

Consideraciones metodológicas para medir la evasión del impuesto a la renta

Juan Carlos Gómez Sabaíni

Taller Desigualdad, concentración y tributación a los altos ingresos

CEPAL - CEF - AECID

Montevideo, 1 y 2 de octubre de 2013



Contenido de la presentación

1. Impuesto sobre la Renta en AL
2. Evasión: métodos existentes para su medición
3. Estudio CEPAL (países, características y metodologías empleadas)
4. Comentarios sobre el estudio de Argentina
5. Principales resultados del trabajo conjunto
6. Conclusiones

La debilidad del IRPN personal caracteriza a los países de AL

- Contribuye al sesgo de la estructura tributaria hacia la imposición indirecta y determina el escaso impacto redistributivo de los sistemas tributarios
- Causas múltiples:
 - Tasas marginales máximas bajas.
 - Alta concentración de la renta
 - Informalidad y pequeños contribuyentes.
 - Gastos tributarios → bases estrechas y erosionadas (beneficios tributarios, rentas de capital, etc.)
 - Alta evasión → Baja moral tributaria, costos de cumplimiento y problemas de administración tributaria.

La medición de la evasión en AL

- Creciente toma de consciencia sobre la gravedad del problema y la utilidad de su estimación.
- Escasos estudios y con metodologías no comparables.
- No están incorporados en forma sistemática a la actividad cotidiana de las administraciones tributarias (excepciones: MEX, COL, CHI).
- Evidencia de mayor cantidad de estimaciones oficiales recientes → mayor enfoque en IVA que en el resto de los tributos (donde la evasión sería mayor!!!)
- Aún con limitaciones, se ha podido comprobar la reducción del nivel de incumplimiento en el IVA en la mayoría de los países.

Institucionalidad de la medición de la evasión: El ejemplo de México

- Desde el año 2003, la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece la obligación de realizar y publicar estudios anuales para analizar los niveles de evasión fiscal, tanto de manera global como para distintos tributos.
- En dichos estudios deben participar al menos dos instituciones académicas de prestigio en el país y sus resultados deben darse a conocer a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras del Congreso.
- En relación con el ISR, las referencias centrales provienen de:
 - Hernández Trillo y Zamudio Carrillo (CIDE, 2004) para ISR empresarial,
 - Díaz González y Mendoza Cota (Colegio de la Frontera Norte, 2005) y Cantalá y otros (Colegio de México, 2005) para el ISR de asalariados,
 - Samaniego Breach y otros (ITAM, 2006) y Fuentes Castro y otros (Tecnológico de Monterrey, 2010) para el ISR global.



Otros casos de mediciones institucionales: Chile y Colombia

- En la última Asamblea General del CIAT (Chile, abril 2012) se presentaron algunas estimaciones sobre la evasión en el ISR (y en el IVA) realizadas por instituciones públicas.
- En el caso de Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII) presentó los resultados de la estimación de evasión en el Impuesto a la Renta de Primera Categoría (IRPC) para el periodo 2003-2009. La metodología utilizada se basó en el cálculo de la base imponible teórica de IRPC a partir de información proveniente de las Cuentas Nacionales, y los resultados muestran una tasa de evasión inicial de 44% (2003), con una tendencia a la baja hasta un mínimo de 23% en 2006 y un repunte gradual hasta el 31% en el año 2009.
- Para Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) utilizó una metodología similar y estimó que la tasa de evasión global en el ISR habría descendido desde el 39% en el año 2000 hasta el 27% en el año 2009 (unos 2,3% del PIB).

Enfoques alternativos para el cálculo de la evasión

1. **Muestreos o controles directos de contribuyentes** (auditorías especiales sobre una muestra aleatoria)
2. **Muestreos directos basados en un cuestionario** (auto-declaración del comportamiento tributario de los contribuyentes)
3. **Métodos basados en operaciones cruzadas entre contribuyentes** (brecha entre benef. contables y renta imponible a través de indicadores)
4. **Métodos basados en encuestas de presupuestos de los hogares para el IRPN** (relación con el ingreso declarado en las DDJJ)
5. **Métodos basados en agregados económicos (Cuentas Nacionales) para el IRPJ** (se compara con la información de autoridades tributarias)
6. **Métodos basados en modelos analíticos con extrapolación de resultados a través de metodologías estadísticas y matemáticas**

Estudio “Evasión y equidad en América Latina” CEPAL / GTZ (2010)

- Una mirada regional a la evasión: J.C. Gómez Sabaíni, J.P. Jiménez y A. Podestá
- Análisis comparativo de las metodologías empleadas: M. Jorratt y A. Podestá

Análisis de casos:


- Argentina: O. Cetrángolo y J. C. Gómez Sabaíni
- Chile: M. Jorratt
- Ecuador: J. Roca
- El Salvador: M. Cabrera y V. Guzmán
- Guatemala: M. Cabrera
- México: D. Álvarez Estrada
- Perú: L.A. Arias Minaya

Metodología común para estimar la evasión en el IR (CEPAL, 2010)

1. El enfoque básico correspondió al método de ingresos teóricos o análisis de las “brechas” (Recaudación Efectiva vs. Teórica) en todos los casos
2. En términos generales la recaudación teórica se estima a partir de una “base imponible teórica” a la cual se le aplica la estructura de tasas correspondiente al impuesto.

Monto de Evasión (brecha) = Rec. Teórica - Rec. Efectiva

Tasa de Evasión = (Monto Evasión / Rec. Teórica) * 100

- 
3. Se trabajó con los agregados del valor agregado bruto de cuentas nacionales (ingreso de asalariados, ingresos mixtos y excedente de explotación)
 4. Los estudios de países han tratado de utilizar iguales criterios si bien no en todos los casos se pudo lograr uniformidad, por falta de datos y por el distinto año de la estimación.
 5. Se aplicaron dos metodologías de estimación: una basada en Cuentas Nacionales para medir la evasión del IRPJ, y otra, basada en Encuestas de Hogares para calcular la evasión del tributo a las IRPN.

A. Cálculo de evasión en el IRPJ

- Recaudación Teórica = Base Imponible Teórica * Tasa - Créditos Efectivos
- Base Imponible Teórica = Excedente de Explotación (EE) de Cuentas Nacionales +/- Ajustes
- EE = Valor Bruto de Producción (VBP)
 - Consumo Intermedio (CI)
 - Remuneraciones (R)
 - Depreciación (D)
 - Impuestos Indirectos distintos al IVA (II)

Cálculo de evasión en el IRPJ

Estimación de la Base Imponible Teórica del Impuesto a la Renta de Empresas	
+	Excedente de explotación neto
+	Intereses netos (recibidos-pagados)
+	Rentas de la tierra netas (recibidas-pagadas)
-	Excedente de explotación actividades exentas y sujetas a regímenes especiales
+	Diferencia entre depreciación financiera y tributaria
-	Donaciones aceptadas como gasto
+/-	Ajuste por corrección monetaria
=	Resultado tributario
-	Pérdidas de ejercicios anteriores
+	Pérdidas del ejercicio
=	Base Imponible Teórica

B. Cálculo de evasión en el IRPN

1. Ingresos de encuestas de hogares (anualizados y ajustados por subdeclaración y no respuesta) → Base teórica del impuesto
2. Ingreso sujeto a pago de impuesto = Ingreso bruto - Pérdidas - Deducciones Personales
3. Recaudación teórica= en base a escalas de tasas según las leyes impositivas
4. Ajuste de la recaudación teórica por gastos tributarios no observables en las encuestas (ARG, CHI, PER).

Procedimientos específicos (Jorratt, 2009)

- **Corrección por no respuesta de la EH**
(ingresos laborales, previsionales y por arrendamiento de bienes inmuebles)
- **Ajustes por subdeclaración**
(se imputa discrepancia entre lo registrado en la EH y su equivalente en CN)
- **Estimación de la renta y el impuesto teórico**
(acceder a componentes del ingreso autónomo para identificar aquellas afectas al ISR → microfichas)
- **Deducciones y créditos**
(algunos incentivos no se pueden estimar a partir de las EH →
Solución: imputar datos efectivos aleatoriamente, según estratos de renta comparables; u omitirlos en el teórico y recalcular el efectivo sin estas deducciones y créditos.

Cálculo de la evasión para el IRPN (Jorratt, 2009)

➤ Finalmente:

- Se agrupa la “recaudación teórica” en percentiles de ingreso (EH).
- Se agrupa la “recaudación efectiva” en percentiles de ingreso (DDJJ).
- La brecha surge de la diferencia entre percentiles de recaudación teórica y efectiva.

Un ejercicio para Argentina

Paso I. Composición del VAB según CN

	2005
PIB a precios corrientes de mercado	531 939
(-) Impuestos sobre los productos (IVA e impuestos sobre las importaciones)	42 153
(=) Valor Agregado Bruto (VAB) a precios corrientes de productor	489 786
(-) Otros impuestos sobre los productos (específicos, Ingresos brutos y exportaciones)	45 019
(=) VAB a precios corrientes básicos (VAB)pb	444 767
Remuneración al trabajo asalariado (RTA)	171 364 ←
Ingreso mixto bruto (IMB)	61 999 ←
Excedente de explotación bruto (EEB)	211 404 ←

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, "Cuenta de generación de ingreso y el insumo de mano de obra", Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, 2007.

Paso 2 : Remuneración al trabajo asalariado

- Se utilizó la información de la EPH para estimar la estructura de los niveles de ingresos de los asalariados registrados, de acuerdo con los tramos que fija la ley del impuesto para la determinación de las alícuotas y deducciones. (Rec. teórica = \$ 1.708 millones)
- Se debe considerar la posible existencia de un régimen para “pequeños contribuyentes” (monotributo) que pagan un monto fijo de impuestos bajo y que son tratados de manera distinta a la del resto de los contribuyentes. (\$ 143 millones)

Paso 3: Ingreso de jubilados

- A continuación, se estimaron los ingresos de los jubilados que no forman parte del Valor Agregado Bruto. Para ello se contó con información referida al gasto en jubilaciones y pensiones del Ministerio de Economía. (\$ 1.754 millones)

Paso 4: Asalariados no registrados e ingresos mixtos

- Asimismo debió estimarse los ingresos que corresponden a personas que son asalariados no registrados, patrones, cuentapropistas, familiares no remunerados e inactivos.
- Para ello se estimó por diferencia entre el VAB y los conceptos anteriores y se los asignó al último decil a fin de calcular la recaudación teórica (\$ 2.777 millones)

Paso 5. Excedente de explotación

- Resta aún encarar la estimación del impuesto sobre las personas jurídicas. Esta se calcula a partir del Excedente Bruto de Explotación, según las Cuentas Nacionales (\$ 211.404 millones en 2005)
- No obstante, por la propia definición del tributo son muchas y complejas las correcciones que se deben hacer a ese concepto, p.e., la corrección más significativa que se debe considerar es la divergencia existente entre los criterios de depreciación entre las CN y las fiscales (-\$ 81.505,1 millones) → EE neto = \$ 129.898,9 millones.

Paso 6: Ajustes para homogenizar conceptos

- Asimismo la información de CN se refiere a la suma algebraica del resultado de empresas que ganan y pierden, y por ello se debió corregir el excedente de explotación considerando la misma relación existente ($\times 1,28$) entre los resultados contables e impositivos que surgen de las declaraciones juradas \rightarrow EE neto = \$ 166.904 millones.

Paso 7: Otros ajustes necesarios

- De igual manera fue necesario ajustar respecto a la porción de quebrantos acumulados que las sociedades pueden descontar durante el año de la estimación a fin de homogeneizar los conceptos entre ambas fuentes (**\$ 18.991 millones** → **EE neto = \$ 147.913 millones**).
- Por otra parte para pasar del resultado contable al impositivo las empresas deben realizar una serie de correcciones establecidas por la legislación que, o bien aumentan las utilidades o bien las reducen. Para ello se utilizó la misma proporción entre las utilidades impositivas y contables de las declaraciones juradas al excedente neto corregido por quebrantos (**x 1,08**) → **EE neto = \$ 160.085 millones**.
- Aplicando la alícuota del 35% a ese excedente, se obtuvo el **impuesto teórico bruto: \$ 56.030 millones**.

Paso 8: Deducción de los gastos tributarios

- Resta una última corrección que reviste gran complejidad -la referida a depurar la información de “gastos tributarios”- ya que estos son tratamientos legalmente admitidos. (-\$ 2.344 millones)

- En resumen (para el año 2005 y en millones de pesos):

◦ Asalariados registrados	1.708
◦ Monotributo	143
◦ Jubilados	1.704
◦ Resto ingresos	2.777
◦ Excedente de explotación	56.030
◦ (Gastos tributarios ISR)	- 2.344

→ **Recaudación teórica ISR 60.068**

Paso 9: Cálculo de la “brecha estimada”

- Por último se estableció la relación entre la recaudación estimada (teórica) y la recaudación determinada (efectiva) a fin de determinar la brecha de incumplimiento.

Brecha = 60.068 – 30.205 = 29.863 millones

Tasa de evasión (Año 2005) = 49,7%

- La recaudación determinada puede no coincidir con la efectivamente ingresada en el período debido al pago de anticipos y retenciones.

Resultados de las estimaciones de evasión en el ISR (global)

País y Año	Presión Tributaria	Recaudación Teórica	Recaudación Efectiva	Brecha a/	Tasa de Evasión b/	Brecha / Recaudación Tributaria Total
		(en porcentajes del PIB)				6
		2	3	4		
1	2	3	4	5	6	
Argentina (2005)	27,2	11,3	5,7	5,6	49,7%	20,6%
Chile (2003)	18,8	8,1	4,3	3,8	47,4%	20,4%
El Salvador (2005) c/	14,2	7,0	3,8	3,1	45,3%	22,2%
Ecuador (2005)	14,9	8,6	3,1	5,5	63,8%	36,8%
Guatemala (2006)	12,1	8,7	3,1	5,5	63,7%	45,8%
Perú (2006)	16,7	11,9	6,1	5,8	48,5%	34,7%
México (2004)	10,3	7,0	4,1	2,9	41,6%	28,5%

Resultados de las estimaciones de evasión en el ISR (Empresas)

Evasión en el Impuesto a la Renta de las Empresas Método del Potencial Teórico Usando Cuentas Nacionales

	Recaudación Teórica	Recaudación Efectiva	Brecha	Tasa de Evasión
	(en porcentaje del PIB)			(%)
Argentina (2005)	8,0	4,0	4,0	49,7
Chile (2003)	4,8	2,5	2,3	48,4
Ecuador (2005)	6,8	2,4	4,4	65,3
El Salvador (2005)	4,3	2,1	2,2	51,0
Guatemala (2006)	7,6	2,8	4,8	62,8
México (2004)	3,2	1,7	1,5	46,2
Perú (2006)	10,2	4,9	5,2	51,3

Fuente: Jiménez, Sabaini y Podestá (compiladores) (2010): "Evasión y Equidad en América Latina", CEPAL

Resultados de las estimaciones de evasión en el ISR (Personas)

Evasión en el Impuesto a la Renta Personal Método del Potencial Teórico Usando Encuestas de Presupuestos

	Recaudación Teórica	Recaudación Efectiva	Brecha	Tasa de Evasión
	(en porcentaje del PIB)			(%)
Argentina (2005)	3,3	1,6	1,6	49,7
Chile (2003)	3,3	1,8	1,5	46,0
Ecuador (2005)	1,8	0,8	1,1	58,1
El Salvador (2005)	2,7	1,7	1,0	36,3
Guatemala (2006)	1,1	0,3	0,8	69,9
México (2004)	3,8	2,3	1,4	38,0
Perú (2006)	1,8	1,2	0,6	32,6

Fuente: Jiménez, Sabaini y Podestá (compiladores) (2010): "Evasión y Equidad en América Latina", CEPAL.




¡Muchas gracias!

gomezsabaini@gmail.com

Implicancias de la evasión en AL

- Reduce el “espacio fiscal” disponible, limita la cantidad y efectividad de instrumentos recaudatorios y condiciona la estructura tributaria.
- Modifica el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria, afectando tanto la equidad horizontal como la vertical.
- Incide negativamente sobre la “cohesión social”, debilitando la confianza de la sociedad en la capacidad y eficiencia de la gestión del Estado.
- Reduce la precisión de los diagnósticos y análisis tributarios y hace más complejas las tareas de administración tributaria.



Limitaciones del Método del Potencial Teórico basado en CN

- Las CN usan información contable de empresas en algunos sectores, la cual podría contener parte de la evasión.
- Las CN usan información tributaria para estimar el producto en algunos sectores.
- La variación de existencias en CN es una variable de ajuste: si el consumo está subestimado, se subestimaría la evasión.
- Las estimaciones suelen estar disponibles con desfases de más de un año y sólo permite estimaciones agregadas.