. University of Michigan Press: Ann Arbor, pp. 95-114
- Das-Gupta, A and D. Mookherjee (1997) *Tax Amnesties in India: An Empirical Evaluation*. Boston University Institute for Economic Development Discussion Paper Series # 53.
- Heredia, Blanca & Schneider, Ben R. (2002), "*The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries*" en *Reinventing Leviathan*, North South Press, Miami
- Klepper, S. & Nagin, D. (1989) "Tax Compliance and Perceptions of Risks of Detection and Criminal Prosecution" *Law and Society Review* Vol 23: 209-240.
- Roth, Jeffrey A., Scholz, John & Witte, Dryden (eds.). (1989) *Taxpayer Compliance: Vol. I An Agenda for Research*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- Serra, P. (1991), "Estimación de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado", Serie Documentos de Trabajo #5, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos (SII 1996), *Indicadores de Gestión*, Santiago de Chile.
- Servicio de Impuestos Internos (SII 2001) Ingresos tributarios anuales de 1992 a 2000, Santiago de Chile.
- Scholz J. & Lubell, M. (1998) "Trust and taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action" *American Journal of Political Science* 42: 398-417.
- Tait, A. (1988) *Value-Added Tax: International Practice and Problems*. IMF: Washington, D.C.
- Uribistondo, S. (1998), "Incentivos y Administración Tributaria: su aplicación a la Argentina" en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Witte, A. & Woodbury D. (1985), "The Effects of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the US Individual Income Tax", *National Tax Journal* 38: 1-14.