

OFICIO ORDINARIO N°1049.

ANT.: Oficio N° N°1705-5-2025 de fecha
28.04.2025

MAT.: Da respuesta a solicitud.

SANTIAGO, 29 DE MAYO DE 2025.

DE : DIRECTOR DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS
A : ABOGADO SECRETARIA
COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Mediante este oficio se da respuesta a su oficio del antecedente, en el cual se adjunta un listado de preguntas relativas al informe de Mapas de Brechas de Cumplimiento Tributario (IVA, Impuesto de Primera Categoría e Impuesto a la Renta Personal) efectuadas por los Diputados y Diputadas miembros de la Comisión de Hacienda.

Para ello, se ha preparado un anexo con las respuestas a las consultas formuladas, del cual se dará cuenta en la sesión de la Comisión de Hacienda que se realizará el 03.06.2025 a las 15:00 hrs., a la que asistirá este Director acompañado por Carolina Saravia Morales, Subdirectora de Fiscalización del SII y el Sr. Michel Jorratt.

Saluda a Ud.,

DIRECTOR

PMR/JIS/CRS

Distribución:

- H. Cámara de Diputadas y Diputados
- Secretaría Director
- Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios
- Oficina de Partes

ANEXO: RESPUESTAS A LAS CONSULTAS DE LA COMISIÓN DE HACIENDA

- 1. El Sr. Etcheberry ha manifestado que la evasión de impuesto corporativo no proviene de las grandes empresas, sin embargo, las empresas pymes solo representan un 13% de las ventas según el SII ¿cómo explica entonces una evasión de casi 50% en el impuesto corporativo que se presentó hasta 2020, un total de 4,7% del PIB, 3 reformas tributarias? ¿dónde está el forado de la recaudación fiscal, lo lograron identificar con certeza?**

- R. La brecha tributaria del orden de 46,4% en primera categoría (promedio 2018 a 2020) no es inconsistente con lo manifestado por este Director.

La afirmación aludida se refiere al cumplimiento tributario de las empresas más grandes del país, identificando en este grupo a aquellas que hacen oferta pública de valores (sociedades anónimas abiertas y emisores de bonos) y otras empresas reguladas, que representan un grupo acotado de contribuyentes.

De acuerdo con la información de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), existen del orden de 300 empresas emisoras de valores de oferta pública y otras 270 empresas que, sin ser emisores de valores de oferta pública, por disposición legal, deben quedar sometidas a la fiscalización y control de la CMF. Las ventas de este subconjunto de empresas representan en torno al 10% de las ventas totales del universo de empresas. Es a este grupo de contribuyentes a los que se refiere el comentario sobre las grandes empresas.

Para este grupo acotado de empresas es posible esperar un mejor comportamiento tributario, cuestión que de alguna manera se observa en los resultados del estudio. Si bien la metodología no permite obtener resultados para grupos específicos de empresas, sí se pueden identificar algunas actividades económicas que están dominadas por estas empresas. Por ejemplo, para el sector de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, el método entrega una evasión cercana a cero, y levemente negativa, para la suma de los años 2018 a 2020. Lo mismo ocurre con los sectores de extracción de petróleo y combustibles, minería del cobre, suministro de gas, oleoductos y gaseoductos, transporte aéreo y telefonía.

Sin embargo, también existe otro grupo de empresas que, contando con una fachada formal, con inicio de actividades y ciertas operaciones formales, desarrollan una parte significativa de su movimiento de manera subterránea o "en negro". Estos grupos mueven volúmenes importantes de recursos y han devenido en mafias u organizaciones para defraudar al fisco y al resto de la sociedad. Entre estos podemos mencionar a aquellos que se dedican a la comercialización ilegal de productos agrícolas y pesqueros en centros de distribución y centros de abasto, como la vega central, el terminal pesquero, Lo Valledor, y sus sectores aledaños. También tenemos mafias destinadas al robo y contrabando de salmón, autos y partes, cables de cobre, cigarrillos, abastecimiento del comercio ambulante, etcétera.

El 13% de las ventas anuales informadas por las empresas PYME corresponde a las transacciones registradas ante el SII, es decir, aquellas que se realizaron emitiendo la respectiva boleta o factura. Como se explicó en la presentación de abril ante la Comisión de Hacienda, estos datos no incluyen las ventas que se hacen sin emitir documentos tributarios, lo que deja fuera una parte importante de la actividad informal. De hecho, hay empresas que califican como PYME justamente porque gran parte de sus ventas no se declara, por lo que su verdadero nivel de ingresos no queda reflejado en la estadística citada.

Finalmente, en cuanto a la consulta sobre dónde se encuentra la evasión, el informe presentado desarrolló mapas de evasión por impuesto, que muestran cómo se distribuye la brecha según formas de incumplimiento, actividades económicas y sectores institucionales.

- 2. El Sr. Jorratt manifestó anteriormente que la estimación de evasión del impuesto corporativo capturaba casi 2/3 de los casos del catálogo elusivo, ¿es correcto plantear eso?, si la elusión requiere una calificación judicial previa, y hay muy pocos casos desde que se estableció la norma. Los técnicos nos indican que los países desarrollados de la OCDE no estiman la elusión en sus estimaciones de evasión precisamente porque son conductas difíciles de cuantificar ¿cómo estima la elusión entonces?**

- R. Parte de la respuesta a esta consulta se presenta en el informe de brecha de cumplimiento, donde se señala que los métodos como el del potencial teórico usando cuentas nacionales miden la brecha tributaria como un todo, sin distinguir entre sus 3 componentes: evasión, elusión y subdeclaración involuntaria. En particular, respecto de la elusión tributaria, es posible que una parte de ella no quede

reflejada en la brecha de cumplimiento que se mida, lo que dependerá de las fuentes de información que se utilicen en la elaboración de las cuentas nacionales.

Por ejemplo, en el caso de la elusión por traslado de rentas a países de baja tributación mediante precios de transferencia, su inclusión dentro de la brecha de cumplimiento estimada dependerá de si en la medición de la producción de la actividad económica de que se trate se usan precios de mercado o los precios informados en las declaraciones de exportaciones.

En el mismo sentido, el informe del programa Fiscalis 2020 de la Unión Europea, "Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies" de 2017, señala lo siguiente respecto del alcance de la metodología en base a cuentas nacionales.

"La metodología abarca, en principio, la evasión fiscal. Solo contempla la elusión fiscal si los datos de las cuentas nacionales se han modificado para reflejar dicha actividad. Además, cubre las lagunas causadas por acciones no deliberadas (como errores, omisiones, etc.)."

Por lo tanto, si bien metodológicamente no se puede precisar un monto de elusión fiscal asociada a un impuesto, la cifra estimada sí puede estar recogiendo parte de dicho fenómeno.

La declaración del Señor Jorratt sigue esta lógica de razonamiento ya que, si se analiza el conjunto de esquemas elusivos contenido en el catálogo que publica el SII, y se contrasta con las metodologías que se usan en la construcción de las cuentas nacionales, se concluye que aproximadamente dos tercios de esas figuras podrían ser capturadas por la estimación presentada en el informe. Es importante señalar que esta es una afirmación respecto del número de figuras y no de los montos asociados a dichas figuras que se recogen en la estimación de la brecha de cumplimiento.

Independiente de estas consideraciones metodológicas, el SII ha desarrollado un esfuerzo creciente y sistemático por identificar y sancionar la utilización de estructuras elusivas, detectando casos que posteriormente generan requerimientos ante los tribunales tributarios y aduaneros (TTA), a partir de programas de fiscalización, solicitudes de devolución de impuestos, revisiones de término de giro, entre otros.

Los resultados concretos de este accionar muestran que, durante el año 2024, este Servicio presentó 22 requerimientos por norma general antielusión ante los TTA, mientras que, para el año 2025, se cuentan 9 requerimientos, con un perjuicio fiscal cercano a los \$19.700 millones, sólo en el primer trimestre.

3. Los cuestionamientos técnicos respecto a la metodología para estimar la evasión del impuesto corporativo, precisamente apuntaron al método macroeconómico, que hoy nuevamente presentan y que no ocupan la mayoría de los países OCDE (utilizan un método más preciso) ascendente a través de auditorías aleatorias ¿Porque después de casi un año se insiste entonces en una metodología que no permite compararnos, y que ha sido desechada por las economías desarrolladas al no generar confianza y no explicar dónde está la evasión?

R. Nos parece importante señalar que la experiencia internacional que hemos podido recopilar no apunta, necesariamente, en el sentido indicado en este enunciado.

Si bien la definición de brecha de cumplimiento o brecha tributaria puede ser sencilla y fácil de entender, su estimación es compleja e incluye muchos matices. Para estimar la brecha tributaria se deben tener en consideración muchos aspectos, tales como: el marco legal y el diseño administrativo del sistema tributario, las operaciones internas, la existencia de datos y los eventos económicos que enfrenta la economía. Adicionalmente, la estimación de la brecha consiste en capturar eventos no observables o actividades que deliberadamente se ocultan, lo que aumenta la dificultad de esta tarea.

De acuerdo con lo señalado por la OCDE en su reporte Tax Administration 2024, incluso con una definición en común de brecha tributaria, las consideraciones adoptadas por diferentes países podrían diferir entre sí, lo que dificulta la comparación directa de las cifras que éstos publican.

En cuanto a las metodologías, se reconocen los enfoques descendentes, como los utilizados en el informe de brechas de cumplimiento y los enfoques ascendentes, como el de auditorías aleatorias, mencionado en la pregunta.

A nivel de estadístico, de 166 jurisdicciones consideradas en el cuestionario ISORA¹, 75 señalan que generan estimaciones periódicas de brecha tributaria para el IVA, 42 lo hacen para Impuestos a la Renta Personales y 43 para Impuestos a la Renta Corporativos. En total, son 78 países los que estiman

¹ Acrónimo para International Survey on Revenue Administration, cuestionario conjunto del FMI, OCDE, CIAT, entre otros organismos. Se considera la última versión correspondiente al año 2024, con información para el año 2022.

brecha tributaria para al menos 1 de estos impuestos, lo que corresponde a un 47% del total, siendo mayoritarios aquellos países que no cuentan con este tipo de mediciones.

Si consideramos sólo a los 38 países que actualmente pertenecen a la OCDE, 27 señalan que cuentan con estimaciones periódicas de brecha tributaria para el IVA, 16 para Impuestos a la Renta Personales y sólo 13 para Impuestos a la Renta Corporativos. Entre los países OCDE que indicaron no contar con estimaciones de brecha tributaria en ninguno de los tres impuestos señalados se encuentran: Austria, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, entre otros (Tabla 1, a continuación).

Tabla 1. Brecha Tributaria en Países OCDE - Principales Impuestos

PAISES OCDE	Estimación Periódica de Brecha Tributaria para:		
	IVA	Impuesto a la Renta Personal	Impuesto a la Renta Corporativo
Australia	Sí	Sí	Sí
Austria ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Bélgica	Sí	No	No
Canadá	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	No	No
Colombia	Sí	No	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí
República Checa	Sí	No	No
Dinamarca	Sí	Sí	Sí
Estonia	Sí	Sí	No
Finlandia	Sí	No	No
Francia	Sí	Sí	No
Alemania ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Grecia	Sí	Sí	No
Hungría	No	No	No
Islandia	Sí	Sí	Sí
Irlanda ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Israel	Sí	No	No
Italia	Sí	Sí	Sí
Japón ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Letonia	Sí	Sí	No
Lituania	Sí	No	No
Luxemburgo ⁽ⁱ⁾	No	No	No
México ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Países Bajos	Sí	Sí	Sí
Nueva Zelanda ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Noruega ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Polonia	Sí	No	No
Portugal	Sí	No	No
Eslovaquia	Sí	No	Sí
Eslovenia	Sí	No	No
Corea	Sí	Sí	Sí
España	Sí	Sí	No
Suecia	Sí	Sí	Sí
Suiza	Sí	No	No
Turquía ⁽ⁱ⁾	No	No	No
Reino Unido	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos	No	Sí	Sí
Frecuencias "Sí"	27	16	13

Fuente: Encuesta ISORA 2024. Datos para año 2022.

Notas:

(i) Países que indicaron no contar con estimaciones periódicas de brecha tributaria para los impuestos señalados.

Complementando esta información, la Comunidad de Interés sobre Brecha Tributaria del Foro de Administraciones Tributarias, condujo una encuesta más detallada durante el año 2023, la que fue actualizada durante el año 2024. Esta encuesta considera a 28 países² (23 pertenecientes a la OCDE) que señalan estimar la brecha tributaria en los impuestos señalados y entregan información sobre los métodos que utilizan para obtener dichas estimaciones.

De acuerdo con este estudio, en términos generales, esto es, considerando la brecha tributaria en distintos impuestos, de los 28 países considerados, 25 utilizan metodologías descendentes mientras que 16 utilizan metodologías ascendentes.³ Si consideramos sólo auditorías aleatorias, son utilizadas por 11 de estos países, siendo mayoritario el uso del enfoque descendente.

² 27 países más la Unión Europea.

³ Algunos países complementan sus resultados utilizando ambos enfoques.

Si nos centramos en la brecha de cumplimiento del impuesto corporativo, la publicación de la OCDE indica que, de los 28 países, sólo 14 obtienen cifras para este impuesto (Chile incluido) y entre éstos, 9 utilizan enfoques descendentes (5 cuando se trata de auditorías aleatorias), mientras que 7 países indican utilizar enfoques descendentes, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipos de Enfoque en Estimaciones de Brecha Tributaria (Brecha Global y Brecha en Impuesto Corporativo)

PAISES	BRECHA GLOBAL			BRECHA EN IMPUESTO CORPORATIVO			
	Enfoque Descendente	Enfoque Ascendente	Auditorías Aleatorias	Estima en Impuesto Corporativo	Enfoque Descendente	Enfoque Ascendente	Auditorías Aleatorias
Australia*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Bélgica*	Sí	No	No	No			
Brasil	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Canadá*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Chile*	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Colombia*	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Dinamarca*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Comisión Europea	Sí	No	No	No			
Finlandia*	Sí	Sí	Sí	No			
Francia*	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Grecia*	Sí	No	No	No			
Hungría*	Sí	Sí	Sí	No			
Islandia*	Sí	No	No	No			
Indonesia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Israel*	Sí	No	No	No			
Italia*	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Letonia*	Sí	Sí	No	No			
Lituania*	Sí	Sí	No	No			
Países Bajos*	Sí	Sí	Sí	No			
Portugal*	Sí	No	No	No			
Rumanía	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Singapur	Sí	No	No	No			
Eslovaquia*	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
España*	Sí	No	No	No			
Suecia*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Suiza*	No	Sí	Sí	No			
Reino Unido*	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Estados Unidos*	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Frecuencias "Sí"	25	16	11	14	7	9	5

Fuente: Tax Administration 2024, OCDE.

Notas:

(*) Países OCDE

Estos antecedentes muestran que, a nivel global, la mayor parte de los países no cuenta con estimaciones de brecha tributaria. Este tipo de mediciones sí es más frecuente en países OCDE, sin embargo, son mucho más frecuentes en el IVA que en los Impuestos a la Renta, donde, nuevamente, son más frecuentes los países que no cuentan con estimaciones brecha tributaria.

Por otro lado, la utilización de metodologías descendentes es más frecuente a nivel global y similar al uso de metodologías ascendentes en impuesto a la renta corporativa, siendo muchas veces metodologías complementarias. En un informe de la Comisión Europea de 2018, se señala lo siguiente:

"La elección del método de estimación depende de la disponibilidad de datos, de los recursos y de los propósitos de la estimación. Existen claras complementariedades entre ambos enfoques. Los enfoques ascendente y descendente se pueden combinar ya sea (1) usando cada método para diferentes componentes de la brecha tributaria, o (2) usando ambos enfoques para estimar aproximadamente la misma brecha."

Por otra parte, una de las ventajas del método basado en cuentas nacionales es justamente que permite comparar las estimaciones de brechas, ya que los países que lo utilizan desarrollan fundamentalmente la misma metodología para estimar las cuentas nacionales y los ajustes necesarios para estimar el potencial teórico (ver por ejemplo programa RA-GAP del FMI).

La metodología utilizada para estimar la brecha tributaria en el IVA, el Impuesto de Primera Categoría y los Impuestos Personales, por lo tanto, es una herramienta válida que permite obtener el orden de magnitud de la evasión en dichos impuestos, a partir de la información disponible sin generar costos adicionales. Adicionalmente, en el informe presentado por el SII, se incorporaron estimaciones para desagregar el valor global de la evasión, permitiendo conocer de mejor manera cómo se distribuye en distintos sectores económicos y según diferentes formas de evadir.

La utilización de metodologías de enfoque ascendente permite complementar los resultados obtenidos con metodologías descendentes, por lo que es de interés del SII desarrollar también estimaciones con

dicho enfoque, ya sea mediante la utilización de auditorías operativas o mediante un programa de auditorías aleatorias. Sin embargo, la experiencia de los países que han implementado este último tipo de metodologías indica que es un proceso que nos tomaría unos 3 años antes de obtener los primeros resultados.

4. Sr. Director, en un seminario la subdirectora de fiscalización de SII indicó que solo el 2% de la recaudación fiscal es por acciones de fiscalización del SII y combate a la evasión y 98% por cumplimiento tributario voluntario. A su vez, el Banco Mundial indica que la confianza es clave para aumentar la recaudación fiscal, ¿Ud estima que vale la pena invertir en una metodología confiable de la evasión de impuesto renta tal como las economías desarrolladas de la OCDE (método ascendente, auditorías aleatorias)? En presentaciones pasadas el Sr Jorratt y el anterior Director de SII, argumentaron no utilizar la metodología ascendente por su costo ¿Cuánto más costoso es este método respecto el macroeconómico que está presentando, lo evaluaron?

R. Como se menciona en la respuesta a la pregunta anterior, los antecedentes disponibles no permiten sostener que las metodologías con enfoque descendente no sean confiables o que exista una predominancia de la utilización de auditorías aleatorias.

Partiendo de la base de que la estimación del impuesto corporativo es un ejercicio complejo, los distintos enfoques existentes poseen tanto ventajas como desventajas y muchas veces la selección de una u otra alternativa depende del objetivo perseguido. En dicho sentido, los enfoques descendentes permiten tener una estimación global de la brecha tributaria, incluyendo algunas aperturas macro, habitualmente sectoriales, mientras que los métodos ascendentes, y en particular las auditorías aleatorias, permiten encontrar resultados más detallados, que muchas veces buscan levantar información útil para diseñar la estrategia de fiscalización y alimentar/validar los modelos de riesgo, obteniendo valores de brecha tributaria global como un subproducto. Son, por lo tanto, métodos complementarios.

Una de las principales limitaciones de las auditorías aleatorias es que no permiten detectar toda la evasión, ya que aún el fiscalizador más experimentado no es capaz de detectar toda la evasión en una auditoría exhaustiva. Existe un único estudio que aborda este problema, realizado para Estados Unidos en 1991. Ese estudio concluye que las auditorías aleatorias que practica el Internal Revenue Service (IRS) detectan sólo la tercera parte de la evasión que detectaría el fiscalizador con mayor experiencia. Por esta razón las estimaciones de evasión que surgen de las auditorías aleatorias que realiza el IRS se multiplican por un factor de ajuste de aproximadamente 3 (dependiendo del tipo de ingresos y otras variables). Aun así, la parte no detectada por el fiscalizador más experimentado queda fuera de la estimación y se desconoce su cuantía.

En cuanto al costo de implementar una estrategia de auditorías aleatorias, es difícil precisar el costo de implementación. Las publicaciones del tema mencionan que son alternativas más costosas, no sólo por el hecho de realizar las auditorías en sí mismas, sino que porque, además, se trata de acciones que generan menos recaudación que las auditorías focalizadas por riesgo de incumplimiento y desvían recursos que podrían destinarse a estos casos, afectando la recaudación. Para tener una idea, se puede señalar que una estimación estadísticamente confiable requeriría realizar no menos de 1.000 auditorías aleatorias y exhaustivas. Actualmente, el SII realiza del orden de 5.500 auditorías al año,⁴ las que en general no son exhaustivas, sino focalizadas, por lo que implican un desvío importante de recursos.

Con estos elementos en consideración, como se indicó en la respuesta anterior, se considera positiva la complementación de las estimaciones utilizando ambos enfoques. Sin embargo, para obtener los primeros resultados con metodologías ascendentes habría que considerar un plazo de unos 3 años.

Finalmente, nos parece relevante destacar que, como hemos mencionado, los países que no cuentan con alguna metodología de estimación de la brecha de cumplimiento aún son la mayoría. En estos casos juega un rol fundamental la experiencia de los propios funcionarios de la Administración Tributaria, situación que por supuesto también es válida para el SII. Con presencia física en todo el país, la experiencia de nuestros funcionarios es fundamental para orientar nuestro accionar ante las distintas realidades que se presentan a lo largo del país y complementar así los resultados del estudio de brecha de cumplimiento.

5. ¿Por qué razón se insistió en realizar el informe de evasión con el mismo asesor, que no fue capaz de explicar las cifras de evasión en 2024, y no se generó una comisión técnica amplia como si se hizo con el informe de gasto tributario, donde se convocó economistas, FMI y OCDE?

⁴ 5.497 auditorías durante 2024.

- R. En el momento de la discusión de la primera versión de este informe, este Director se encontraba recién asumiendo el cargo, por lo que no había tenido la oportunidad de conocer el detalle de dicho trabajo, el que correspondía, además a una primera entrega, que contenía resultados globales de evasión y aún no se había publicado el análisis más detallado y las aperturas de las cifras globales, por encontrarse aún en desarrollo. Considerando dicha situación, se tomó el compromiso con la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados de volver a presentar los resultados revisados y detallados de este informe, que correspondía a un trabajo en desarrollo.

El trabajo posterior consideró finalizar el trabajo bajo las directrices establecidas por este Director, recogiendo comentarios y observaciones que surgieron tras la publicación del primer informe.

El informe de brechas de cumplimiento, en su versión final, entrega resultados muy relevantes para el SII. Se incorporaron estimaciones de brecha de cumplimiento en el impuesto a la renta personal, incumplimiento por informalidad, mapas de brechas de cumplimiento por tipos de incumplimiento, por actividad económica, entre otros. Así, la mantención del mismo consultor del informe de 2023 sirvió para poder contar con más información y detalle sobre las brechas de cumplimiento, lo cual es de mucha utilidad para nuestras tareas de fiscalización.

Por otro lado, el consultor tiene una vasta experiencia en los temas abordados y desarrollados en el informe y ha desempeñado importantes funciones en el Servicio de Impuestos Internos, incluyendo haber ejercido como Director, circunstancias que le proporcionan un nivel de conocimiento del Sistema Tributario Chileno y de la información disponible, muchas veces un factor clave para realizar estimaciones de brecha tributaria, difícil de igualar por parte de consultores externos.

Con el fin de seguir mejorando nuestras estimaciones de brecha de cumplimiento, durante 2026 realizaremos una actualización del informe, considerando una nueva etapa de consulta y revisión por parte de expertos, que nos permita contar con un instrumento cada vez más validado técnicamente y, poniendo a disposición la información más relevante para la realización de estas estimaciones.

- 6. Como parte del proyecto de ley de cumplimiento tributario, se justificó las medidas contra la evasión precisamente en un informe cuestionado fuertemente respecto a la estimación de evasión de impuesto renta, (incluso no se tuvo al momento de aprobar la ley). Pues bien, la ley de cumplimiento tributario apunta principalmente al sector formal, 80% de la recaudación se busca de grandes grupos empresariales y solo 20% de la informalidad, sin embargo hoy se nos dice que también proviene del crimen organizado etc. ¿En base a que información se preparó entonces las cifras que respalda la recaudación estimada del proyecto de cumplimiento tributario, que se nos presentó en el informe financiero de la ley N° 21713, y que indica se recaudará 1,5% del PIB en régimen principalmente del sector formal, y mínimamente del sector informal?**

- R. La definición de informalidad en la estimación de brecha tributaria se encuentra acotada a aquellos contribuyentes que operan en la economía sin haberse registrado ante el SII. Sin embargo, como se menciona en la respuesta a la pregunta N° 1 de este cuestionario, parte importante de la actividad en negro se desarrolla desde una fachada formal, con contribuyentes que presentan un cumplimiento solo parcial de la legislación tributaria y que, por lo tanto, están registrados como contribuyentes formales.

Por lo tanto, la prioridad, declarada por el SII en su Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario 2025, en el combate a la informalidad y al comercio ilícito es consistente con las medidas planteadas en la Ley 21.713, que incorpora disposiciones tanto para aumentar el registro de contribuyentes que no han realizado su inicio de actividades como para controlar de mejor forma a los contribuyentes formales que realizan actividades en negro, accediendo así a un menor pago de impuestos del que les corresponde.

- 7. La ley de cumplimiento en su informe financiero indicó una recaudación de 1,5% del PIB de mayor recaudación, se cumplirá esa meta? El FMI indicó que con medidas administrativas contra la evasión no se llegaría a recaudar 0,5% del PIB, la DIPRES también mostró que las últimas reformas tributarias recaudaron no más de 50% de lo esperado. Sr. Director esta vez usted, con los datos que hoy nos entrega ¿ratifica se llegará a recaudar los 1,5% del PIB con la ley de cumplimiento tributario que le toca implementar y que es parte clave en el financiamiento de la reforma de pensiones?**

- R. Los datos entregados en el informe de brechas de cumplimiento muestran que existe un espacio importante de recaudación potencial (unos 6 a 7 puntos del PIB), por lo que las medidas incorporadas en la Ley 21.713 efectivamente constituyen un conjunto de herramientas que apuntan en la dirección correcta para disminuir esta brecha.

En relación con lo señalado en el informe financiero 43, de enero 2024, se debe tener en consideración que la versión finalmente aprobada de dicho cuerpo legal, en octubre del mismo año, no sólo representó un retraso respecto a la entrada en vigor de las normas que incluye, sino que además estableció una implementación progresiva, con medidas de vigencia inmediata y otras que entrarán en vigor en plazos sucesivos, hasta 1 año después de la publicación de ley.⁵ Asimismo, algunas de las normas originales del proyecto de ley no fueron incluidas en la versión final, como por ejemplo los cambios en la tributación de los impuestos de herencia y donaciones o la aplicación de la Norma General Antielusión en sede administrativa.

Como consecuencia, los incrementos en recaudación de las disposiciones incluidas en la ley también se verán afectadas por esta progresividad y por las características propias de cada medida o impuesto, según corresponda. Por ejemplo, si bien hay medidas que afectan a los impuestos a la renta, que entran en vigor en 2025, sus efectos recaudatorios se observarán, mayormente, en la Operación Renta 2026.

Dado este contexto, los resultados de la recaudación 2025, aún son muy preliminares para evaluar el rendimiento de la ley de cumplimiento de obligaciones tributarias. Si bien la recaudación tributaria acumulada al tercer trimestre 2025 muestra un crecimiento real del 11,1% respecto al mismo período del año anterior, y los resultados preliminares de la Operación Renta 2025 en comparación con 2024 muestran un incremento en los impuestos declarados de un 18% en términos reales,⁶ gran parte de las medidas introducidas por la ley aún no entran en vigor a plenitud. No obstante, el esfuerzo y compromiso del SII, declarado en su Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario 2025, apunta a alcanzar la meta de 1,5 puntos del PIB cuando todas las medidas se encuentren en régimen.

8. Chile es uno de los 4 países que tiene mayor recaudación de impuesto corporativo en la OCDE cerca 4,7% del PIB en 2023, con estos datos del 2020 entonces con evasión cero llegaríamos a casi 8,5% del PIB de recaudación en este impuesto, un caso raro en la OCDE, duplicaríamos la recaudación promedio del bloque ¿cómo explicaría esa situación bastante anormal?

R. Lo que se describe no es anormal. Tiene que ver con diferencias en el diseño del impuesto, la tasa del impuesto y la composición del PIB.

La recaudación del impuesto a las empresas en Chile, medida como porcentaje del PIB, es mayor que la de varios países desarrollados de la OCDE, pero también ocurre con otros países latinoamericanos, como Colombia y México, en los que la recaudación del impuesto corporativo es mayor que la de varios otros países de la OCDE. Evidentemente, esta diferencia no es atribuible a una menor evasión en los países de la región.

La recaudación de la mayoría de los países de la OCDE es más baja por 3 razones:

- a) En general, el impuesto corporativo en los países más desarrollados de la OCDE se aplica a lo que en Chile serían las sociedades anónimas, mientras que las utilidades de las empresas individuales y sociedades de personas pagan el impuesto personal de los dueños o socios. En cambio, el Impuesto de Primera Categoría en Chile grava todas las rentas empresariales.
- b) La tasa del impuesto en Chile es más alta que el promedio de la OCDE.
- c) La composición del PIB es distinta. En Chile, el excedente de explotación (utilidades de empresas) representa más del 60% del PIB. En tanto, en los países de la OCDE el excedente de explotación explica en torno al 40% del PIB.

Un último elemento para considerar es que en muchos países de la OCDE el impuesto corporativo no se encuentra integrado con los impuestos finales (impuestos personales e impuestos de no residentes). En el caso de Chile parte del impuesto de primera categoría será posteriormente rebajado como crédito contra el impuesto global complementario y adicional, según corresponda, de sus propietarios.

9. Según el informe de evasión que se nos presenta hasta el 2020 se hablaba de evasión en impuesto renta corporativo de 50%, y ahora se indica en 2021, 28% una baja casi a la mitad, proyectan esta cifra de evasión a futuro, ¿a qué se debe esta baja significativa?

R. Durante la presentación realizada en la Comisión de Hacienda se explicó que existe una anomalía en los resultados del año 2021, que también se da en el IVA y en el Impuesto a la Renta Personal. Se

⁵ Por ejemplo, algunas medidas muy relevantes en el IVA, como el IVA a los servicios digitales y la eliminación de la exención en la importación de paquetes hasta 41 dólares entrará en vigor desde octubre 2025; la exigencia de inicio de actividades por parte de los bancos a persona jurídicas entrará en vigor desde julio 2025; y las figuras de colaboración sustancial y denunciante anónimo, así como la exigencia de actividades por parte de organismos de la administración pública entró en vigor en abril 2024.

⁶ Si se descuenta el impacto del nuevo royalty minero, el crecimiento real de los impuestos declarados alcanza al 10,3%.

destacó también que ese fenómeno ocurre en otros países que miden la evasión a partir de cuentas nacionales. Particularmente, se observa en la estimación anual de evasión de IVA que realiza la Unión Europea, en donde se llegó a estimar para algunos países tasas de evasión cercanas a 0%.

La explicación de este fenómeno se atribuye a la pandemia de COVID y las ayudas monetarias que realizaron los gobiernos. Los informes de la Unión Europea señalan dos hipótesis:

- a) Que efectivamente hubo una reducción de la evasión, producto del mayor uso de medios electrónicos durante la pandemia para el pago de bienes y servicios y de los apoyos monetarios que recibieron las empresas.
- b) Que las turbulencias de ese año afectaron también la calidad de las cuentas nacionales.

En el caso de Chile, el informe señala también estos dos argumentos, y agrega que, respecto de la hipótesis a), podría explicarse también porque los hogares destinaron los recursos de los retiros de las AFP a la compra de bienes durables, que comúnmente se compran en establecimientos comerciales grandes, con menos propensión a evadir.

En el caso del IVA, las estimaciones preliminares para los años 2022 y 2023 muestran que la tasa de evasión vuelve a los niveles anteriores al año 2021. En el caso del Impuesto de Primera Categoría se espera que pase lo mismo.

Por este motivo, el informe recomienda no considerar el año 2021 para obtener conclusiones de tendencia o evolución de la brecha tributaria, por haberse visto afectado por circunstancias que no han podido ser del todo aclaradas.

10. ¿cómo explica que la evasión de impuesto a la renta provenga casi en un 50% de sociedades financieras?, supuestamente son sociedades altamente reguladas, o vehículos de inversión donde las sociedades operativas ya tributaron con impuesto a la renta. ¿Qué estudio acabado fundamenta lo que se indica en el informe de evasión?

- R. El 50% que se menciona en la pregunta es un fenómeno que sólo ocurre el año 2021, cuyos resultados son anómalos en varios aspectos, como se menciona en la repuesta a la pregunta anterior.

11. Por qué razón el crimen organizado no lo incluyen en el segmento informal, siendo que también es parte de la economía sumergida en las sombras, que medidas específicas están aplicando a este nivel.

- R. Si bien el crimen organizado es una preocupación para la acción del Servicio de Impuestos Internos, metodológicamente no existe como una categoría económica, que pueda ser segmentada dentro de las cuentas nacionales ni en otras fuentes de información.

Por esta razón, el informe de brechas de cumplimiento entrega una definición explícita de qué se considera informalidad en los resultados presentados, indicando que corresponden a los conceptos disponibles en la Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE, identificando actividades afectas a impuestos que no han sido registradas ante el SII.

En el caso del crimen organizado, como señaló este Director, se trata de organizaciones que presentan un cumplimiento parcial, que cuentan con actividades con una fachada de empresa formal y otra parte de sus actividades netamente en la informalidad. En estos casos una parte de la evasión total del crimen organizado se capturaría en la brecha estimada para el sector formal y otra parte en la estimada para el sector informal.

En cuanto a las medidas específicas que se encuentra aplicando el SII en este ámbito, la Subdirectora de Fiscalización, expuso en las láminas 32 y 35 de la presentación realizada el pasado 16 de abril, un detalle de las acciones para el control de la informalidad en IVA y en Impuesto de Primera Categoría, respectivamente.

Dichas medidas se complementan con un fuerte incremento en la acción fiscalizadora en terreno, incluyendo el control de mercaderías que transitan por las carreteras del país y la creación de una unidad dedicada al análisis del crimen organizado.

Por su parte, el Plan de Gestión del Cumplimiento Tributario 2025 busca fortalecer el combate a la evasión, la elusión, los delitos tributarios, el comercio ilícito y el crimen organizado, destacándose:

- La coordinación con otros servicios fiscalizadores, organismos públicos, policías y Ministerio Público.
- Reforzar la actividad en terreno, con especial énfasis en el combate al crimen organizado, principalmente en tres tipos de mafias: salmones, abastecimiento del comercio informal y robo de vehículos

- Utilización de nuevas facultades otorgadas por la Ley de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias.

12. ¿Cómo realizaron el estudio para definir el impacto de la informalidad en la evasión? ¿se basaron en algún estudio internacional de economía sumergida? si aplicaron una metodología propia cual es, ya que, viendo la informalidad en las calles, el narcotráfico, contrabando, uno tendería a pensar que el impacto es mayor al que nos presentan.

- R. Se estimó usando los microdatos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, que realiza anualmente el INE. La metodología se explica detalladamente en la sección 4 del capítulo II, para el caso del IVA; en la sección 2 del capítulo III, para el caso del Impuesto de Primera Categoría; y en la sección 2 del capítulo IV, para el caso del Impuesto a la Renta Personal.

13. En Australia que tiene menos niveles de economía sumergida que en Chile, la evasión la explican 40% por la informalidad, y el informe de evasión que entrega SII dice que el impacto de la informalidad es cercano al 10%, como explican esta inconsistencia?

- R. La estimación de la brecha tributaria es una tarea compleja y que requiere una serie de supuestos y consideraciones ya que se trata de medir o estimar, precisamente, un fenómeno subyacente u oculto. Por esto no siempre las metodologías desarrolladas en un país específico son del todo comparables con las de otros países y se deben tener presentes muchos matices, tanto desde el punto de vista de la información disponible en cada jurisdicción, como del estado general del comportamiento de los contribuyentes en cada país.

Dado lo anterior, no es claro que los hechos planteados en la consulta correspondan, necesariamente a una inconsistencia. Una hipótesis para explicar esta situación es que en Australia existe un mayor control de la evasión del sector formal, gracias a que, entre otras cosas, tienen acceso irrestricto a información de las cuentas corrientes de las empresas. De hecho, estiman una tasa de evasión global de IVA del 9%. En consecuencia, es factible que, aun teniendo una economía informal más pequeña, el peso de esta en la evasión total termina siendo superior que el que se observa en Chile.

Finalmente, como se ha mencionado en respuestas anteriores, parte de las operaciones sumergidas que desarrollan en Chile contribuyentes parcialmente formales, que cuentan con inicio de actividades y documentación tributaria, pero en paralelo operan en negro, se registra dentro de las cifras de brecha de cumplimiento formal, debido a la metodología con la que se caracteriza la informalidad.

14. En 2014 el informe de evasión indica que el incumplimiento de impuesto renta de las empresas era 47% y en 2020 dice que es 48%, ¿cómo explica que luego de entregar mayores facultades a SII la evasión siga igual? ¿es efectivo el camino de entregar más facultades a SII si la gestión contra la evasión muestra un fracaso y una recaudación fiscal estancada?

- R. La evasión tributaria es un fenómeno multifactorial. Las atribuciones y recursos del SII son sólo dos de los factores que la explican. Otros factores relevantes son el ciclo económico, las sanciones, la estructura tributaria y la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes, entre otros.

El entorno tecnológico, los cambios en la estructura productiva y en el mercado laboral pueden producir nuevas "ventanas" para evadir. En particular, en Chile, se ha manifestado un cambio en la forma en que se ha desplegado el crimen organizado, lo que se ha reflejado directamente en la ocurrencia, mucho más frecuente, de delitos como homicidios y sicariato, entre otros fenómenos delictuales. En el ámbito económico, estos grupos organizados funcionan como mafias, desarrollando actividades ilícitas como la comercialización ilegal de productos agrícolas y pesqueros, abastecimiento de comercio ambulante, robo y tráfico de salmones, cigarrillos, etcétera, muchas veces tomando control territorial de lugares específicos. Estos fenómenos permean la conducta habitual del contribuyente mostrando una mayor preponderancia a incumplir. A modo de ejemplo, el SII ha retomado la acción de control carretero, en particular en el paso de Angostura. En dicho lugar, se registró que, en un lapso de 40 minutos, seleccionados aleatoriamente en un día de semana, 100 camiones que debieron pasar por el control carretero, simplemente no lo hicieron.

Los cambios descritos plantean la necesidad de, incluso, dotar a los organismos a cargo del control tributario de atribuciones adicionales. En el caso señalado, por ejemplo, resulta clave poder operar con mayor resguardo de la fuerza pública y contar con mayores atribuciones relacionadas con la revisión física de las mercaderías trasladadas y su confiscación, en caso de que no cuenten con su documentación.

Los resultados en la lucha contra la evasión deben considerar todos los factores involucrados en el fenómeno de la evasión, de lo contrario se corre el riesgo de obtener una visión parcial del fenómeno. No es aventurado sostener que, en un escenario como el planteado, la ausencia de nuevas atribuciones para el SII habría generado un incremento en los niveles de evasión, llevándolo a niveles incluso más altos, como los presentes en otros países en los que estos fenómenos delictuales se encuentran asentados.

15. Resulta preocupante que el Sr. Jorratt reconozca que el menor cumplimiento en el impuesto a la renta personal para ciertos ejercicios se explique "porque en dicho año rigió el beneficio del ISFUT". Este beneficio permitía a los dueños de empresas pagar cero impuestos a la renta por los retiros o distribuciones de utilidades, a cambio de que la propia empresa pagara un "impuesto sustitutivo" (y con tasa baja). Es decir, ese año esas personas naturales no pagaron impuesto global complementario sobre las utilidades recibidas en virtud de una franquicia o beneficio otorgado por la propia LEY, no porque hayan "evadido". Si a este menor pago de impuesto le dan tratamiento de "brecha de CUMPLIMIENTO" ¿A qué otra situación también la están considerando o incluyendo en el concepto de "evasión"? Porque si se engloba dentro del concepto evasión una serie de fenómenos que reducen el pago de impuestos pero que no obedecen a "incumplimiento", obviamente que se obtiene como resultado global de "evasión" una cifra inflada.

R. El comentario del Sr. Jorratt sobre el eventual efecto del ISFUT en los resultados obtenidos fue en el sentido contrario al que se plantea en esta pregunta, ya que lo mencionó como una posible fuente de explicación del mayor cumplimiento observado en el año 2020 y no de una posible fuente de incumplimiento.

La argumentación para este planteamiento es la siguiente: durante 2020 y 2021 se observan montos importantes de retiros con cargo a utilidades que pagaron el ISFUT establecido en la ley 21.210. Parte de esos retiros podrían no ser representativos de flujo efectivos, sino que parte de una regularización de utilidades que fueron retiradas en años anteriores sin pagar los impuestos. Lo anterior, ya que se aprecia una menor diferencia entre los retiros de cuentas nacionales y aquellos declarados ante el SII, lo que determina un factor de ajuste más pequeño y, por ende, una evasión menor a la real. Cabe señalar que esta es sólo una hipótesis para explicar la reducción de la tasa de evasión observada en 2020, y así queda planteado en la presentación.