

# **Análisis de la Evasión Aduanera en las Importaciones**

Informe Preparado para la Subsecretaría de Hacienda

Por  
Claudio A. Bonilla\*

Octubre 20 del 2014

---

\* Doctor y Master en Economía de la University of Texas at Austin e Ingeniero en Información y Control de Gestión de la Universidad de Chile. Profesor Asociado de la Universidad de Chile y Socio Principal de la Consultora Bonilla y Asociados Ltda. ([www.bonillayasociados.cl](http://www.bonillayasociados.cl)). Se agradece la asistencia de Gonzalo Polanco, Patricio Navarro y David López en la elaboración del presente informe.

## Contenido

1. Introducción a la Evasión en las Importaciones.....	3
2. Evasión en las Importaciones.....	4
Importaciones y recaudación fiscal .....	5
3. Revisión de la literatura existente.....	7
4. Análisis Cualitativo: Perspectiva de los actores sobre la evasión tributaria por importaciones ..	11
A. Lógica Institucional. Directivos del SNA .....	12
B. Lógica Laboral. Dirigentes de la Asociación Gremial.....	18
C. Síntesis de lógicas frente a un tema común.....	25
5. Cálculo de Evasión en Importaciones.....	27
6. Regímenes especiales que rebajan la tributación aduanera .....	29
7. Estrategia metodológica propuesta para una investigación futura de la evasión en las importaciones .....	53
7.1 Primera etapa: Definición de estratos de riesgo .....	54
7.2 Segunda etapa: Auditorías.....	55
7.3 Tercera etapa: Estimación de la Evasión .....	58
Conclusiones y Recomendaciones .....	61
Anexo Matriz de Vectores de Riesgos de Evasión en Importaciones.....	63
Anexo Tabla Acuerdos Comerciales .....	64
Anexo Calculo de Evasión por País (en USD miles).....	66
Referencias.....	68
Entrevistas Realizadas .....	69

## 1. Introducción a la Evasión en las Importaciones

Nadie discute la importancia del sector comercio exterior para un país pequeño y abierto al mundo como Chile. La estrategia de desarrollo ha estado fuertemente ligada al comercio internacional, lo cual se refleja en la gran cantidad de acuerdos y tratados internacionales alcanzados en las últimas décadas y que son parte fundamental de nuestra manera de competir en el mundo global.

Del mismo modo, la recaudación tributaria asociada a los impuestos por las operaciones de comercio internacional es de alta relevancia para el presupuesto público y, por lo tanto, los mecanismos de evasión tributaria deben ser combatidos y fiscalizados para minimizar la merma de recursos en las arcas fiscales. Especialmente en períodos como los que hoy tiene nuestro país, donde la necesidad de financiamiento para ejecutar políticas sociales es tan importante. A modo de ejemplo, durante el año 2013, de la recaudación total de IVA, el proveniente de las operaciones de comercio exterior representó cerca del 40%. Cabe recordar que el principal ingreso tributario en Chile corresponde al IVA, lo cual demuestra la importancia que tiene el Servicio Nacional de Aduanas en el financiamiento del presupuesto nacional.

La evasión tributaria asociada al comercio exterior puede originarse por distintos canales. Por un lado está la evasión asociada a las importaciones, que es aquella evasión que se produce por la subvaloración en el precio, la sub-declaración de cantidades o el cambio en la clasificación arancelaria de bienes importados con la finalidad de evitar el pago de los gravámenes aduaneros. Por otro lado está la evasión que se produce en las operaciones de exportación, aquella que se relaciona con la exportación de servicios profesionales y la sobrevaloración de las exportaciones para efectos de obtener mayores devoluciones de IVA. Tenemos también el contrabando de especies, donde al no existir registro de las operaciones se produce no solo evasión sino que además la comercialización de mercancías prohibidas. Finalmente, una alternativa adicional para evadir los impuestos asociados al comercio internacional, son los regímenes que generan ciertas franquicias tributarias como las zonas francas o los almacenes particulares, y que siempre están expuestos a la evasión y al aprovechamiento ilícito a través de un mal uso de las franquicias.

El alcance del presente estudio es acotado y se enfoca en el análisis de la evasión que se produce en las importaciones, para lo cual se desarrolla la racionalidad microeconómica que tienen los agentes que tienen incentivos a evadir y se realiza, dados ciertos supuestos, una estimación de la evasión en importaciones con la información actualmente disponible. Además, se discute los

riesgos de evasión asociados a los regímenes especiales aduaneros. Finalmente, se propone una metodología de levantamiento de información que permita a futuro tener mejores estimaciones de la evasión tributaria aduanera asociada al proceso de importaciones.

## 2. Evasión en las Importaciones

Antes de ir al detalle y proveer una estimación de la evasión aduanera asociada a las importaciones, vale la pena preguntarse ¿quién tiene incentivos para realizar evasión en el proceso de importación?

Lo primero es reconocer que, dada la gran cantidad de acuerdos comerciales que Chile tiene con sus principales socios comerciales<sup>1</sup>, el arancel efectivo es menor al 1% según estimaciones del Servicio Nacional de Aduanas. Por lo tanto, no es al arancel lo que puede inducir un comportamiento evasivo en las importaciones, sino más bien el IVA de 19% y los impuestos adicionales específicos que algunas mercancías pagan al ingresar al país.

Dicho lo anterior, se analizan las razones por las cuales existen incentivos a subvalorar o sub-declarar las importaciones. En principio, un importador que es comerciante, es decir que compra y vende, no tiene incentivos a sub-declarar el valor de las importaciones para evadir el IVA pues ese gravamen se lo carga a los compradores finales, es decir, lo pagan los consumidores. La excepción a esta lógica se da en las empresas, probablemente de menor tamaño, que están muy ajustadas en su capital de trabajo y para quienes pagar el IVA se convierte en un problema de caja, pues deben esperar un tiempo para recuperarlo y esto les resulta financieramente dificultoso<sup>2</sup>. La gran mayoría de los importadores (medianos y grandes), sin embargo, tienen claro que el IVA se recuperará, por lo que difícilmente tendrán incentivo alguno a sub-declarar o subvalorar y evadir

---

<sup>1</sup> Según información de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores hoy nuestro país cuenta con 13 Tratados de Libre Comercio, 2 Acuerdos de Asociación Económica, 6 Acuerdos de Complementación Económica, 1 Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y varios otros acuerdos parciales y en negociaciones actualmente. Estas variantes de acuerdos involucra a un total de 84 países.

<sup>2</sup> Una forma de mitigar el problema de evasión del IVA a las exportaciones de empresas pequeñas, puede ser el desarrollar un instrumento específico de línea de crédito subsidiada a través de la Gerencia de Inversión y Financiamiento de CORFO para de esta forma eliminar el problema de la dificultad en obtener de capital de trabajo para empresas pequeñas que deben pagar el IVA de las importaciones en un plazo mucho más corto que el plazo relativo a los ingresos que producen las importaciones. Hoy en día existe el programa CORFO Garantía de Comercio Exterior, cuyo objetivo es otorgar garantías parciales a exportadores para que puedan acceder a créditos para financiar capital de trabajo. Quizás sería posible ampliar esta misma alternativa, pero para empresas exportadoras con un foco en el financiamiento del IVA a las importaciones.

por esa vía. Además, si sub-declarara el IVA para entrar con sus productos más baratos al mercado local, tendría una mayor impuesto a las utilidades. Lo cual significa que los grandes importadores pueden, en algunos casos, tener más bien incentivos a sobrevalorar las importaciones a través de transacciones con empresas relacionadas (con sede en el país exportador), en la medida que eso les permita minimizar el pago de impuesto a las utilidades en Chile y a la vez tengan un atractivo tratamiento tributario en el país de origen<sup>3</sup>. Sin embargo, quienes sí pueden tener incentivos a sub-declarar y subvalorar son los importadores que son consumidores finales de estos productos, dado que ellos no recuperan el IVA de las importaciones.

Por otro lado, teóricamente también pueden existir incentivos a sub-declarar en las empresas de Courier, cuyo negocio es la entrega de envíos puerta a puerta de manera veloz. Estas empresas trasladan documentos y paquetes que en general van al consumidor final y, por lo tanto, a través de esta vía estos últimos tienen incentivos a sub-declarar los valores, y la empresa de Courier, que está en el negocio de la rapidez, tiene incentivos a no generar problemas al respecto pues su foco son las mercancías que transporta y su rápida entrega. Sin embargo, el porcentaje del comercio internacional que se mueve a través de las empresas de Courier, que cubre principalmente operaciones por montos menores a USD 1.000 para importaciones y de USD 2.000 para exportaciones, es muy reducido. En particular, las importaciones vía Courier menores a USD 1.000, es decir aquellas que no pasan por agentes de aduanas, totalizaron USD 110 millones durante el 2013, lo que representa menos del 0,15% del total de importaciones nacionales, según la información provista por la Asociación de Transporte Expreso.

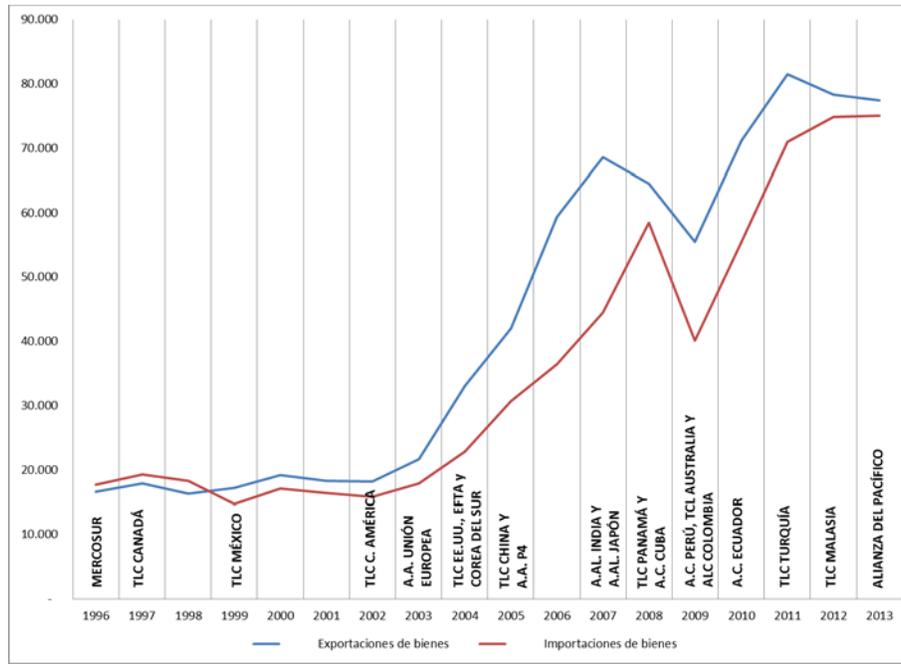
## **Importaciones y recaudación fiscal**

En la década de los noventa, Chile comienza la expansión de sus fronteras comerciales promoviendo el libre comercio mediante la firma de acuerdos y tratados con distintos países, lo que se traduce en un aumento significativo del comercio exterior del país. Lo anterior se observa en el siguiente gráfico.

---

<sup>3</sup> Una alternativa a evaluar para disminuir la evasión en las importaciones puede ser la instalación de un funcionario de aduanas bien capacitado en los principales países desde los cuales importamos y que son reconocidos como de alta evasión (China por ejemplo) para que, estudiando los proveedores localizados en ese país, provea las alertas de riesgo para que las importaciones sean fiscalizadas al llegar a Chile.

**Gráfico 1: Exportaciones e Importaciones (FOB) en MM US\$ Evolución 1996-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central

Cabe recordar que la mayor parte de los tratados y acuerdos comerciales se han firmado entre los años 2003 y 2013. La principal expansión de las exportaciones e importaciones se presenta a partir del año 2005. La caída en los años 2008 y 2009 que se observa, es causa de la crisis financiera mundial, que comienza su recuperación a partir de 2010. Sin embargo, en los años 2012 y 2013 el crecimiento pareció estancarse; las exportaciones disminuyeron un 3,9% y un 1,16% respectivamente esos años; las importaciones por su parte, aumentaron un 5,56% en 2012 y tan sólo 0,18% en 2013. El saldo de la Balanza Comercial en 2013 fue de MM US\$ 2.377, el menor en los últimos once años.

En este contexto de aumento en el comercio internacional, cabe preguntarse como se ha comportado la recaudación tributaria relativa el comercio internacional.

La siguiente tabla nos muestra la evolución de la recaudación tributaria asociada al IVA de las importaciones desde al año 1997 hasta el 2013. Se puede observar que el porcentaje de recaudación permanece constante a lo largo del tiempo y se mueve en torno al 17% o 18%, por lo

tanto es posible afirmar que no se observa un cambio de comportamiento evasivo en importaciones en la última década.

**Tabla Importaciones y recaudación de IVA**

<b>Año</b>	<b>Import CIF</b>	<b>IVA Comex</b>	<b>IVA Efectivo</b>
1997	18.112	3.591	19,8%
1998	15.077	3.687	24,4%
1999	16.256	2.738	16,8%
2000	18.436	3.225	17,4%
2001	16.438	3.008	18,3%
2002	15.465	2.936	18,9%
2003	19.264	3.263	16,9%
2004	24.727	4.325	17,4%
2005	32.926	5.714	17,3%
2006	38.978	6.681	17,1%
2007	47.595	8.193	17,2%
2008	62.787	10.627	16,9%
2009	42.806	7.385	17,2%
2010	59.207	10.157	17,1%
2011	74.695	12.705	17,0%
2012	80.073	14.135	17,6%
2013	79.178	14.134	17,8%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central

### 3. Revisión de la literatura existente

El estudio de la evasión de impuestos, tanto de parte de la academia como a través de la investigación aplicada por organismos públicos e internacionales, ha producido amplia información sobre cómo medir, identificar, entender y desincentivar el comportamiento evasivo. Sin embargo, en el caso específico de los impuestos aduaneros, la literatura es escasa, reciente, principalmente académica y, por tanto, no se puede identificar un estándar de “buenas prácticas” para la medición del problema de evasión aduanera.

Un aspecto que surge de parte de todos los estudios revisados, es que la evasión debería medirse como la brecha existente entre el valor de los productos recibidos por importación en el punto A, y el valor de esos mismos productos a la salida del punto B. Esto es:

$$\text{Brecha comercial} = \text{Valor de exportación punto B} - \text{Valor de importación Punto A}$$

Es posible imaginar que es difícil conseguir información confiable para cada producto en cada país y momento del tiempo. La mayoría de los estudios acceden a una parte de una base de datos de

Naciones Unidas, llamada COMTRADE, que registra datos anuales de llegadas y salidas de productos desde aduanas a nivel mundial. El acceso a COMTRADE es restringido y la información disponible es incompleta, dependiendo del país y del periodo que se esté investigando. Existe una importante crítica a la base de datos COMTRADE, pues no existe claridad de la integridad de los datos disponibles, en cuanto a completitud y calidad. Si bien existe un sistema de clasificación internacional para productos registrados en aduanas, conocido como el Sistema Armonizado (HS en inglés), no es claro que esta clasificación de los productos incluidos sea totalmente coherente y efectiva entre países. Por último, la base COMTRADE solo tiene información de puntos de salida y puntos de llegada, lo que no permite observar importación indirecta entre países. Todo esto hace que, para propósitos del informe, no sea factible utilizar esta base como fuente de información.

La técnica de medir la evasión de aduanas restando el valor de los productos importados en el punto de importación y los productos exportados en el punto de exportación, no es reciente. Sin embargo, cuánto realmente de esta brecha representa evasión fiscal es cuestionable, ya que su existencia podría deberse, por ejemplo, a errores de medición en cada punto de aduana. Por lo tanto, el reciente interés en el estudio de la evasión aduanera trata de estimar si esta brecha está relacionada con la tasa de impuesto que las importaciones enfrentan. Si esto es así, se estaría demostrando que esta brecha debe su existencia, al menos en parte, a evasión fiscal.

Fisman y Wei (2004) son los pioneros en investigar si es que la brecha puede entenderse como evasión fiscal. Usando datos de las importaciones de Hong Kong a China, generan modelos de regresión que permiten estimar la elasticidad de la evasión, medida como la brecha de evasión, a la tasa de impuesto medio enfrentado, correspondiendo a arancel e IVA. El modelo estimado es el siguiente:

$$\text{Brecha comercial}_k = \log(\text{export\_value}_k) - \log(\text{import\_value}_k) = \alpha + \beta \text{tax}_k + \epsilon_k$$

Esto es, la brecha comercial del producto  $k$  es una función lineal de la tasa de impuestos enfrentada. Ellos encuentran que un alza de un punto en la tasa de impuesto implica 3% más de evasión.

Posteriormente, aparecen otros estudios que utilizan técnicas similares para enfrentar el problema de la evasión fiscal. Javorcik y Narciso (2008) utilizan esta metodología para estimar la elasticidad de la brecha al arancel, usando una muestra correspondiente al comercio entre

Alemania y diez países de Europa Oriental entre 1992 y 2003, lo que les permite expresar la ecuación de Fisman y Wei como un modelo de panel con efectos fijos, de la forma:

$$\text{Brecha comercial}_{cpt} = \log(\text{export value}_{cpt}) - \log(\text{import value}_{cpt}) = \delta + \beta \text{tax}_{cpt} + \alpha_t + \epsilon_{cpt}$$

Donde la brecha comercial para el producto  $p$  del país  $c$  en el periodo  $t$  es una función lineal de la tasa arancelaria enfrentada por el producto  $p$  del país  $c$  en el periodo  $t$ , más una variable de efectos fijos  $\delta$  y una variable  $\alpha_t$  que considera efectos temporales. Obtienen resultados significativos para ocho de los diez países, encontrando elasticidades de entre 0,5% a 4%, dependiendo del país analizado. También hay evidencia que los productos diferenciados producen mayor evasión fiscal que los no diferenciados, a través de correr el siguiente modelo:

$$\text{Brecha comercial}_{cpt} = \delta + \beta \text{tax}_{cpt} + \gamma \text{tax}_{cpt} \times D_p + \alpha_t + \epsilon_{cpt}$$

Donde  $D_p$  es una dummy que representa si el producto es considerado diferenciado, en el sentido de si tiene o no un precio de referencia. Los resultados obtenidos con esta especificación dicen que un producto diferenciado tiene una tasa de evasión 13 puntos porcentuales mayor que un producto no diferenciado.

Mishra, Subramanian y Topalova (2008) siguen la metodología de panel y efectos fijos de Javorcik y Narciso (2008), utilizando información sobre importaciones para India y sus 40 socios comerciales más importantes en el periodo de 1987 a 2003. Además de utilizar un modelo de panel de datos fijos, incluyen una variable que mide el esfuerzo de cumplimiento de la ley, obtenido de mediciones internacionales de corrupción. Encuentran una elasticidad de la evasión a la tasa de arancel de 8% y 10%, al considerar este efecto.

Finalmente, Jean y Mitaritonna (2010) realizan el estudio de mayor tamaño con respecto a evasión fiscal conocido hasta la fecha, tomando información de COMTRADE sobre los 75 países que mostraban datos utilizables y confiables hasta el año 2004 y teniendo una base de más de 500 mil datos. Al utilizar un modelo de datos de panel que regresiona la brecha comercial con la tasa arancelaria correspondiente, el nivel de diferenciación y una medida de corrupción del país exportador en base a un ranking internacionalmente validado, los autores encuentran las elasticidades de mayor tamaño hasta el momento, obteniendo que del 26% al 38% de la muestra se explica por evasión.

Ninguno de estos trabajos tiene el interés de hacer una estimación precisa de cuánto fue la evasión en un país para un periodo dado, sino que se enfocan en brechas de productos particulares para estimar una regresión y obtener una elasticidad positiva y estadísticamente significativa entre evasión e impuesto. En esta búsqueda, sólo se pudo encontrar, hasta ahora, dos estudios encargados por una oficina gubernamental, para determinar el valor de la brecha comercial, entendida como evasión, y su impacto en los ingresos del Estado.

El primero es de Pak y Zdanowicz (2002). Este estudio, encargado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, utiliza datos administrativos de ese país, en particular, información sobre importaciones y exportaciones de la Oficina de Censo del Departamento de Comercio, contenida en la base de datos U.S. Merchandise, para el año 2001. Esta información es la misma que la utilizada para calcular la balanza comercial de Estados Unidos. Con esta base, se determina la mediana del precio de cada producto a analizar, el primer cuartil de precio de exportación y el cuarto cuartil de precio de importación de cada producto exportado e importado desde y hacia cada país. Se compara cada registro de importación con el cuartil superior del precio de importación del país correspondiente, para determinar si está sobre apreciado (en dólares). Se hace lo mismo con los bienes exportados, comparando con el cuartil inferior de precio de exportación para cada país destino para saber si existe sub apreciación.

Tras lo anterior, se determina el impacto de la sobre valoración de los bienes importados y vendidos y la sub valoración de las ganancias de los importadores, y a esto se le aplica una tasa de 34% sobre el ingreso para determinar la pérdida de impuestos. Según estos cálculos, se encuentra que la pérdida en impuestos por sub y sobre valoración de productos fue de US\$ 53,1 mil millones el año 2001.

El otro estudio que revisa pérdidas de aduanas para organismos públicos es el de Mondal y Roy (2010) para Bangladesh, dentro del contexto más amplio de estudios de evasión fiscal. Para esto, las estrategias utilizadas por los autores son: revisar a quiénes deberían haber informado un impuesto y no lo hicieron; y en base a información obtenida a través de muestreos aleatorios de personas a auditar. Se encuentra una brecha impositiva en impuestos de aduanas equivalente al 38,09% respecto de la brecha impositiva total.

Entonces, se puede constatar que la investigación con respecto a evasión de aranceles e impuestos de aduana es limitada, y que se ha enfocado principalmente en el estudio académico de

la respuesta del comportamiento evasivo a la tasa media de impuesto enfrentado. No está disponible una metodología definitiva de medición de evasión en aduanas que sea aceptada y aplicada internacionalmente. Las investigaciones académicas tampoco parecen decir mucho sobre cómo medir o estimar correctamente las brechas comerciales, y están más interesadas en buscar un efecto estimable econométricamente que pruebe una relación entre evasión y corrupción y el tamaño del impuesto, es decir una “Curva de Laffer del contrabando” (Fisman, 2009).

#### **4. Análisis Cualitativo: Perspectiva de los actores sobre la evasión tributaria por importaciones**

En las entrevistas realizadas y con la documentación existente, se ha constatado que existen grandes divergencias sobre los montos involucrados en la evasión por concepto de importaciones. Esto se debe, como se explicó precedentemente, a que no se cuenta con un modelo internacionalmente aceptado para calcular esta evasión. Además, este cálculo se ve complicado por la existencia de un escenario con múltiples barreras arancelarias y no arancelarias; el aumento del volumen y la complejidad de los productos transados en el comercio internacional y la heterogeneidad de las tipologías de riesgo utilizadas.

A continuación, se identifican los temas que plantean los actores involucrados. Este análisis no pretende dilucidar los aspectos verdaderos o reales de los argumentos, sino que entender las lógicas que le dan coherencia a los planteamientos. Lo interesante de este análisis es que permite entender las visiones de los actores que, por decirlo así, hablan desde los lugares en que están situados.

Por supuesto, dada las características de esta consultoría, las lógicas de argumentación y su explicación se plantean como hipótesis de trabajo, ya que no se pretende agotar todas las posibilidades argumentales, sino que responden a los que aparecen como más relevantes en una primera instancia.

Este análisis está vinculado con los otros capítulos de esta consultoría, puesto que detrás de una conducta evasora se da una racionalidad que explica la lógica del ilícito. Naturalmente se trata de modelos tipos, es decir, cuando se dice que los importadores que lo hacen directamente para su consumo, pueden tener motivaciones para evadir el IVA o subvalorar porque abaratan el precio de

su adquisición, es una tipología que permite explicar el comportamiento de estos eventuales evasores, pero en la realidad se dan distintos matices.

Lo que se expondrá se refiere a dos visiones del problema de evasión. La primera que podría denominarse la lógica institucional, está sustentada por una mirada desde los directivos con responsabilidades de Unidades vinculadas a los temas de evasión dentro del SNA. La segunda desde la organización de los funcionarios que denominaremos la lógica laboral, está sustentada por directivos de la asociación gremial que puede representar la visión desde los puestos de trabajo.

Se insiste que es una tipología de ambas racionalidades, pero no quiere decir que todos los directivos o todos los dirigentes laborales suscriban absolutamente lo construido en estas argumentaciones. No es de esta labor estar de acuerdo o en desacuerdo con los argumentos de las partes entrevistadas. Sin embargo, este análisis ayuda, desde el punto de vista analítico, a entender la lógica que está detrás de cada argumentación. Se recuerda también que el análisis del presente estudio se circunscribe a la evasión en el proceso de importación.

## **A. Lógica Institucional. Directivos del SNA**

Dentro de la organización los que asumen puestos de jerarquía o encargados de unidades tienden a ver el problema con menor gravedad, por diversas razones cuya constatación tiene evidencia que lo respalda.

Una de las primeras y más evidente es que los aranceles están en un nivel promedio muy bajo: He aquí expresiones de este aserto:

*“La subvaloración como práctica tiene una baja considerable debido a la baja de los aranceles.”*

*“Hoy día nuestra apertura comercial es tan grande que esa tasa hoy día es bajísima. De hecho hoy día estamos alrededor del 1% en promedio. La verdad que hay distintas mercancías de distintos países que con los acuerdos pagan 0 arancel.”*

Además, a las empresas de cierto tamaño no les conviene subvalorar, porque los impuestos a las utilidades son mayores que los derechos que deben pagar en aduana:

*“...las empresas con cierto tamaño, no les conviene tener un costo de importación muy bajo, porque después cuando vendan van a generar una utilidad muy grande que después va a tener que pagar un impuesto.”*

*“En empresas medianas a grandes donde el costo de importación pasa a ser un costo del producto, de la venta, no le conviene subvalorar, porque después van a tener una base imponible de primera categoría muy grande. Más ahora con la eliminación que ahora viene del FUT. Ahora, se va a tener que tributar por todo, no les conviene.”*

Luego viene una segunda constatación, que la evasión del IVA está mitigada por las características mismas de esta tributación:

*“...la tributación vendría por el IVA que va a crédito fiscal, luego se recupera si estamos hablando de una empresa formal.”*

Estos son los elementos centrales que sustentan la idea que la evasión tributaria por las importaciones, no tendría la magnitud que se supone que podría tener. Eso no quita que se tenga en cuenta y se identifiquen áreas de evasión.

Se señala al respecto, la situación de la dilación en el pago del IVA:

*“Ahora, hay empresas que podrían subvalorar para pagar menos IVA en ese momento, pero no por un tema de evasión, sino que por un costo financiero, no tienen los flujos para pagar. Entonces, pueden subvalorar.”*

Se identifican tipos de empresas que tienen interés en evadir el IVA porque funcionan en el mercado informal:

*“A las empresas que después venden en negro, que venden sin factura o van al mercado informal, claro que les conviene subvalorar, pagar menos IVA porque no facturan, no generan utilidades,...no tienen inicio de actividades”.*

Hay un reconocimiento de que efectivamente se dan posibilidades de subvaloración bajo diversas circunstancias:

*“La práctica más conocida es la de empresas vinculadas o relacionadas. Se venden a sí misma entre filiales o la matriz con sus filiales...normalmente las empresas multinacionales se venden a sí mismo, bajo un esquema que se conoce como precio*

*transferencia y que es un precio, que no se acerca a la exigencia ni al standard que tiene un precio transacción.”*

Sin embargo, de acuerdo a esta visión, podría ser explicable, ya que las filiales:

*“...descuentan algunos servicios que presta la filial como es la garantía, la introducción al mercado, la publicidad. Eso va como un descuento en el precio.”*

Se señala que es una evasión que no debería ser relevante y tiene explicaciones técnicas:

*“En realidad, la evasión es demasiado técnica, en algunos casos podría pensar que en la propia mecánica de la empresa, no tiene la intención de evadir, porque en la práctica que tiene de alimentar a su filial, sin tener necesariamente en vista a evadir, sino que simplemente es desconocimiento y porque las multinacionales se mueven bajo el principio de la OCDE.”*

Se explica que pesquisar estas situaciones es difícil por la estructura misma del negocio y que en cualquier caso, no es uno de los temas de mayor gravedad:

*“...llegar a saber cuánto es lo que cuesta un producto para un tercero, independiente, es un problema, porque ellos normalmente no le venden a nadie más... El porcentaje de este comercio vinculado se sitúa alrededor del 70%”*

*“No creo que tengamos un gran problema. Es un problema que está circunscrito, es menor.”*

Otro tipo de evasión que se identifica es la subvaloración de las unidades declaradas y que se considera no muy relevante en términos agregados:

*“...en un nivel medio o bajo, la que hace el comerciante minorista, como puede ser el comerciante Chino que trae textiles – poleras, calcetines – y un familiar de él le hace una factura o dice menor cantidad – que es otra vía de evasión -, cuando alguien declara 10 mil unidades cuando en realidad son 200 mil.”*

Luego se tiene la fuente de evasión ligada al concepto de precio transferencia que

*“... implica una ingeniería tributaria, para que la empresa multinacional va ubicar sus utilidades donde menos tribute.” Por lo tanto, se señala que es “un concepto global y*

*estamos hablando principalmente de impuesto a la renta. Donde tenga que disminuir costos o aumentarlos para disminuir utilidades, lo va mover de esa manera.”*

Luego aparece otra gran área como es la clasificación de mercancías en una partida arancelaria que no corresponde. Los testimonios son los siguientes:

*“...simulación de un producto que corresponde a un país para aprovechar un acuerdo que Chile tiene suscrito. Hacerlo aparecer de Estados Unidos cuando no lo es, es bastante común.”*

*“Todavía hay mercancía que triangula para entrar a Chile libre de derechos.”*

*“Más allá de la subvaloración, lo que interesa acá es que esa mercancía este clasificada en una partida arancelaria que no corresponde y que no tiene ese mismo trato preferencial, que no está con una desgravación. O puede ser derechamente que esa mercancía se declare como originaria de un país, pero no lo sea (Utiliza ese derecho de arancel 0 o rebajado).”*

Se explica la forma de operación de esta evasión, la cual se tiene claramente perfilada:

*“... nos ha ocurrido que algunos importadores a propósito la declaran de otra manera con otra descripción, la clasifican arancelariamente en otra partida tratando de acceder a una preferencia arancelaria, pero no corresponde. Nosotros fiscalizamos, tomamos muestras porque dependiendo del tipo de textil que sea es donde se clasifica. Ahí hemos detectado que se acceden a preferencias arancelarias indebidas. Es un caso muy puntual del sector textil. Veo entonces ahí la posibilidad que en términos de origen, más que en tema de valor propiamente tal.”*

También, esta la modalidad de evasión referida a las franquicias y a las liberaciones. Una de las importantes es:

*“...la que se estableció para los bienes de capital que son aquellos que participan del proceso productivo, pero además tienen que estar reconocido en un listado. Aquí hay una fuente de evasión por cuanto el listado es bien extenso”. Se explica que existen: “...productos que está reconocido como bien de capital susceptible de uso doméstico. La liberación exige que se destine a un proceso productivo. Entonces pueden traer notebook, proyectores, impresoras y diversos productos que el retail los vende con*

*tarjeta y no van a ningún proceso productivo. La dificultad es el medio probatorio para demostrar que no se pagaron los derechos porque si bien el notebook puede estar en una oficina, pero como está en la casa, no debió haber accedido a la liberación.”*

Adicionalmente, están los regímenes suspensivos de derechos (que se ve en detalle más adelante en el informe):

*“..que permiten que ingresen cierto tipos de mercancía, sin el pago de derechos porque ingresan en una situación temporal en los llamados almacenes particulares de importación, admisiones temporales donde las mercancías, ingresan al país y no van a ser comercializadas o vendidas de inmediato, sino que están en un tiempo en un almacén. Lo que sí hemos detectado... es que los operados no cumplen con esa normativa y venden la mercancía. Después de venderlas, hacen caja y ahí recién tramitan la declaración de importación, pagan los derechos de aduana que corresponden y el IVA. Es una figura de contrabando. Se hace un cargo o una liquidación de impuesto por los derechos dejados de percibir en ese momento... “.*

Se registra la evasión vinculada a las admisiones temporales:

*“...cuando se ingresan mercancías para exposición en régimen de admisiones temporales, pero que en definitiva las mercancías no salgan del país, se quedan sin pagar derechos. Lo anterior sería evasión tributaria de importación al hacer uso indebido de preferencias arancelarias y también por hacer mal uso de regímenes suspensivos de derechos.”*

Se hace una mención especial a la mercancía que viene vía Courier:

*“Son mercancía de bajo monto, efectivamente puede haber ahí subvaloración. A veces nos encontramos dentro de las cajas la factura original y en algunos casos hemos detectado que el valor es superior a lo que se ha declarado. Se detecta, se formulan los cargos, el valor tiene más importancia por el tema del IVA. Obviamente si se subvalora el tema del IVA puede ser importante.”*

Seguramente, deben existir diversas modalidades de evasión, pero es probable que los entrevistados hayan mencionado dentro del contexto de una conversación, las que les parecieron más relevantes.

La identificación de fuentes de ilícitos, está asociada con la convicción de este actor de que aduanas está desarrollando permanentemente mecanismos técnicos para controlar y/o mitigar la evasión:

*“...empezamos a identificar los riesgos, de manera de llegar a una descripción clara de la circunstancia... Construimos un inventario de riesgo nacional... después se priorizan según su impacto. Normalmente sometemos un plan de mitigación que son de nivel alto extremo, con unas matrices y paralelamente con una metodología de gestión de riesgo de cumplimiento.”* Se afirma que lo obtenido finalmente es: *“...un inventario de riesgos, una segmentación de usuarios y un set de prácticas de mitigación.”*

Para el caso específico de las importaciones se mencionan los énfasis para controlar los ilícitos y apuntar a los sectores o temas de mayor impacto:

*“En lo tributario buscamos los mayores impactos para tener mayor nivel de tratamiento.”*

*“Tratamos las concentraciones, normalmente el 20% de los importadores controla el 80% de las importaciones. Después nos fijamos cual es el ranking dentro de ese 20%... Si logramos correlacionar los altos valores con riesgo, tenemos alto impacto para la hacienda pública.”*

También se menciona la revisión posterior de la mercancía como una continuidad de control de la evasión:

*“Hoy día estamos bordeando el 6% de fiscalización de lo que ingresa. El resto pasa libre. Ese 5 o 6% tiene que ser seleccionado con inteligencia. Con algún perfil de riesgo para que podamos encontrar este tipo de ilícito. El resto puede ser sujeto a una revisión a posterior. Esta revisión a posterior que puede ser una auditoría, donde se va a la empresa, se revisan los registros contables, las facturas, se hace una revisión documental. Esa revisión principalmente se ve el tema de valoración de origen.”*

Se especifica los sistemas de selección para controlar la evasión en ciertas áreas:

*“... es que aparecen algunos filtros del sistema de selectividad que se vinculan con temas de evasión tributaria...Todas las admisiones temporales están marcadas con*

*una revisión física al momento del ingreso. Porque después cuando ese régimen temporal se cancela, la mercancía sale del país. Hay que chequear que la mercancía sea la misma que ingreso... Esto para evitar que la nueva que se quedó no pague derechos.”*

Dentro de las formas de control se especifica las características de las mismas:

*“El servicio de aduana hace tiempo ha implementado la auditoría, ya no revisa una operación. En temas de valoración y en temas de orígenes, lo que hace es revisar un conjunto de operaciones – todas las operaciones de esta empresa. No es que revise una. Si detecta un incumplimiento, una diferencia, al menos lo que se hace, toma la totalidad de la operación y la revisa toda.”*

Como corolario de esta lógica, se argumenta que el problema de evasión es mínimo en término comparativo con otros países:

*“Nosotros creemos que la presentación que hizo el director de la época, me parece que se ajusta a los niveles de evasión, que son mínimos comparados con otros países. Incluso, hemos conocido algunos estudios externos como el que hizo la BAT (British American Tobacco) o sea la ex Chile Tabacos que ubicaba la evasión en Tabaco que es un producto altamente demandado, en no más del 3%.”*

## **B. Lógica Laboral. Dirigentes de la Asociación Gremial**

Desde la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (ANFACH), la visión es opuesta a la anterior, ya que consideran que la evasión tributaria es de gran envergadura. Cabe recordar que esta sección no tiene por objetivo apoyar o rebatir las afirmaciones hechas por las partes, sino más bien exponer las visiones contrapuestas que existen respecto al tema:

*“...al año 2012 determinamos 12 mil infracciones...casi 12.900 millones de dólares de IVA, mientras que impuestos internos está por los 7 mil ,o sea estamos duplicando en determinar IVA del comercio internacional. Por consiguiente, entendemos sacando la misma lógica que para nosotros es transversal. No puede haber limpieza en el comercio internacional y suciedad en el comercio interno. Además, hay un elemento importante que fuerza nuestra opinión, es que el 60% del PIB de acuerdo al Banco Central del informe del 2011 guarda relación con actividades del comercio*

*internacional directa o indirectamente. Estamos hablando de dos datos duros, si nosotros aplicamos la proyección de este año de impuestos internos respecto a evasión de IVA que alcanza a un 26%. Si yo saco la lógica pura, si en el interno hay un 26% y el externo prácticamente duplica la evasión de IVA. Si hago la misma vara a 12 mil millones ahí tenemos prácticamente 3 mil. Nosotros creemos que hay mucho más.”*

*“Si tomas el 22 o 26% que tenía impuestos internos de evasión en ese tiempo, lo aplicas sobre los montos de aduana, te dan los 4 mil millones.”*

Se explica la lógica de la evasión

*“... si yo declaro este lápiz en 10 centavos de dólar y después lo vendo y pago el IVA por mil pesos. ¿Cuál es la diferencia? Estoy pagando el total. Entonces, lo que estoy haciendo al bajar el valor es hacer un anticipo del pago de IVA que pago en definitiva. Eso no es así, porque no hay una conexión entre lo que se declara en aduanas y lo que se declara en impuestos internos. Por lo tanto, yo me puedo traer una caja de lápices y lo valoro a 10 centavos el lápiz y después declaro un IVA total donde yo no sé cuántos lápices ingresaron efectivamente a la contabilidad o sistema de inventario de la empresa. Yo puedo declarar 10 centavos por mis lápices y después pago IVA de 1000 pesos por 5 lápices. Los otros los vendo en el mercado informal.”*

Esto se iguala a la conducta de otros países:

*“La misma realidad pasa en otros países de la zona. La misma empresa que hace la importación que son grandes operadores de retail, parte de ella lo derivan al comercio informal, porque en el fondo es donde obtienen las mayores utilidades porque no pagan impuestos.”*

Se acepta que ciertos participantes del comercio internacional tienen más incentivos para evadir:

*“Estoy de acuerdo que el mayor incentivo a subvalorar lo tiene el consumidor directo, sea industrial o no. Los que son intermediarios tienden a subvalorar es que habitualmente se pierde el control de la cantidad. Yo vendo vasos a \$ 100. Yo tengo el incentivo a declarar que costo 10 centavos. Cuando pago el IVA pago por la mitad y el resto va al mercado negro. No es contrabando, porque yo lo declaro en la aduana. El*

*tema es que no hay una integración de los sistemas de control de aduanas con impuestos internos, entonces si yo le declaro en aduana 500 unidades de vasos. En impuestos internos declaro que ingresé 250. No hay nexos entre ambas. Estamos hablando de grandes sectores del retail...yo no tengo la certeza, pero algo raro hay. Tan barata es la materia prima que una camisa confeccionada en China cuesta 10 centavos de dólar. ¿Dónde está el negocio? Yo no lo sé.”*

La evasión afecta a un conjunto de impuestos en cadena:

*“También la evasión de IVA que se produce en aduana y en impuestos internos, tiene efectos en el impuesto de primera categoría y en el global complementario. Por eso nosotros, siempre llegamos a que la estimación de IVA después crece cuando se aplica el efecto que tiene sobre renta.”*

Como el tema es global, la propuesta del mundo sindical es tener un estudio que comprenda todas las aristas de la evasión:

*“Lo que estamos pidiendo nosotros es que se metan en forma seria al tema del comercio internacional y tengan un informe de evasión potencial en su globalidad. Si no es así, la política pública nunca va a tener en realidad la defensa de los intereses del país.”*

*“Lo que a nosotros nos sirve como institución es hacer una estimación global contrabando, ilícito...porque el ilícito también tiene un impacto porque hay un gasto tributario: control, policía, planes de salud etc.”*

En las importaciones se señala que efectivamente, la situación es la menos relevante en comparación con otros aspectos del ingreso de mercancía, ya que se han desarrollado controles, pero también advierten que hay falencias:

*“El tema de la importación es la menos crítica, porque es la que está más cubierta con la escasa dotación que tenemos. Lo que yo digo es fortalezcamos en la zona primaria, abramos más bultos. Ahí es donde voy a ver si hay contrabando o no; si lo que estoy declarando es lo que dice ser.”*

Se especifican áreas en que este actor considera que existen falencias que tienen gran importancia. Las limitaciones para su control – que también pueden ser válidas para las

importaciones -, tienen que ver con aspectos internos del servicio. Uno de ellos se relaciona con los Recursos Humanos destinados a la fiscalización, para los cuales el SNA no tiene ni la dotación suficiente, ni la calidad requerida. He aquí los argumentos:

Respecto del número:

*“Impuestos internos, tiene un rol similar al de aduana, tiene que fiscalizar IVA y renta básicamente. Aduana tiene que fiscalizar IVA básicamente, arancel, pero además tiene el control fronterizo que tiene que ver con el movimiento, contrabando, etc. Impuestos internos tiene más de 4.200 funcionarios. Aduana tiene 1600. Tiene la misma dotación del año 79. Impuestos internos tenía en el año 1979 menos dotación que aduana. Nosotros tenemos que fiscalizar el 60% del IVA, con menos recursos y ahora que hay que fortalecer esto, de nuevo se fortalece más impuestos internos. Nosotros sentimos que no estamos bien parados respecto de la evasión tributaria. Estamos por debajo del mínimo. Estamos pidiendo 800 funcionarios, ojalá para alcanzar al mínimo. Tenemos gente de 80 años.”*

En cuanto a la calidad del Recurso Humano se destaca lo siguiente:

*“Aduana no tiene las dotaciones para fiscalizar. Por ejemplo, en el cobre...en Chile no tenemos ningún especialista en minas. En exportaciones de pescado, no tenemos ingeniero en pesca, técnico en pesca, ni siquiera en Puerto Montt donde más se requiere. La madera...no tenemos ingenieros químicos que se dediquen a descubrir o a orientarnos como fiscalizamos mejor un determinado sector industrial. Sentimos que lo que necesitamos es expertos con los conocimientos que, por lo menos, fije las políticas, que diga esto se realiza así, que haga capacitación, que entrene a los funcionarios para masificar la fiscalización. Estamos controlando apenas el 2%.”*

Asimismo, se cuestiona la calidad técnica de las fiscalizaciones de aduana:

*“Cuando nosotros hablamos de los perfiles de riesgo que maneja aduanas, obviamente no hay una metodología detrás para crear esos perfiles. Son filtros que apuntan a la práctica. Pongo el filtro y si esa va a caer, el filtro fue exitoso....Pero generalmente esos se usan en la línea, cuando va el contenedor del puerto o en el aeropuerto o cuando pasan por la frontera terrestre y llegan a la ciudad.”*

Los cálculos de la evasión son bastantes complejos y técnicos, el levantamiento de los perfiles debiera estar a la altura de esa complejidad:

*“...si yo solo quiero dedicarme a la importación, tengo que tener claro el grueso de por dónde ingresa la mercancía. El grueso es el área marítima. Por consiguiente debo tener como base de información, que es el manifiesto de carga, electrónicamente para que de ahí yo pueda extraer información para ir poblando las bases de datos. Después hay otros elementos colaterales – recepción de toda la carga por parte del almacenista (No la tiene la aduana). Después, tengo que tener la planificación de la nave, para ver cuántos contenedores había y después cruzar esos tres elementos. Para ver si coinciden y dónde están las diferencias. Después se requiere otra información adicional, lo que está pasando alrededor de la aduana y de ahí hay que tener equipos que extraigan información respecto al tema, tanto interna como externamente... Cuando ya tenga todas las bases de datos de información y allí comenzar a levantar los perfiles de riesgo, para que apunten en la dirección que corresponde. Cuando eso no existe, alguien dice que ahí podríamos...como tampoco no hay auditorias...nadie responde a nadie. No hay una estructura lógica de políticas...”*

*“Yo tengo 100 recursos y tengo 1000 riesgos, yo tengo que definir cuáles son los riesgos más importantes, los que generan más impactos y, por lo tanto, destino los recursos a aquellos que son los más importantes. El 90% de las multas de aduana son de 16 mil pesos. Son infracciones reglamentarias. Debieran ser mayores, pero no las tengo. Porque hay un modelo de fiscalización que está mal.”*

Además plantean que en la gestión de riesgos hay procesos de internación de mercancías no considerados:

*“Pero no hay un tema relacionado con lo que ocurre a posteriori. Los almacenes particulares que son alrededor de 15 mil al año. ... Sobre esas importaciones que abonan o cancelan estos almacenes particulares, no hay filtros. Como el almacén está allá lejos, los filtros que se generan, no están incluidas esas declaraciones de importaciones. ¿Por qué? Porque la aduana, si saliera físico tendría que tener un equipo para hacer el aforo físico, antes de que saquen la mercancía. ...Cuando nosotros hicimos el estudio, una comparación entre los 4 mil millones de dólares, fue producto de una auditoría que hizo la Contraloría que dijo que de los 15 mil almacenes*

*particulares que se tramitaban en Chile, se fiscalizaron como 250, incluso en conjunto con la Contraloría. En el 25% se encontró contrabando... Cuando uno ve ese tipo de cosas, uno extrapola y te da 4 mil millones de dólares...”*

Otra área mencionada, que también apareció en la lógica institucional, es el Courier, pero ahora señalada por su débil nivel de fiscalización debido a las limitaciones del servicio:

*“Hoy día yo reviso lo que es superior a 30 dólares, por lo tanto, el inferior a ese monto no se revisa. Yo puedo declarar repuesto de helicóptero en 29 dólares. Esto pasa por scanner, pero hay que tener dotación. En Santiago hay un scanner para todo y la dotación es mínima. Si se marcara para aforo todo lo que me genera sospecha, estoy 3 días haciéndolo, además que termina el turno. Le dejas pega al que sigue. Al día siguiente hay dos fiscalizadores y con eso los mataste con la pega. Hay muy mala descripción del producto, se trabaja con la experiencia. Hay filtros que son criterios personales. ....Me atrevería decir que más del 50% de las operaciones de Courier son subvaloradas.”*

Se plantea que si hubiera más dotación, el mismo aumento de las fiscalizaciones haría que esa mayor inversión en recursos humanos se pagaría sola:

*“Zona franca. Iquique hay 2 mil usuarios que generan operaciones de franquicia. Allá hay tres funcionarios para hacer control de inventarios. El año 2013 se generaron 38 revisiones. Las 38 tuvieron cargos, denuncias por 20 millones de dólares. 100% de efectividad. Si tuviéramos 20 funcionarios y pudieran revisar 60, ¿mantendríamos el 100% de efectividad y los cargos subirían de 20 a 40 millones de dólares o 60 o 100.? No lo sabemos. Sentimos que estamos muy bajo en la capacidad.”*

Respecto a la eventual corrupción de los funcionarios de aduana, plantean que es menor y probablemente afecta a los puestos superiores:

*“La corrupción no es el problema más importante, porque aduana tiene sueldos relativamente buenas comparadas con otras actividades. Además que están los viáticos de zonas fronterizas. El problema es el tráfico de influencias. Empezamos a investigar y encontramos que directivos de servicios que tenían grupos de negocios. Para abajo hay casos, pero son aislados. No digo que no exista, pero es más*

*complicado. Es un daño muy menor, está focalizado ..hoy día la gente tiene otra mirada.”*

Una de las propuestas del sindicalismo es que en los países debería haber agregados de aduana:

*“Para evitar evasiones, otros países tienen el agregado aduanero. Hace años que estamos pidiéndolo, por lo menos, instalarlos en los principales socios comerciales de Chile. Su rol es validar las facturas que vienen de esos países, tienen que hacer labor de inteligencia. Buscar el nombre, si existen, el rubro, los contactos que tengan. Allá la persona lo analiza, manda un perfil de la empresa desde allá. Eso aquí no existe.”*

Se debería aumentar las sanciones, puesto que las actuales son muy débiles.:

*“En todas partes del mundo el tema sancionatorio es duro, muy duro. El tipo no vuelve a constituirse en sociedad de comercio, no vuelve nunca más a practicar comercio exterior. Con matices, altas multas, en otras se van presos. Nosotros las dejamos sin efecto, años de juicios, se pierden los expedientes. O para no alargar, se llega a un arreglo paga el 10% de la acción penal. La mayor parte de lo que estamos haciendo hoy día son infracciones reglamentarias de 16 mil pesos.”*

*“El hacer trampa es gratis, si me pillan paga, si no me pillan no pago. Esto genera una serie de efectos de desapego al trabajo...además que estoy a contrata. Le paso una multa a una importante empresa ¿hasta cuándo dura mi contrato?. Ha habido persecuciones, traslados.”*

La explicación del laxismo para fiscalizar se encuentra en temas de poder:

*“La aduana le duele a los empresarios, entonces, uno de los problema que hay con los filtros, yo soy un analista, por ejemplo, con los salmones... Un embarque de salmones en el aeropuerto son 1200 cajas. ¿Cuántas cajas tengo que revisar para que sea estadísticamente confiable? (60) ¿Cuántas se revisan?: 5 – 6. Porque tienes que ser el aforo en frigoríficos a 20 grados bajo cero, con la ropa que tiene el funcionario de aduanas. Y, si tu abres más de 5 o 6, el empresario empieza a presionar que como es posible, porque esas cajas abiertas no se la reciben en el extranjero.”*

También se refleja la presión empresarial en el siguiente relato:

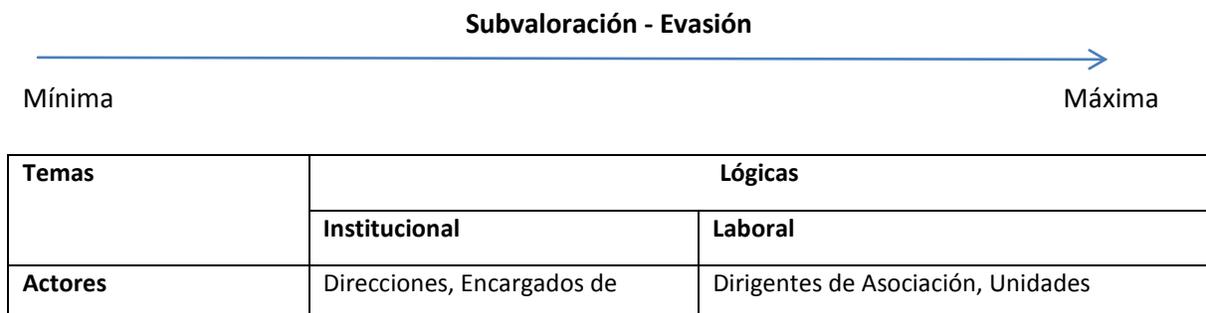
*“¿Qué pasa cuando hay perfiles que pueden ser exitosos?, ..yo soy el fiscalizador y a mí no me dicen lo que estoy revisando. Llega una mercancía y yo veo que tiene aforo físico, me dice por factura. Miro y son celulares...que quieren que mire, cuál es el riesgo. Dice que ese celular vale 5 dólares, ...pero ¿hay otra razón?, la desconozco. Hay una cadena que está funcionando mal. Ahora, supongamos que sé algo de celulares y digo ese celular no cuesta diez dólares. Hago la denuncia. El 98% de las denuncia que van a los tribunales tributarios aduaneros, pierde la aduana. Esas son las que llegan a los tribunales. Porque muchas quedan en el camino, porque el fiscalizador que hace la denuncia, pasa a los niveles superiores, se quedan ahí y se quedan sin efecto. Porque hay dinero de por medio, los expedientes se perdían. Las grandes multas nunca se han cursado.”*

*“Nosotros decimos que las franquicias vía aduanas, se les entrega a los grandes empresarios. Este país no necesita que los grandes empresarios tengan apoyo del estado. Eso tiene que ver con una decisión política, no técnica. “*

A esto debe agregarse el desconocimiento y el centralismo:

*“El principal cómplice es el desconocimiento. Tengo la esperanza que se pueda ampliar el estudio hacia otras áreas. Que sea una señal de alerta. Le gente de gobierno no sabe de aduana. Los que creen saber de aduana, no saben porque nunca han trabajado en aduana. Además, el gobierno es centralista. El Servicio Nacional de Aduana está en Valparaíso, el Director de Aduana no tiene oficina en Santiago.”*

### C. Síntesis de lógicas frente a un tema común



	Unidades	operativas
<b>Subvaloración</b>	Menor. Debido a:  Bajos Aranceles  Si las subvaloran las empresas pagan más impuestos dentro del país	Mayor. Debido a:  Mercado informal tanto de minoristas como grandes empresas
<b>Evasión IVA</b>	Menor.  Finalmente se recupera. Solo problemas de caja	
<b>Gestión de aduanas</b>	Gestión de riesgo. Apropiada y perfectible  Se ha tecnificado, buscando impacto	Gestión de riesgo: No tiene una metodología apropiada y confiable. Solo referida a una práctica
<b>Fiscalización</b>	La mejor disponible con apoyo de Gestión e instrumentos de control.  Se continúa la supervisión a posteriori. Implementación de Auditorías	Insuficiente. Faltan RRHH y no calificados.  Control posterior. Débil, el mejor ejemplo, los Almacenes particulares. No se aplica Gestión de Riesgos  Faltan agregados aduaneros en países claves
<b>Evaluación y causalidad de la argumentación</b>	Existe, pero controlada. No desincentivar el comercio  Entidad competitiva y confiable, muy superior a la de otros países.  Se perfeccionan instrumentos de fiscalización	Es un problema que atañe también a otros ámbitos: Contrabando, exportación.  Débil sanción para el evasor  Poder empresarial  Desconocimiento técnico de lo que hace aduana  Centralismo: Aduana no está en Santiago

Hay un reconocimiento en todos los actores que existen diversas maneras de evadir y subvalorar en la entrada de productos, pero son puestas en distintas dimensiones y son valoradas con diferentes grados de importancia.

La lógica institucional tiende a ver el problema desde las medidas que permanentemente el SNA lleva adelante. Como se toman y se perfeccionan acciones e instrumentos para evitar los ilícitos tiende a mirarse el problema de la evasión desde lo que se hace, no desde lo que falta. Debe

entenderse, por supuesto, que es un actor ilustrado y sabe de la existencia del ilícito, pero no considera que el sistema esté colapsado.

La lógica laboral ve el problema desde la práctica diaria, sobre todo, en primera línea. La experiencia les muestra que debiera fiscalizarse más, pero no se tienen todas las posibilidades de hacerse. Esta realidad habitual se extrapola a un nivel macro y se sostiene que su cuantía es muy importante y que afecta considerablemente los ingresos del país. La falta de medidas concretas que aporten al rol fiscalizador del SNA es un indicador de que el poder político es indiferente o incluso complaciente con el abuso empresarial relacionado con la evasión en el comercio exterior.

## 5. Cálculo de Evasión en Importaciones

En esta sección se entrega un cálculo estimativo de la evasión aduanera en las importaciones. Es importante aclarar que, cualquier estimación que se realice estará necesariamente basada en supuestos discutibles. Sin embargo, los supuestos utilizados en el presente cálculo de evasión son razonables pues provienen de estudios anteriores y específicos de evasión.

En la sección 7 del presente informe se propone una metodología estadísticamente consistente para estimar la evasión en las importaciones. Dicha metodología requiere, dentro de una de sus etapas, la realización de auditorías aleatorias a mercancías importadas con distintos niveles de riesgo de evasión. Lo anterior es esencial para que cualquier estimación sea considerada metodológicamente correcta, y es claramente una actividad pendiente si lo que se quiere es determinar la real dimensión de la evasión en las importaciones.

Si bien es cierto, se reconoce que se requiere trabajo previo y un mayor alcance del que tiene el presente estudio, de todas formas se realiza una estimación muy preliminar respecto de la evasión en importaciones.

Existe un solo estudio, al que se pudo tener acceso durante el desarrollo de la presente consultoría, que realiza un cálculo de la evasión arancelaria y de IVA en las importaciones<sup>4</sup>. Si bien a partir de dicho estudio no se puede inferir la metodología exacta utilizada para el cálculo y

---

<sup>4</sup> Alcances de la Evasión Arancelaria. 2012. Presentación a la Comisión de Hacienda al Senado. Departamento de Estudios del Servicio Nacional de aduanas.

además está basado principalmente en juicios de expertos, más que en muestro estadístico, el estudio si contiene información de los principales factores de riesgo que son considerados a la hora de estimar la evasión. En dicho estudio el cálculo de la evasión en importaciones para el año 2011 se estima en USD 63 millones, lo cual representa el 0,44% de los ingresos tributarios de Aduanas.

Para realizar la presente estimación, se considerarán por un lado, todos los estudios sectoriales que ha realizado Aduanas, y por otro, la calidad institucional de los principales socios comerciales de Chile.

Respecto de los estudios sectoriales, hay que aclarar que varios tienen más de una década de antigüedad, por lo que se debe reconocer que probablemente no se ajusten a la realidad actual. De todas formas, es el único elemento objetivo que existe y por lo tanto se utilizará en el presente cálculo.

Son tres los principales estudios utilizados. El primero (2003), realiza una estimación estadística de la evasión en las importaciones textiles. El segundo (2002), realiza una estimación de la evasión derivada del contrabando de cigarrillos, y el tercero (2003), contiene una estimación de la evasión asociada al sector Courier. De los tres estudios anteriores se obtienen tasas evasión asociadas a esos productos. Para los textiles asiáticos la tasa de evasión asciende a 20%, para los cigarrillos la tasa de evasión usada es del 6,6% y para las importaciones vía courier menores a USD 1.000, es decir las que no pasan por agentes de aduanas y que totalizaron USD 110 durante el 2013, la tasa de evasión se empina en el 15%.

Por otro lado, a China, como país de alto riesgo de evasión, se le asignó un 5% de tasa de evasión para todas las importaciones provenientes de ese país. A los países Latinoamericanos y los de baja calidad institucional<sup>5</sup> se les asignó un 3% de tasa de evasión. El criterio anterior fue corregido en los casos en que, usando el absence of corruption index del World Justice Project (rule of law index), ciertos países Latinoamericanos y otros países de baja calidad institucional se encuentren entre el puesto 34 y 65, es decir en la zona media de éste segundo índice. De esta forma se reconocen las diferencias dentro de los países de baja calidad institucional. Para los países que cumplen este criterio asumimos que la evasión se reduce desde un 3% a un 2%.

---

<sup>5</sup> Como proxy de calidad institucional utilizamos el Corruption Index de Transparencia Internacional. Ver <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

La evasión del resto del mundo se asumió en 1%. Adicionalmente, es sabido a que cuando existen sobretasas arancelarias e impuestos específicos aumentan los incentivos a evadir, por lo tanto, hemos aumentado desde un 1% a un 2% la tasa de evasión para las importaciones de combustibles de resto del mundo.

Dados los supuestos anteriores, procedimos a estimar la evasión acorde a los parámetros mencionados. Es decir, del total de USD 80.000 millones de importaciones para el año 2013, USD 16.000 millones corresponden a importaciones desde los EE.UU, nuestro principal socio comercial, a los cuales se les aplicó la tasa de evasión del 1%, que es la tasa de evasión correspondiente a un país de alta calidad institucional, y se procedió a calcular los impuestos no percibidos correspondientes. Para el caso de China, que es nuestro segundo socio comercial con importaciones superiores a los USD 15.000 millones, se procedió de la misma forma. Es decir, se le aplicó primero una tasa de evasión del 5% correspondiente a los supuestos del cálculo para un país como China (baja calidad institucional y desde el cual se reconoce alta evasión). Sin embargo, en lo que corresponde a importación de textiles desde China, la tasa aplicada fue de 20% para esos ítems específicos, lo cual es consistente con el estudio del Servicio Nacional de Aduanas (2003) descrito anteriormente. Una vez realizada la estimación de la evasión, se procedió a calcular los impuestos no percibidos de las importaciones Chinas. Para nuestro tercer socio comercial, Brasil, cuyas importaciones superaron los USD 5.000 millones se procedió a aplicar la tasa del 3% acorde a su calidad institucional, para posteriormente calcular los impuestos no percibidos nuevamente. De esta forma se procedió con todos los países con los que comerciamos, aplicando el criterio de calidad institucional y el criterio de los estudios de evasión anteriores realizados por Aduanas.

Dados los supuestos y el cálculo realizado, la evasión en importaciones se estima en **USD 407 millones**. En anexo se puede ver la evasión calculada por cada uno de los países con los que Chile comercia.

## **6. Regímenes especiales que rebajan la tributación aduanera**

Se habla de regímenes especiales cuando existe un mecanismo de determinación de la base imponible o del pago del impuesto mediante fórmulas distintas a la de aplicación general (Jorrat 2012). Los regímenes especiales forman parte de lo que se ha llamado, “gasto tributario” que se ha definido “como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la

reducción de las obligaciones tributarias, con respecto a una norma o impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo” (OECD [2004]).

A continuación se describe someramente, algunos regímenes aduaneros de excepción y se señala algunas hipótesis en cuanto a las razones por las cuales en estos regímenes se produce, en la práctica, evasión o elusión tributaria.

### **6.1 Zonas Francas:**

#### Descripción

“Es el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un Puerto o Aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera.”<sup>6</sup>. Está actualmente regulado por el DFL 341 de 1977 del Ministerio de Hacienda, que refundió los Decretos Leyes N° 1.055 y 1.233, de 1975; 1.611, de 1976, y 1.698, de 1977.

Chile cuenta con dos zonas francas: Iquique y Punta Arenas, ambas establecidas a través de artículo N°1 del D.L.1055. El beneficio tributario consiste en que “las empresas que se instalen dentro de las Zonas o Depósitos Francos estarán exentas de los impuestos a las ventas y servicios del decreto ley N° 825, de 1974, por las operaciones que realicen dentro de dichos recintos y zonas”.

“Del mismo modo estarán exentas del Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta por las utilidades devengadas en sus ejercicios financieros pero estarán obligadas a llevar contabilidad con arreglo a la legislación chilena con el objeto de acreditar la participación de utilidades respecto a las cuales sus propietarios tributarán anualmente con el impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda.”<sup>7</sup>

Lo anterior debido a que se considera que las mercaderías están amparadas bajo la presunción de extraterritorialidad, considerándolas como si estuvieran fuera del país.

Este beneficio está dirigido a las Sociedades Administradoras de Zonas Francas y a los usuarios que se instalen dentro de los recintos de Zona Franca, quienes deben cumplir los siguientes requisitos:

---

<sup>6</sup>Letra a, artículo 2, DL 1055, de 1975.

<sup>7</sup> Artículo 14, DL 1055, de 1975.

- Estar inscritos ante el Servicio de Impuestos.
- Ser contribuyentes afectos a la Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.
- Llevar contabilidad completa.
- Emitir documentos especiales de ventas.<sup>8</sup>

Las zonas francas son dependientes del Servicio Nacional de Aduanas, en cuanto a los tributos y derechos por las importaciones, y del Servicio de Impuestos Internos, respecto del control del uso de los beneficios que otorga esta franquicia.<sup>9</sup>

#### Hipótesis respecto la evasión

De acuerdo a la información recopilada, uno de los principales problemas de la zona franca se deriva de la siguiente figura: las mercaderías que son importadas a zona franca, en ocasiones son vendidas por el importador a un usuario de la misma zona, conocido como “embarcador”. La transacción entre el importador y el “embarcador” se efectúa con un documento interno de la zona franca, es decir, es una venta que se realiza dentro de la misma área por lo que no gatilla los derechos aduaneros. El embarcador vende esta mercadería a un extranjero, usualmente a un boliviano. Si el ciudadano boliviano lo llevara a su país por paso habilitado, se gatillarían los derechos aduaneros que impone el vecino país, razón por la cual muchas veces se llevan por pasos no habilitados.

Debido a que esa mercadería formalmente no ha salido de Chile, debería estar en manos del embarcador. Sin embargo, cuando Aduanas hace el cotejo de lo declarado con las existencias de inventario, detecta un faltante. Ello desencadena la denuncia al Ministerio Público por contrabando. Sin embargo, es frecuente que las causas criminales se sobresean y que las sociedades que son “embarcadoras” se disuelvan, imposibilitando que sean civilmente responsables.

Aduanas señala que no está legalmente facultado para intervenir respecto de quiénes son usuarios de zonas francas, razón por la cual los mismos socios de una sociedad investigada, aparecen al tiempo después bajo el amparo de otra sociedad. Agrega además, que el sistema

---

<sup>8</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_francas.htm](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_francas.htm)

<sup>9</sup> Ídem

informático de Aduanas es bastante precario, por lo que el control sobre las mercaderías es limitado.

Un segundo problema frecuente está dado por reexpediciones. Estas consisten en que las mercaderías internadas a zonas francas son “reexpedidas”, es decir, enviadas a otros países sin que hayan pagado, de acuerdo a la normativa, los derechos aduaneros ya que han sido ingresadas al amparo de un régimen de excepción. Tras salir del país, las mercaderías son nuevamente internadas en forma clandestina al país, ingresando el mercado nacional.

## **6.2 Depósitos francos:**

### Descripción

Se define como “El local o recinto unitario, perfectamente deslindado (próximo a un puerto o aeropuerto) amparado por presunción de extraterritorialidad aduanera.”<sup>10</sup>

En él las mercancías extranjeras podrán ser sometidas a actos, contratos y operaciones tales como depósitos por cuenta propia o ajena, exhibidas, desempacadas, empacadas, envasadas etiquetadas, divididas, reembaladas o comercializadas.<sup>11</sup>

En el país existen depósitos francos en Arica, Antofagasta, Coquimbo, Santiago, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro y Coihaique.

El beneficio tributario, al igual que en las zonas francas, consiste en que “las empresas que se instalen dentro de las Zonas o Depósitos Francos estarán exentas de los impuestos a las ventas y servicios del decreto ley N° 825, de 1974, por las operaciones que realicen dentro de dichos recintos y zonas”.

“Del mismo modo estarán exentas del Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta por las utilidades devengadas en sus ejercicios financieros pero estarán obligadas a llevar contabilidad con arreglo a la legislación chilena con el objeto de acreditar la participación de

---

<sup>10</sup> D.S. N° 341/1977

<sup>11</sup> Artículo 2, DL 1055, de 1975.

utilidades respecto a las cuales sus propietarios tributarán anualmente con el impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda.”<sup>12</sup>

En cuanto al sujeto de la franquicia y los entes que los supervisan, los depósitos francos son de iguales características que las zonas francas.

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.3 Almacén particular**

#### Descripción

Se definen como “locales o recintos particulares habilitados por el Servicio por un período determinado, para el depósito de mercancías, sin previo pago de los derechos e impuestos que causen en su importación.”<sup>13</sup>

El beneficio tributario consiste en un régimen suspensivo que habilita por hasta noventa días a determinados locales o recintos particulares para el depósito de mercancías, sin previo pago de los derechos e impuestos que causen en su importación.

La habilitación de un almacén particular sólo se concederá para el depósito de mercancías que tengan un valor aduanero igual o superior a los US \$ 10.000, considerando el monto total de la operación de régimen suspensivo. No obstante lo anterior, no será aplicable este monto mínimo, ni se exigirá garantía, cuando se trate de las siguientes situaciones:

- a) Documentos tramitados para amparar mercancías que han sido devueltas desde el exterior y se cancelen mediante una declaración de reingreso.
- b) Las mercancías que, por su naturaleza, no pueden ser normalmente depositadas en recintos de depósito aduanero. Dentro de éstas se considerarán las que se presenten como líquidos o sólidos a granel, inflamables, tóxicos, explosivos o peligrosos, según se establece en el Anexo Nº 81 del Compendio de Normas Aduaneras.

---

<sup>12</sup> Artículo 14, DL 1055, de 1975.

<sup>13</sup> [http://www.aduana.cl/capitulo-i-normas-generales/aduana/2007-02-15/151856.html#vtxt\\_cuerpo\\_T1](http://www.aduana.cl/capitulo-i-normas-generales/aduana/2007-02-15/151856.html#vtxt_cuerpo_T1)

c) Mercancías susceptibles de acogerse al beneficio del almacén particular reguladas en el inciso segundo del artículo 109 de la Ordenanza de Aduanas<sup>14</sup>.

El depósito de las mercancías en almacén particular está sujeto a un interés diario, a contar del trigésimo primer día, igual al equivalente diario de la tasa de interés promedio mensual cobrada por el sistema financiero en operaciones no reajustables de 30 a 89 días, informada por el Banco Central de Chile. En caso de mercancías que por su naturaleza no puedan ser normalmente almacenadas en recintos de depósito aduanero, dicho interés se devengará a partir del cuadragésimo sexto día.<sup>15</sup>

#### Hipótesis sobre la evasión

De acuerdo a las entrevistas efectuadas, existen situaciones de evasión que derivan de las dificultades para fiscalizar a un número significativo de usuarios. En particular, una figura que se da con alguna frecuencia en este régimen es el incumplimiento de las condiciones de hecho que permiten acceder a él; en concreto, porque algunos bienes que se declaran sólo para depósito se utilizan efectivamente para labores que implican que se deberían haber pagado derechos. Por ejemplo, la utilización de una máquina supone una importación, que es una causal de término del régimen de almacén. Sin embargo, si la máquina es utilizada de manera oculta, puede permanecer formalmente en el almacén particular sin pagar los derechos correspondientes.

### **6.4 Almacenes de venta libre “duty free”**

#### Descripción

Se define como “el recinto perfectamente deslindado dentro del respectivo aeropuerto, en el cual se depositarán mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas, con el único objeto de ser

---

<sup>14</sup> Podrá prorrogarse este plazo tratándose de mercancías cuya importación se verifique por el Capítulo 0 del Arancel Aduanero, por el artículo 35 de la ley N 13.039 y sus modificaciones, por el artículo 6 de la ley N 17.238 y sus modificaciones, o en conformidad al decreto N 403, de Relaciones Exteriores, de 1968 y sus modificaciones. En estos casos, la prórroga se podrá otorgar por el período necesario para la obtención de la franquicia invocada.

<sup>15</sup> [http://www.aduana.cl/capitulo-3-ingreso-de-mercancias/aduana/2007-02-16/135454.html#vtxt\\_cuerpo\\_T14](http://www.aduana.cl/capitulo-3-ingreso-de-mercancias/aduana/2007-02-16/135454.html#vtxt_cuerpo_T14)

vendidas para el uso o consumo de los pasajeros de aeronaves que se dirijan al exterior, que arriben al país o se encuentren en tránsito al extranjero.”<sup>16</sup>

En nuestro Chile se autorizó el establecimiento y el funcionamiento de uno o más Almacenes de Venta Libre o "Duty Free Shop" en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago y en el Aeropuerto Internacional de Chacalluta de Arica.<sup>17</sup>

Las mercancías estarán exentas de todo derecho, impuesto, tasa o gravamen de carácter aduanero, incluida la tasa de despacho establecida por la ley N°16.464, y de todo otro impuesto de carácter interno que pudiera afectarles. En todo caso, el ingreso de estas mercancías estará afecto al pago de las tasas aeroportuarias por los servicios que se presten a la carga aérea y que contempla el Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos.<sup>18</sup>

Las ventas de las mercancías nacionales y extranjeras que se hagan en los Almacenes de Venta Libre, estarán exentas del Impuesto al Valor Agregado, con derecho a recuperar dicho Impuesto, establecido en el Título II del decreto ley N°825, de 1974, y de cualquier otro tributo establecido en el decreto ley N° 825, de 1974, en el decreto ley 828, de 1974, y en el artículo 7° de la Ley N° 18.134.<sup>19</sup>

El beneficio tributario tiene un límite, ya que los pasajeros que adquieran productos en estos recintos a su arribo al país, gozarán de la franquicia contemplada en la subpartida 0009.0200, del capítulo 0 del arancel aduanero.<sup>20</sup>

Los almacenes de venta libre dependerán del Servicio Nacional de Aduanas, como también del Servicio de Impuestos Internos.

Según la información recabada de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

---

<sup>16</sup> Artículo 2 de la ley 19.288, de 1994.

<sup>17</sup> Artículo 1 de la ley 19.288, de 1994.

<sup>18</sup> Artículo 6 de la ley 19.288, de 1994.

<sup>19</sup> Artículo 8 de la ley 19.288, de 1994.

<sup>20</sup> Mercancías de propiedad de cada viajero proveniente de Zona Franca o Zona Franca de Extensión, hasta por un valor aduanero de US\$ 1.218. De igual beneficio gozarán los pasajeros provenientes del extranjero que adquieran mercancías hasta por un valor aduanero de US\$ 500 en los Almacenes de Venta Libre establecidos en la ley N° 19.288, para su ingreso al país.

## **6.5 Importación de automóviles por personas lisiadas. Ley N° 17.238.**

### Descripción

Este beneficio tributario consiste en “autorizar la importación sin depósito y con una tributación aduanera única equivalente al 50% del derecho ad valorem del Arancel Aduanero que les afectaría de acuerdo al régimen general, a los vehículos con características técnicas especiales, cuyo manejo y uso sea acondicionado especialmente para las personas lisiadas y que se importen para ejercer su trabajo habitual o completar sus estudios o enseñanzas que propendan a su integral rehabilitación. No obstante, no estarán afectos a este gravamen los vehículos que normalmente se fabrican con o sin motor, tales como triciclos y sillas de rueda, especialmente diseñados para personas lisiadas o con modificaciones en su estructura habitual que los habiliten para tal fin.”<sup>21</sup>

Para tales efectos se entenderá como persona lisiada “aquellas que presentan incapacidad permanente para la marcha normal en virtud de lesiones orgánicas o funcionales que afectan uno o los dos miembros inferiores y, además, aquellas que conjuntamente a su incapacidad permanente para la marcha normal, sufran de la incapacidad absoluta de uno de los miembros superiores”<sup>22</sup>.

El valor del vehículo no podrá exceder US\$ 21.048,33 FOB, en el caso de los vehículos señalados anteriormente, y de US\$17.456,12 FOB para los vehículos de transporte de mercancías que se clasifican en la posición arancelaria 87.02.04.

Además, es necesario considerar que dichos vehículos no podrán ser objetos de negociación de ninguna especie, dentro de los 5 años siguientes a la fecha de importación, salvo que sea a otra persona que esté bajo la definición de lisiado descrita anteriormente.<sup>23</sup>

Según lo pudimos recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

## **6.6 Admisión temporal**

### Descripción

---

<sup>21</sup> Artículo 6 de la ley 17.238, de 1969.

<sup>22</sup> Ídem

<sup>23</sup> Ídem

Es la internación de mercancía extranjera en el país, por un tiempo determinado, no superior a un año (prorrogable por una sola vez), sin importarlas definitivamente, para fines determinados y sujetas a una tributación especial.

La admisión temporal de mercancías estará gravada con una tasa cuyo monto será un porcentaje variable sobre el total de los gravámenes aduaneros e impuestos que afectarían su importación, determinados según el plazo que vayan a permanecer en el país. Tales porcentajes son los siguientes:

**Tabla. Porcentaje tasa admisión temporal**

De	A	%
1 día	15 días	2,5
16 días	30 días	5,0
31 días	60 días	10
61 días	90 días	15
91 días	120 días	20
121 días	en adelante	100 <sup>24</sup>

Según la información recabada como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante dese la perspectiva de la evasión en las importaciones.

## 6.7 Acuerdos comerciales

### Descripción

Chile cuenta con los siguientes tipos de acuerdos comerciales:

**Tratado de libre Comercio (TLC):** Consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral que busca ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes. Básicamente, apunta a la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes y acuerdos en materia de servicios. Este acuerdo se rige por las reglas de la Organización Mundial de Comercio

---

<sup>24</sup> Artículo 107 de la Ordenanza de Aduanas.

(OMC) o por mutuo acuerdo entre los países participantes.<sup>25</sup> Chile tiene TLC con: Australia, Canadá, Centroamérica, China, Corea del Sur, EFTA (Suiza, Noruega, Lichtenstein, Islandia), EE.UU., Malasia, México, Panamá, Turquía y Centro América.<sup>26</sup>

**Acuerdo de Asociación (AA):** Este tipo de acuerdos es tan completo como los TLC, sin embargo, también incluye materias del ámbito político y de cooperación como es el caso del Acuerdo de Asociación que existe entre Chile y la Unión Europea.<sup>27</sup> Chile tiene AA con: Japón, U.E., P-4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y Chile).

**Acuerdo de Libre Comercio (ALC):** Consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral que busca ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes y que a diferencia de los TLC, no necesitan pasar por el congreso.<sup>28</sup> Chile tiene acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia.

**Acuerdo de Complementación Económica (ACE):** Es una denominación que usan los países latinoamericanos en los acuerdos bilaterales que contraen entre sí para abrir recíprocamente sus mercados de bienes, los que se inscriben en el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Su objetivo es lograr una apertura de mercados mayor a la de los Acuerdos de Alcance Parcial, pero menor que los Tratados de Libre Comercio. En este tipo de acuerdos se negocian todos los productos de ambos países.<sup>29</sup> Chile tiene ACE con Argentina, Cuba, Bolivia, Ecuador, MERCOSUR y Venezuela.

**Acuerdo de Alcance Parcial (AAP):** Es un acuerdo comercial básico y que sólo incluye materias arancelarias para un grupo de bienes. Es decir, se liberan o rebajan los aranceles de algunos de los productos del comercio entre los países que lo negocian. Normalmente, se le concibe como una primera etapa en un proceso de apertura mayor a largo plazo.<sup>30</sup> Chile tiene AAP con India.

## 6.8 Bienes de capital

Descripción

---

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>

<sup>27</sup> Idem

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> <http://www.direcon.gob.cl/glosario/#t>

<sup>30</sup> Idem

Se definen como “aquellas máquinas, vehículos, equipos y herramientas que estén destinados directa o indirectamente a la producción de bienes o servicios o a la comercialización de los mismos. Debe tratarse de bienes cuya capacidad de producción no desaparece con su primer uso, sino que ha de extenderse por un lapso no inferior a tres años, produciéndose un proceso paulatino de desgaste o depreciación del bien, por un período superior al lapso antes indicado”<sup>31</sup>

Se establecen beneficios de pago diferido de tributos aduaneros, crédito fiscal a la adquisición de bienes de capital y otros de carácter tributario, que se indican a continuación.

El pago de los derechos e impuestos de carácter aduanero, causados en la importación de bienes de capital, adquiridos o arrendados, podrá ser diferido en un plazo máximo de siete años, contado desde la legalización de la respectiva declaración de importación. Este beneficio no comprende determinadas sobretasas y derechos compensatorios. Para la procedencia de este sistema de pago, los bienes de capital importados deberán tener unitariamente un valor CIF mínimo de US\$ 5.000 o su equivalente en otras monedas, salvo los vehículos terrestres destinados al transporte de personas o de carga por carretera, incluidos los vehículos de arrastre, los cuales deberán tener un valor CIF superior a US\$ 3.800 o su equivalente en otras monedas. Estas se actualizan anualmente.<sup>32</sup>

En el caso del crédito fiscal a la adquisición de bienes de capital sin uso fabricados en el país darán derecho al comprador, en la primera transferencia, a percibir una suma de dinero de cargo fiscal equivalente al 73% del arancel aduanero vigente, determinado sobre el precio neto de factura. Para estos efectos se excluirá el valor de las mercaderías importadas al amparo de la franquicia de pago diferido de los derechos aduaneros, que se hubieren incorporado al bien producido en el país.

El beneficio de crédito fiscal será procedente siempre que concurran los siguientes requisitos

- a)** El bien de capital deberá tener un valor mínimo en moneda nacional, excluyendo el IVA, equivalente a US\$ 5.000, al tipo de cambio vigente a la fecha de la factura. Esta cantidad se actualiza anualmente.
- b)** El bien de capital deberá estar incluido en el giro habitual de la empresa que lo fabrica.

---

<sup>31</sup> Artículo 2 de la Ley 18.634.

<sup>32</sup> [http://www.sofofa.cl/opinion/boletines/tributario/trib\\_boletin270.htm#a](http://www.sofofa.cl/opinion/boletines/tributario/trib_boletin270.htm#a)

No será procedente el beneficio de crédito fiscal respecto de los bienes de capital fabricados en una Zona Franca o en una Zona Franca de Extensión, o acogidos a la ley N° 18.392, beneficiados con estos sistemas preferenciales, o con cualquier otro sistema tributario de excepción establecido o que se establezca en favor de determinadas zonas territoriales o áreas de producción.<sup>33</sup>

Según lo que pudimos recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.9 Beneficio zona extrema Ley Arica (Ley 19.420 y 19.669).**

#### Descripción

Establece una serie de normas de carácter tributario y aduanero, tendientes a estimular el desarrollo de actividades económicas en la Provincias de Arica y Parinacota.

Está dirigida a los contribuyentes que declaren Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, sobre renta efectiva determinada según contabilidad completa, que realicen inversiones por monto superior a 2.000 UTM en la Provincia de Arica o de 1.000 UTM en la de Parinacota, destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en esas provincias.

Los requisitos que se deben cumplir para acogerse a este beneficio son:

- Estar inscritos ante del Servicio de Impuestos.
- Ser contribuyentes afectos a la Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.
- Llevar contabilidad completa.
- Plazo para acogerse al beneficio: hasta el 31 de diciembre de 2011.

Se otorga un crédito de 30% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado que corresponda a construcciones, maquinaria y equipos, incluyendo inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, vinculados con la producción de bienes o prestación de servicios del giro o actividad del contribuyente, adquiridos nuevos o terminados de construir en el ejercicio respectivo. Este crédito será de 40% por inversiones en construcciones o inmuebles efectuado en la Provincia de Parinacota e igual porcentaje por inmuebles destinados

---

<sup>33</sup> Idem

preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, calificados de alto interés por el Director del Servicio Nacional de Turismo.

Dependerá ser fiscalizado por el Servicio de Impuestos Internos y en conjunto con el Servicio Nacional de Aduana, para fiscalizar la permanencia de los bienes.

La vigencia de esta norma es hasta el 31 de diciembre de 2030.<sup>34</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores, este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.10 Sección 0**

#### Descripción

La sección 0 contiene en general un listado de mercancías que importan determinadas personas u organizaciones y que, en el cumplimiento de ciertas circunstancias señaladas en cada caso, se eximen total o parcialmente del pago de los derechos de importación. Entre las mercancías que se comprenden, están las importadas por el Ministerio de Defensa Nacional o por las FF.AA.; las efectuadas por funcionarios chilenos que presten sus servicios en el exterior; efectos que los funcionarios de gobiernos extranjeros importen; importaciones por donaciones y socorros, etc.

Dentro de las exenciones más frecuentes, está la establecida en la partida 00.33 para los vehículos que importen los chilenos mayores de edad que hayan permanecido en el extranjero, sin solución de continuidad, durante un año o más, de conformidad a lo establecido en DS 393 de 1979, de Hacienda. Estos vehículos, por ejemplo, se eximen de los recargos por mercadería usada, aun cuando no sean nuevos. La autorización está limitada a un solo vehículo automóvil por persona.

Según la información recabada de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.11 Ley N° 20.655 permite el establecimiento de zonas francas en la XI región de Aysén**

#### Descripción

---

<sup>34</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_extremas.htm#arica](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_extremas.htm#arica)

Se permite en el artículo séptimo, el establecimiento de una Zona Franca en una región geográficamente aislada, entendiéndose por tal aquella que no cuente con transporte vial íntegro por rutas terrestres nacionales con el resto del territorio del país. En la práctica, la única región de Chile que cumple con estas características es la XI Región de Aysén, por lo que la nueva Zona Franca se ubicará en alguna localidad de dicho territorio.

La administración y explotación de esta nueva Zona Franca será entregada por el Estado, a través del Intendente Regional respectivo y previa autorización del ministro de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las respectivas bases de licitación<sup>35</sup>.

Una vez instalada la Zona Franca, el territorio de la región de Aysén se considerará, para todos los efectos legales, una Zona Franca de Extensión, siéndole aplicables las normas legales y reglamentarias pertinentes, especialmente las contenidas en el DFL N° 341, de 1977.

Cabe aclarar que, en el caso de región de Aysén, que hoy detenta el estatus de Zona Franca de Extensión respecto de la Zona Franca de Magallanes, mantendrá vigente e inalterado su régimen jurídico respecto de esta última.

#### **6.12 Devolución de IVA a los suministros de empresas manufactureras de Arica**

##### Descripción

El beneficio tributario consiste en que las empresas manufactureras instaladas en Arica, usuarias de Zona Franca, podrán recuperar el IVA recargado en los servicios o suministros –agua, luz, etc.– utilizados en las mercancías de su propia producción, en su venta a otros usuarios de Zona Franca o a la Zona Franca de Extensión.

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

#### **6.13 Devolución de IVA a los turistas**

##### Descripción

---

<sup>35</sup> <http://www.zonasextremas.cl/zona-franca.html>

El beneficio tributario está orientado a las personas naturales, no domiciliadas ni residentes en el país, que compren mercancías por un valor superior a 0,5 UTM (cero coma cinco unidades tributarias mensuales), en establecimientos de comercio pertenecientes a contribuyentes que se acojan a la normativa que al efecto fijará el Servicio de Impuestos Internos, en las Zonas Francas de Extensión al que se refiere el decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, que porten y exporten tales mercancías por dichas zonas.

Se tendrá derecho a solicitar la devolución del monto del impuesto del Título II y del artículo 42 del decreto ley N° 825, de 1974, recargado en el documento respectivo.

La recuperación de los impuestos establecida en este artículo, sólo procederá cuando las mercancías se porten y exporten por aquellos pasos fronterizos en que sea importante el flujo de turistas, según lo determine el Servicio de Impuestos Internos, previo informe que al respecto deberán emitir el Servicio de Aduanas y el Servicio de Tesorerías.

El procedimiento de devolución y recuperación de los impuestos y de aquellas cantidades que deban reembolsarse a los contribuyentes acogidos a la normativa que se refiere el inciso primero, se sujetará a las modalidades y normas de control que fije el Servicio de Impuestos Internos. La recuperación de las sumas respectivas se asimilará, en todo lo que sea pertinente, a las características del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado contenido en el decreto ley N° 825, de 1974.<sup>36</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores, este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

#### **6.14 DFL 15 de 1981, del Ministerio de Hacienda. Bonificación a las inversiones y reinversiones productivas que se realicen en las zonas extremas**

##### Descripción

Está dirigido personas naturales o jurídicas que acrediten un giro comercial, con ventas menores a 40.000 UF, en proyectos de inversión o re-inversiones, o para proyectos nuevos que no superen una inversión máxima de 50.000 UF, que realicen inversiones en activos productivos (comprenden bienes de capital) en los territorios de las XV y I Regiones, en el extremo norte del país, o en las XI

---

<sup>36</sup> Artículo n° 4 de la Ley N° 18.84.

y XII Regiones y en las provincias de Chiloé y Palena, en la X Región, en el extremo sur. Estos contribuyentes pueden optar a recibir del Fisco el pago de una bonificación equivalente al 20% del monto invertido.

El beneficio financia proyectos de inversiones o re-inversiones orientados a mejorar capacidades técnicas y físicas de su empresa, que permitan mayor eficiencia, capacidad y calidad de los productos o servicios desarrollados. Se excluyen las actividades directa o indirectamente ligadas con la gran minería del cobre y hierro; la pesca industrial extractiva; las del sector público y las empresas en que el Estado o sus empresas tengan aporte o representación superior al 30%.<sup>37</sup>

Los bienes objeto de las inversiones bonificadas deben permanecer en la respectiva región o provincia, por un plazo de los cinco años desde la fecha del pago del beneficio, con la excepción que el Servicio Nacional de Aduanas autorizara la salida de bienes que por su naturaleza o por necesidades de reparación, necesitan salir del territorio respectivo, por un plazo máximo de tres meses durante un año calendario.

Si el beneficiario incumpliere este deber, deberá devolver la bonificación, reajustada por IPC, más un interés que oscila entre un 15% y un 10% anual, dependiendo cuánto tiempo transcurra entre la fecha de pago del beneficio y la salida de los bienes de la región o provincia.

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

#### **6.15 Beneficio tributario zonas extremas Ley Tocopilla.**

##### Descripción

Este beneficio consiste en el establecimiento de un régimen preferencial aduanero y tributario para la comuna de Tocopilla, por un período de 25 años, a contar del 1° de enero del 2.002.

Los contribuyentes beneficiados con este beneficio serán aquellas empresas industriales manufactureras constituidas como sociedades de cualquier tipo, que tengan como único objeto elaborar insumos, partes o piezas o reparar bienes de capital para la minería y que, con posterioridad a la publicación de la ley y dentro del lapso de ocho años, contados desde dicho

---

<sup>37</sup> <http://www.zonasextremas.cl/dfl-15.html>

evento, se instalen físicamente en terrenos ubicados dentro de los deslindes administrativos de la comuna indicada. Se entenderá como empresas industriales aquellas que desarrollan un conjunto de actividades en fábricas, plantas o talleres, destinadas a reparar bienes de capital o a la obtención de insumos, partes o piezas, utilizadas en su elaboración. Igualmente, dicho régimen preferencial será aplicable a las empresas que en su proceso productivo provoquen una transformación irreversible en las materias primas, partes o piezas utilizadas para su elaboración.

Los beneficios de la franquicia consisten en:

- Las rentas asociadas están exentas del Impuesto Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.
- La importación de las mercancías extranjeras no estará afectada al pago de derechos, tasas y demás gravámenes que cobren las Aduanas y de los impuestos contenidos en el DL. N° 825.
- Las ventas desde Zona Franca de Iquique de mercancías necesarias para los procesos productivos, bienes de capital, materias primas, artículos a media elaboración, partes y/o piezas que se incorporen en dichos procesos, maquinarias y equipos destinados a efectuar los procesos o al transporte y manipulación de las mercancías, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para el mantenimiento, estarán exentas del impuesto del Art. 11 de la Ley 18.211.
- Las ventas a las empresas mineras de la II Región, estarán afectas sólo al impuesto del Art. 11 de la Ley 18.211.

Depende del Servicio Nacional de Aduanas, en cuanto a los tributos y derechos por las importaciones, y del Servicio de Impuestos Internos, respecto del control del uso de los beneficios que otorga esta franquicia.<sup>38</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

#### **6.16 Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Austral"**

---

<sup>38</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_extremas.htm#tocopilla](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_extremas.htm#tocopilla)

## Descripción

Está dirigida a los contribuyentes cuya inversión en bienes objeto del crédito tributario sea por un monto superior a 1.500 ó 1000 UTM, según las comunas en que se materialice la inversión; que declaren Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, sobre renta efectiva determinada según contabilidad completa, por las inversiones que efectúen en las Regiones XI y XII y en la Provincia de Palena de la X Región, destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en esas Regiones y Provincia.

El beneficio consiste en otorgar un crédito tributario respecto de los bienes incorporados a un proyecto de inversión que se efectúen en las regiones XI y XII y en la Provincia de Palena, hasta el 31.12.2011, destinados a la producción de bienes o prestación de servicios en esas regiones y Provincia. El porcentaje del crédito será determinado conforme se indica:

- Proyectos de inversión realizados hasta el 31.12.2003: El porcentaje del crédito será de 10%, 15%, 20% ó 40% según sea el tipo de inversión realizada y los montos invertidos. No obstante, los proyectos de inversión que acrediten haberse iniciado entre el 1.01.2004 al 10.05.2004, podrán optar por acogerse con los mismos porcentajes, de acuerdo con la normativa fijada por el SII para los efectos de hacer ejercicio de esa opción.
- Proyectos de inversión iniciados desde el 01.01.2004: El porcentaje de crédito será de 10%, 15% ó 32% según tramo de inversión en que se ubique, sin perjuicio de la opción que existe para los proyectos de inversión referidos en el punto anterior.
- Monto máximo del crédito: La ley solo establece un crédito máximo de 80.000 UTM, para los proyectos de inversión que se regulen por la normativa vigente desde el 01.01.2004.<sup>39</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.17 Beneficio tributario zonas extremas "Ley Navarino".**

## Descripción

---

<sup>39</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_extremas.htm#austral](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_extremas.htm#austral)

Se estableció por un período de 50 años, a contar de la fecha del 14 de enero de 1985, una serie de franquicias tributarias y aduaneras a favor de los contribuyentes radicados en el territorio de la XII Regional de Magallanes y Antártica Chilena.

Las empresas beneficiadas son aquellas que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de riquezas del mar, transporte y turismo. Se entenderá por empresas industriales aquellas que desarrollan un conjunto de actividades en fábricas, plantas o talleres destinados a la elaboración, conservación, transformación, armaduría y confección de sustancias, productos o artículos en estado natural o ya elaborados, o para la prestación de servicios industriales, tales como, molienda, tintorería y acabado o terminación de artículos y otros que sean necesarios para la realización de los procesos productivos de las empresas señaladas.

El beneficio tributario consiste en:

- Exención de Impuesto Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.
- Los propietarios tendrán derecho a usar en la determinación de su Impuesto Global Complementario o Adicional, el crédito establecido en el N° 3 del Art. 56 o Art. 63 del DL. N° 824 de 1974, considerándose para este efecto, que las rentas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.
- La importación de mercancías extranjeras estará liberada del pago de derechos aduaneros.
- Exentas de Impuestos Ley de Timbres que afecta las importaciones.
- Exentas de los Impuestos del DL. N° 825 de 1974. Cuando las mercancías sean trasladadas a la Zona Franca de Extensión de la Zona Franca de Punta Arenas no comprendida en el territorio preferencial, deberán tributar como si estuvieran siendo importados desde la Zona Franca Primaria (Art.21 DS. N° 341 de 1977).
- Reducción de la renta imponible por concepto de gratificación de zona de los contribuyentes clasificados en la Segunda Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.
- Exención del Impuesto tasa adicional del ex artículo 21 de la Ley de Renta (hoy derogado).

- Bonificación del 20% del valor de los bienes producidos por ellos o del valor de los servicios prestados, según se trate, que se efectúen o presten desde el territorio beneficiado al resto del país.

Depende del Servicio Nacional de Aduanas, SII y del Servicio de Tesorería, respecto de la bonificación del 20%<sup>40</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores, este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### **6.18 Régimen preferencial aduanero y tributario para las comunas de Porvenir y Primavera provincia de Tierra del Fuego.**

#### Descripción

Se establece un régimen preferencial aduanero y tributario para las comunas de Porvenir y Primavera ubicadas en la provincia de Tierra del Fuego, de la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Está dirigido a las empresas que desarrollen exclusivamente actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo, que se instalen físicamente en terrenos ubicados dentro de los deslindes administrativos de las comunas indicadas.

Los beneficios de la franquicia consisten en:

- Exención del Impuesto Primera Categoría de la Ley de Renta por las utilidades devengadas o percibidas en sus ejercicios comerciales.
- Los propietarios tendrán derecho a usar en la determinación de su Impuesto Global Complementario o Adicional, el crédito establecido en el N° 3 del Art. 56 o del 63 del DL. N° 824, considerando para este efecto solo que las referidas rentas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.

---

<sup>40</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_extremas.htm#navarino](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_extremas.htm#navarino)

- La importación de mercancías extranjeras no estará afectada al pago de derechos, tasas y demás gravámenes que cobren las Aduanas, como asimismo, de los impuestos contenidos en el DL. N° 825 de 1974.
- Exención de Impuesto Territorial para los bienes raíces destinados al giro de las empresas autorizadas para su instalación en los territorios que favorece esta ley.

La vigencia de esta franquicia es de 44 años a contar del 06 de Julio de 1992.

Dependerá del Servicio Nacional de Aduanas, el control de los tributos y derechos por las importaciones y además, señalará los pasos o puertos habilitados en la zona para el ingreso y salida de mercancías y del Servicio de Impuestos Internos, la fiscalización del uso de este beneficio.<sup>41</sup>

Según lo que se pudo recabar como información de los fiscalizadores este régimen especial es poco relevante desde la perspectiva de la evasión en las importaciones.

### Resumen de Regímenes Especiales

Régimen	Beneficios	Hipótesis	Desafío
6.1. Zonas Francas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención IVA</li> <li>• Exención para las empresas del Impuesto de Primera Categoría</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades para perseguir responsabilidad de los embarcadores cuando son sociedades y se disuelven</li> <li>• Dificultades para vigilar fronteras extensas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de facultades para supervigilar a embarcadores. Incluir mayores requisitos para la actividad</li> <li>• Dotar de mayores recursos de vigilancia para las fronteras</li> <li>• Profesionalizar servicio</li> </ul>
6.2. Depósitos francos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención IVA</li> <li>• Exención para las empresas del Impuesto de Primera Categoría</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>• Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>• Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.3. Almacén particular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensión de los derechos e impuestos a la importación hasta por 90 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de las condiciones que permiten someterse a este régimen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayores recursos de vigilancia para fiscalizar a un gran número de contribuyentes</li> <li>• Profesionalizar servicio</li> </ul>

<sup>41</sup> [http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades\\_especiales/zonas\\_extremas.htm#fuego](http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/zonas_extremas.htm#fuego)

6.4. Almacenes de venta libre "duty free"	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exención de todo derecho, impuesto, tasa o gravamen de carácter aduanero, incluida la tasa de despacho establecida por la ley N°16.464, y de todo otro impuesto de carácter interno que pudiera afectarles.</li> <li>Exención de IVA con derecho a recuperar crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio capacitando al personal</li> </ul>
6.5. Importación de automóviles por personas lisiadas. Ley N° 17.238.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importación con características técnicas especiales, derecho ad valorem del 50%</li> <li>Vehículos especiales como triciclos y sillas de ruedas no pagan derechos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.6. Admisión temporal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se afectan sólo con un porcentaje variable de los derechos aduaneros e impuestos que gravarían su importación en condiciones normales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.7. Acuerdos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Depende del tipo de acuerdo. Tratados de libre comercio implican una eliminación o rebaja sustancial de los aranceles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.8. Bienes de capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferimiento hasta en 7 años en el pago de los aranceles e impuestos aduaneros</li> <li>Bonificación para el comprador de un bien de capital sin uso fabricado en el país de un 73% del arancel aduanero vigente, calculado sobre el precio de la factura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.9. Beneficio zona extrema Ley Arica (Ley 19.420 y 19.669)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crédito de 30% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado que correspondan a construcciones, maquinaria y equipos, incluyendo inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, vinculados con la producción de bienes o prestación de servicios del giro o actividad del contribuyente, adquiridos nuevos o terminados de construir en el ejercicio respectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.10. Sección 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exención total o parcial del pago de los derechos de importación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.11. Ley N° 20.655	<ul style="list-style-type: none"> <li>Idem zona franca. En estos momentos no</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No aplica</li> </ul>

permite el establecimiento de zonas francas en la XI región de Aysén	operativa		
6.12. Devolución de IVA a los suministros de empresas manufactureras de Arica. Ley n°20.655.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación del IVA recargado en los servicios o suministros □agua, luz, etc.□ utilizados en las mercancías de la propia producción de empresas manufactureras, en su venta a otros usuarios de Zona Franca o a la Zona Franca de Extensión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.13. Devolución de IVA a los turistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación de IVA para personas no domiciliadas ni residentes en el país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.14. DFL 15 de 1981, del Ministerio de Hacienda. Bonificación a las inversiones y reinversiones productivas que se realicen en las zonas extremas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonificación del 20% invertido en bienes de capital en los territorios de las XV y I Regiones, o en las XI y XII Regiones y en las provincias de Chiloé y Palena, en la X Región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.15. Beneficio tributario zonas extremas Ley Tocopilla. Ley N° 19.709	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exención del Impuesto Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.</li> <li>La importación de las mercancías extranjeras no estará afecta al pago de derechos, tasas y demás gravámenes que cobren las Aduanas y del IVA.</li> <li>Las ventas desde Zona Franca de Iquique de mercancías necesarias para los procesos productivos, bienes de capital, materias primas, artículos a media elaboración, partes y/o piezas que se incorporen en dichos procesos; maquinarias y equipos destinados a efectuar los procesos o al transporte y manipulación de las mercancías, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para el mantenimiento, estarán exentas del impuesto del Art. 11 de la Ley 18.211.</li> <li>Las ventas a las empresas mineras de la II Región, estarán afectas sólo al impuesto del Art. 11 de la Ley 18.211</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
6.16. Beneficio Tributario Zonas Extremas "Ley Austral", Ley N°20.320, Ley N°19.606 y Ley N° 19.946	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crédito tributario de monto variable respecto de los bienes incorporados a un proyecto de inversión que efectúen en las regiones XI y XII y en la Provincia de Palena, hasta el 31.12.2011, destinados a la producción de bienes o prestación de servicios en esas Regiones y Provincia. Los montos de los créditos dependen de la fecha de iniciación de los proyectos de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>

<p>6.17. Beneficio tributario zonas extremas "Ley Navarino", Ley N° 18.392 y Ley N°18.591</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención de Impuesto Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.</li> <li>• Se reconoce derecho a los propietarios a usar en la determinación de su Impuesto Global Complementario o Adicional, el crédito establecido en el N° 3 del Art. 56 o Art. 63 de la Ley de la Renta, considerándose para ese efecto que las rentas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.</li> <li>• La importación de mercancías extranjeras estará liberada del pago de derechos aduaneros.</li> <li>• Exentas de Impuestos Ley de Timbres que afecta las importaciones.</li> <li>• Exentas de los Impuestos del IVA. Cuando las mercancías sean trasladadas a la Zona Franca de Extensión de la Zona Franca de Punta Arenas no comprendida en el territorio preferencial, deberán tributar como si estuvieran siendo importados desde la Zona Franca Primaria (Art.21 DS. N° 341 de 1977).</li> <li>• Reducción de la renta imponible por concepto de gratificación de zona de los contribuyentes clasificados en la Segunda Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.</li> <li>• Exención del Impuesto tasa adicional del ex artículo 21 de la Ley de Renta (hoy derogado).</li> <li>• Bonificación del 20% del valor de los bienes producidos por ellos o del valor de los servicios prestados, que se efectúen o presten desde el territorio beneficiado al resto del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>• Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>• Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>
<p>6.18 Régimen preferencial aduanero y tributario para las comunas de Porvenir y Primavera provincia de Tierra del Fuego. Ley N° 19.149.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exención del Impuesto Primera Categoría de la Ley de Renta por las utilidades devengadas o percibidas en sus ejercicios comerciales.</li> <li>• Los propietarios tendrán derecho a usar en la determinación de su Impuesto Global Complementario o Adicional, el crédito establecido en el N° 3 del Art. 56 o del 63 de la Ley de la Renta, considerando para ese solo efecto que las referidas rentas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.</li> <li>• La importación de mercancías extranjeras no estará afecta al pago de derechos, tasas y demás gravámenes que cobren las Aduanas, como asimismo, de los impuestos contenidos en el DL. N° 825 de 1974.</li> <li>• Exención de Impuesto Territorial para los bienes raíces destinados al giro de las empresas autorizadas para su instalación en los territorios que favorece esta ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco relevante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayores atribuciones de fiscalización</li> <li>• Dotar de mayores recursos al Servicio para resguardar una frontera extensa</li> <li>• Profesionalizar servicio, capacitando al personal</li> </ul>

## **7. Estrategia metodológica propuesta para una investigación futura de la evasión en las importaciones**

Se han presentado estimaciones basadas en proyecciones razonables sobre la evasión producida por las importaciones ingresadas al país durante el año 2013. Sin embargo, estas estimaciones que se han obtenido en base a recomendaciones de expertos en la materia y a información disponible, está limitada por la falta de datos precisos sobre la evasión detectada en cada punto de ingreso de mercancías. Una metodología técnicamente sólida depende del cálculo correcto del vector de factores de riesgo, que refleje la frecuencia estimada en base a datos reales obtenidos a través de muestreo estadístico de la evasión producida en cada punto de llegada, pero es algo que no se ha realizado de manera sistemática.

El riesgo de evasión calculado en una importación depende de la mercancía que se esté analizando, pues ciertos productos presentan características relacionadas con valores más difíciles de identificar; de la vía de transporte por la cual el producto ha llegado al país, que puede estar asociada con ciertas formas de contrabando o de cambio de origen de una mercancía con el fin de reducir el monto de impuestos correspondiente a su verdadero origen por otro de menor valor y de ciertos países de origen en particular, los que pueden tener mayor nivel de corrupción, contrabando, legislación más laxa u otros problemas que afecten la veracidad del valor declarado en el punto de llegada.

Para identificar efectivamente las distintas zonas de riesgo, se necesitará contar con información de parte de expertos en la materia, que permitan guiar la investigación. Por otro lado, una vez definida la estrategia de investigación, se necesitará realizar auditorías sorpresivas en los distintos puntos aduaneros para realizar análisis en profundidad y, de esta forma, obtener datos estadísticamente representativos de los volúmenes, valores y naturaleza de las mercancías declaradas, comparadas con la declaración realizada.

La definición de la muestra a seleccionar para realizar auditorías debe estar generada por un sistema estadístico de selección del tamaño de la muestra, tras el cual se pueda definir de forma correcta una probabilidad de evasión asociada a cada mercancía que posea validez externa, de

forma de ser utilizada para la estimación total de la evasión existente, aplicando esta probabilidad calculada sobre el total de importaciones del año de análisis.

El cálculo de la probabilidad de evasión, a su vez, se debe basar en un proceso estadístico de estimación del riesgo existente en cada estrato definido anteriormente por el panel de expertos, considerando las variables definidas por éstos y los datos recabados por las auditorías.

En base a esto, la estrategia metodológica propuesta se divide en tres etapas:

### **7.1 Primera etapa: Definición de estratos de riesgo**

En esta etapa, se busca generar la clasificación de cada mercancía importada según las variables que han sido identificadas como generadoras de riesgo. Esta identificación debería basarse en un modelo de gestión del riesgo, que identifique los factores de mayor riesgo de evasión o subdeclaración, los analice y evalúe, y determine cuáles de estos factores son prioritarios para la determinación de importaciones riesgosas. Esta última parte de este proceso, será labor de un panel de expertos que maneje información relevante sobre comercio internacional y evasión aduanera.

En base a una presentación realizada por Aduanas a la Comisión de Hacienda del Senado el año 2012<sup>42</sup>, se considera que los factores generadores de riesgo a considerar deberían ser, por lo menos, los siguientes tres:

- El tipo de producto que se está importando, según clasificación general del Sistema Armonizado.
- El país de origen del producto.
- La vía de transporte por la cual llega el producto, marítima, terrestre o aérea.

El panel de expertos mencionado anteriormente se dedicará, con apoyo de los datos que puedan ser recabados por el mismo Servicio Nacional de Aduanas y su modelo de gestión de riesgos, a clasificar cada producto, país y vía de transporte, más cualquier otra variable que se considere relevante, en cuatro perfiles de riesgo de evasión:

---

<sup>42</sup> “Alcances a la Evasión Arancelaria”, Presentación a Comisión Hacienda del Senado, Julio 2012, Servicio de Aduanas de Chile.

- **Alto:** Existe una alta probabilidad de que la mercancía transportada no haya sido correctamente declarada, se esté tratando de pasar por contrabando o se utilice para el contrabando de otra mercancía o especie.
- **Medio:** La probabilidad de que la mercancía transportada no haya sido correctamente declarada es la esperada por los organismos fiscalizadores y oficinas de aduanas
- **Bajo:** La probabilidad de evasión o subdeclaración se encuentra bajo la media de lo esperado por los expertos de aduanas.
- **Mínimo:** Mercancías en las cuales no se considera que exista evasión o se cree que ésta es ínfima.

Con respecto al panel de expertos, se propone que este se encuentre formado por representantes de los distintos grupos involucrados en la materia como los inspectores de aduanas, el personal del área de estudios del servicio de aduanas, representantes del Ministerio de Hacienda y del Servicio de Impuestos Internos, expertos en comercio internacional y además de académicos expertos en materias tributarias y aduaneras.

La clasificación informada por los expertos permitirá formar estratos de riesgo (alto, medio, bajo y mínimo), con el cual las distintas mercancías serán clasificadas. Esta clasificación informará la segunda etapa de investigación, la que corresponde a la realización de auditorías sorpresivas para levantar información de evasión de una muestra de cada uno de los estratos anteriormente definidos.

## 7.2 Segunda etapa: Auditorías

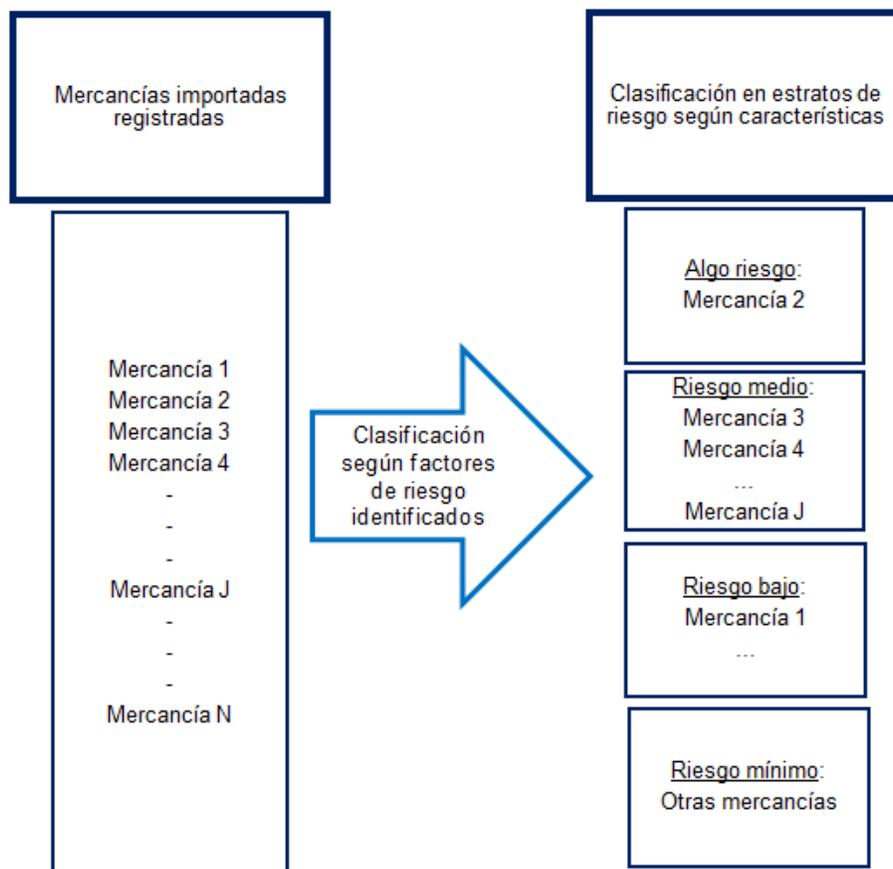
Tras la definición de los estratos de riesgo, se debe proceder a estimar a través de un método estadístico, la probabilidad de evasión relacionada a cada estrato. Para ello, se propone la realización de auditorías sorpresivas en distintos puntos aduaneros. Se sugiere definir las fechas y lugares de las auditorías mediante de aleatorización estratificada, en base a los estratos anteriormente identificados, de manera que los resultados obtenidos puedan representar efectivamente al universo de importaciones realizadas en un año. Las auditorías corresponderían a revisar y aforar las importaciones seleccionadas a través de la aleatorización para determinar la presencia de subdeclaración en aquella carga en particular.

La metodología precisa para realizar la determinación de la muestra a analizar se basa en la idea de estratificación, realizada anteriormente por el panel de expertos. Dado que poseemos

información histórica en los registros institucionales de aduanas, sobre el punto de llegada de cada mercancía que ha sido importada, se puede identificar dentro de algún estrato de riesgo identificado anteriormente, como se puede ver en la Figura N°1.

Esta clasificación permitirá generar una aleatorización por estrato. Esto significa que, dentro de cada estrato, se elegirán al azar las fechas en las cuales se realizarán las auditorías. En un primer momento, se considera que estos procesos deberían realizarse en cada punto de llegada de productos en el país, sin embargo, en caso de que los costos de realización de este análisis sean muy altos, habría que seleccionar puntos estratégicos de aduanas en los cuales realizar las auditorías.

**Figura N°1 Proceso de clasificación de mercancías en características importadas y registradas**



Fuente: Elaboración propia

Dado que la selección de la muestra es aleatoria y se rige según un procedimiento estadístico, se debe utilizar una metodología de cálculo del tamaño de muestra necesario para que ésta sea representativa del universo de importaciones realizadas. Para este efecto, se propone el siguiente cálculo:

$$N = z^2 \frac{pq}{e^2}$$

Dónde:

- $N$  es el tamaño de la muestra, que en este caso se medirá en número de ingresos de mercancías anuales, sin considerar el volumen de este tipo de ingresos;
- $z$  es el valor de la distribución  $z$  correspondiente al nivel de confianza deseado<sup>43</sup>;

<sup>43</sup> En general, se utiliza para esta variable un valor de 1,96 asociado a un nivel de confianza de 95%.

- $pq$  es la varianza de la población, que depende de  $p$ , la proporción de individuos en el universo de estudio que poseen la característica a estudiar, y  $q=(1-p)$ , que corresponde a los que no la tienen<sup>44</sup>; y

$e$  es el error muestral que se está dispuesto a aceptar en la muestra.

Esta metodología del cálculo del tamaño muestral es la que usualmente se considera para un muestreo aleatorio estratificado (Barrow, 2009), basándose en el intervalo de confianza de una variable aleatoria de distribución normal, además de haber sido utilizado anteriormente para un estudio sobre evasión en el sector Courier del Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas (Vallina et al, 2003).

Una vez obtenido el tamaño de la muestra, se deberá proceder a la realización de las auditorías.

### 7.3 Tercera etapa: Estimación de la Evasión

Tras la realización de las auditorías, los datos obtenidos, una vez tabulados, se utilizarán en el cálculo de una probabilidad de evasión (riesgo de evasión), que permitirá formar el vector de riesgo. Este vector de riesgo será utilizado, junto con la información de ingresos totales, en dólares, de productos importados, con sus orígenes y vías de transporte definidas, para obtener un monto de evasión total anual, el cual será estadísticamente confiable y estará basado en los conocimientos entregados por el panel de expertos anterior a través de la estratificación, pero al mismo tiempo, contendrá porcentajes de evasión mediante de un muestreo estadístico intra-estrato para la determinación de la tasa de riesgo de evasión.

A continuación se presenta un esquema general de la metodología propuesta para realizar un cálculo de la evasión en importaciones basada en un procedimiento estadístico con datos objetivos. Posteriormente se provee una tabla como ejemplo de cálculo de la evasión en importaciones con los criterios antes mencionados.

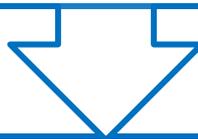
---

<sup>44</sup> La varianza de la población es desconocida, por definición, dado que no se sabe cuántos individuos existen con la característica buscada. Por tanto, se suele ocupar el valor 0,25, que es el valor máximo que se puede obtener con esta varianza.

## Estrategia metodológica propuesta para una investigación futura

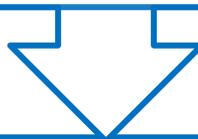
### Primera etapa: Definición de estratos de riesgo

Clasificación de cada mercancía según variables generadoras de riesgo identificadas. Panel de expertos se deben encargar de realizar esta clasificación por cada producto.



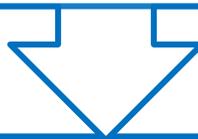
### Segunda etapa: Auditorías

Definir fechas y lugares para la realización de auditorías de las mercancías importadas. Establecer la muestra a analizar mediante la aleatorización estratificada, en base a los estratos definidos en la primera etapa.



### Tercera etapa: Estimación de la Evasión

Formar el vector de riesgos a partir de los datos obtenidos en la segunda etapa. Este vector, y junto con la información de ingresos totales de productos importados, se debe utilizar para calcular el monto de evasión total anual.



Estimación del monto de evasión aduanera de las importaciones total anual.

**Tabla. Ejemplo de vectores de riesgo**

Estrato (1)	Mercancía (2)	Monto importado (CIF) 2014 (3)	Riesgo estrato (4)	Estimación de evasión (5)
Alto riesgo	Mercancía 2	US\$ 10.000.000	$\alpha_1$	$\alpha_1$ US\$ 10.000.000
Alto riesgo	Mercancía 3	US\$ 15.000.000	$\alpha_1$	$\alpha_1$ US\$ 15.000.000
Riesgo medio	Mercancía 4	US\$ 40.000.000	$\alpha_2$	$\alpha_2$ US\$ 40.000.000
Riesgo bajo	Mercancía 1	US\$ 30.000.000	$\alpha_3$	$\alpha_3$ US\$ 30.000.000
Riesgo mínimo	Otros	US\$ 50.000.000	$\alpha_4$	$\alpha_4$ US\$ 50.000.000

Elaboración propia.

## Conclusiones y Recomendaciones

No está disponible, a nivel nacional ni internacional una metodología válida y consensuada que permita un cálculo de la evasión tributaria de las importaciones. Hay carencia de una forma técnicamente robusta que permita hacer una estimación correcta del vector de factores de riesgo que considere un muestreo estadístico de la evasión producida. Sin embargo, existen algunos intentos preliminares para mercaderías específicas. El Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas por ejemplo, estimó en USD 63 millones la evasión en importaciones para el año 2011. El presente estudio estima en USD 406 millones la evasión aduanera para el año 2013. La presente estimación descansa en información incompleta y necesita de ciertos supuestos que son perfectamente discutibles, pero que aparecen como razonables dada la escasa información existente al respecto.

Los actores del Servicio Nacional de Aduana tienen una visión de la magnitud del problema que depende de la ubicación que se tenga en la estructura organizacional del servicio. En general, los actores que se encuentran en la base de la pirámide tienden a pensar que existen mayores niveles de evasión que lo que piensa la plana ejecutiva. Los distintos actores disponen de ideas preconcebidas, antecedentes parciales y argumentos que sostienen dichas percepciones pero que dan cuenta de solo una parte de la realidad. En particular, la ANFACH argumente que la evasión del IVA y arancel en las operaciones de comercio internacional debiera ser de un 25%, igual a la evasión de IVA de las actividades nacionales. Sin embargo, la manera de evadir IVA en la operación interna no se condice con las operaciones de importaciones. La estimación provista en este estudio respecto de la evasión asociada al proceso importador es de un 2,5%. Este nivel de evasión es afectado, al revisar la literatura internacional, por sobretasas arancelarias, derechos específicos o cualquier otro mecanismo que haga más rentable la evasión pues lo que sí está demostrado en estudios internacionales es que a mayores impuestos, mayores incentivos para evadir.

Existe una falta de recursos humanos y físicos para realizar una fiscalización más eficaz, considerando la complejidad geográfica del territorio nacional. Del mismo modo, se observó falta de conocimientos técnicos específicos que facilitarían los procesos de fiscalización que se lleva a cabo en el servicio. Por lo que se propone avanzar en una política de capacitación en temas técnicos y/o la contratación de ingenieros técnicos que puedan colaborar en esas tareas. También llamó la atención en las entrevistas la constatación de la existencia de un importante grupo de colaboradores del servicio de edad avanzada.

Por otra parte los regímenes especiales pueden ser una fuente relevante de evasión y subvaloración debido a la diversidad de excepciones que contiene cada normativa y que pueden ser utilizadas de forma ilícita y/o contrariando el espíritu de la norma. Se constató la existencia de insuficientes recursos para fiscalizar efectivamente la utilización y destino de las mercaderías amparadas en los regímenes de excepción<sup>45</sup>. Se sugiere por lo tanto, reforzar la fiscalización de estos regímenes especiales. En particular se propone aumentar las atribuciones legales para que Aduanas pueda tener una mayor injerencia en la operación de las zonas francas. Se observa también que las penas asociadas a la evasión aduanera parecen ser bajas. En particular, para el año 2013, el número de denuncias allanadas, giradas y multadas ascendió a 54.172, las cuales totalizaron un monto de \$2.770.238.026. Es decir, en promedio, cada denuncia significó un monto de \$51.300. Además, pudimos constatar a través de las entrevistas que existe la sensación de cierto grado de impunidad frente a los delitos aduaneros. Esto se produce por la asimetría que existe entre las facultades del SII y sus sanciones respecto de las facultades y sanciones que puede aplicar Aduanas. Se sugiere estudiar la posibilidad de homologación de sanciones ente ambos servicios, en el sentido de que Aduanas pueda contar con mayores herramientas cuando los casos de evasión sean detectados.

Finalmente, la propuesta de metodología de cálculo de la evasión en las importaciones, no solo será capaz de proveer una estimación estadísticamente robusta de la evasión, sino que también proveerá información clave para mejorar el sistema de gestión de riesgo que hoy funciona fundamentalmente en base al juicio experto y la experiencia casuística de los fiscalizadores que trabajan en la primera línea.

---

<sup>45</sup>De acuerdo a las entrevistas efectuadas, el porcentaje de mercaderías que Aduanas revisa del total de llegadas al territorio nacional se acerca a un 2%. Sin embargo, un documento que corresponde a una presentación del SNA al Senado en julio del 2012 sostiene que durante el 2011 se revisó “en línea” un 5,9 de las operaciones de importaciones y se fiscalizó “a posteriori” el 1.01% de las operaciones de importaciones.

## Anexo Matriz de Vectores de Riesgos de Evasión en Importaciones

Enfoque de Riesgo	Factor de Riesgo	Variables	Indicadores	Lógica/Práctica Evasión	Nivel de Riesgos Alto/medio/bajo/mínimo	Desafíos
Procedencia de la mercancía	Origen	Países de origen	Índice de corrupción Cercanía geográfica Historial de evasión Opinión de expertos Resultados de las Auditorías	A mayor corrupción mayor probabilidad de falsificar antecedentes Ingreso al país sin control aduanero Ciertos países son reconocidos como de mayor riesgo (China por ejemplo)	Acá la opinión de expertos es clave. Sin embargo países con baja calidad institucional como China son de alto riesgo y países de alta calidad como los países escandinavos son de riesgo mínimo de evasión.	Mejorar definición de países de alto o bajo riesgo Mejorar fiscalización
Vía de ingreso	Área Terrestre Marítima	Aeropuertos Puertos Pasos fronterizos Empresas de transporte expreso	Opinión de expertos Resultados de las auditorías	Mayor probabilidad de evasión por vía marítima desde China o terrestre de países fronterizos y vía Courier debido al negocio de rapidez	La vía marítima proveniente de Asia es de mayor riesgo que la vía aérea proveniente de Europa. En general por vía terrestre existen problemas de evasión en los pasos fronterizos con los países vecinos.	Mejor definición del vector (vía, producto) y de los resultados de las auditorías
¿Qué se importa?	Productos	(distintos grupos de productos) Tabaco Vehículos Textiles Agrícolas Mineros	Estudios anteriores Opinión de expertos Resultados de las auditorías	Existen estudios específicos sobre la evasión de ciertos productos. En particular textiles Chinos, tabaco y vía Courier	Ciertos productos son más riesgosos respecto de la evasión. Los textiles Chinos, los artículos electrónicos también son de fácil sub-declaración. Los cigarrillos que proviene de países fronterizos también son de mayor riesgo.	Mejorar fiscalización acorde a los resultados de las auditoría y actualización constante sobre productos nuevos
¿Cómo ingresa?	Régimen General		Estudios anteriores Resultados de las auditorías	Entra dentro de la lógica general	Bajo y responde los argumentos de la matriz	Mejorar fiscalización general
	Regímenes especiales	Los distintos RREE (17)	Opinión de expertos fiscalizadores Historial de evasión y experiencia en terreno	En dos casos la opinión de los expertos sugiere poner mayor cuidado con la evasión	Alto en caso de Zona Franca y Almacenes Particulares	Mejorar Fiscalización dirigida a los riesgos específicos de los reg. especiales
¿Quién lo importa? (Actores)	Operador Empresa Persona	Agente aduana Empresa Courier Consumidor final Empresas retail Otros	Opinión de expertos Resultados de auditorías Estudios anteriores	Existen estudios y mecanismos que identifican a ciertos importadores como de alta probabilidad e evasión.	En los operadores detectados existe mayor riesgo de evasión y aduanas se hace cargo de eso a través de sus filtros de riesgo actuales	Esta labor es un continuo de esfuerzos donde el foco es la clave Mejorar el foco en operadores específicos.

La configuración de la matriz efectiva de riesgo es parte integral de la propuesta metodológica. La opinión de los expertos en fiscalización aduanera es bastante clara respecto de los países, tipos de mercancías, productos, y regímenes que adolecen de mayor evasión. Es decir los expertos permiten realizar la estratificación propuesta en el capítulo 7 del presente informe. Sin embargo, el cálculo de la tasa efectiva de evasión proviene de las auditorías propuestas para cada uno de los estratos de riesgo predefinidos por los expertos.

### Anexo Tabla Acuerdos Comerciales

Contraparte del Acuerdo	Tipo de Acuerdo	Entrada en Vigencia
Australia	Tratado de Libre Comercio	6 de marzo de 2009
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica	6 de abril de 1993
Canadá	Tratado de Libre Comercio	5 de julio 1997
China	Tratado de Libre Comercio	1 de octubre de 2006
Colombia	Acuerdo de Libre Comercio	8 de mayo de 2009
Corea del Sur	Tratado de Libre Comercio	2 de abril de 2004
Cuba	Acuerdo de Complementación Económica	27 de junio de 2008
Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica	25 de enero de 2010
EFTA	Tratado de Libre Comercio	1 de diciembre de 2004
Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio	1 de septiembre 2004
India	Acuerdo de Alcance Parcial	17 de agosto de 2007
Japón	Acuerdo de Asociación Económica	3 de septiembre de 2007
Malasia	Tratado de Libre Comercio	1 de abril de 2012
MERCOSUR	Acuerdo de Complementación Económica	1 de octubre de 1996
México	Tratado de Libre Comercio	31 de julio 1999
P4 (Chile, NZ, Brunei, Singapur)	Acuerdo de Asociación Económica	8 de noviembre de 2006
Panamá	Tratado de Libre Comercio	7 de marzo de 2008

Perú	Acuerdo de Complementación Económica	1 de marzo de 2009
Turquía	Tratado de Libre Comercio	1 de marzo de 2011
Unión Europea	Acuerdo de Asociación	1 de febrero de 2003
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica	1 de julio de 1993
Centroamérica	Tratado de Libre Comercio	14 de febrero de 2002
Vietnam	Tratado de Libre Comercio	1 de enero de 2014

#### Acuerdos Firmados

Contraparte del Acuerdo	Tipo de Acuerdo
Hong-Kong, China	Tratado de Libre Comercio
Tailandia	Tratado de Libre Comercio

#### Acuerdos en Negociación

Contraparte del Acuerdo
Transpacific Partnership
Alianza del Pacífico

Fuente: DIRECON

### Anexo Calculo de Evasión por País (en USD miles)

País	Evasión de Impuestos Calculada
EEUU	32.773
China	196.483
Brasil	30.666
Argentina	23.603
Alemania	6.403
Corea del Sur	5.863
México	15.259
Ecuador	10.059
Japón	5.152
Francia	5.038
Perú	10.648
España	3.513
Colombia	6.845
Canadá	3.054
Reino Unido	2.933
Italia	2.553
Trinidad y Tobago	6.297
Tailandia	3.036
India	4.435
Países Bajos	1.277
Paraguay	3.453
Taiwán	3.078
Suecia	933
Bélgica	331
Australia	829
Austria	721
Finlandia	717
Suiza	665
Turquía	1.090
Malasia	1.844
Dinamarca	462
Uruguay	1.229
Indonesia	1.115
Bolivia	53
Guatemala	1
Israel	269
Venezuela	798
Hong Kong	244
Sudáfrica	378
Portugal	227
Nueva Zelanda	225
Irlanda	213

Polonia	189
Pakistán	497
Noruega	160
Panamá	310
Singapur	149
Rusia	377
Resto del mundo	7.176
<b>Importaciones Evadidas</b>	<b>403.623</b>
Vía Courier	3.300
<b>Total Evasión</b>	<b>406.923</b>

## Referencias

Barrow, M. 1996. *Statistics for Economics, Accounting and Business Studies*, 2nd ed., Longman, Harlow.

Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas. 2002. "*Estimación de la Evasión de Contrabando en Cigarrillos*" Documento de trabajo.

Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas. 2003. "*Una Aproximación Estadística al Cálculo de Evasión Aduanera en las Importaciones de Textiles.*" Documento de trabajo.

Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas. 2003. "*Estimación de la Evasión de Impuestos del Sector Courier*" Documento de trabajo.

Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas. 2012. "*Alcances de la Evasión Arancelaria*" Presentación a la Comisión de Hacienda del Senado.

Fisman, Raymond y Shang-Jin Wei. 2004. "*Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from "Missing Imports in China,"*" Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 112(2), págs. 471-500, Abril.

Javorcik, Beata y Narciso, Gaia. 2008. "*Differentiated products and evasion of import tariffs*" , Journal of International Economics, Elsevier, vol. 76(2), págs. 208-222, Diciembre.

Jorrat, Michel. 2012. "*Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*". Documento de trabajo del Centro de Estudios Públicos.

Mishra, Prachi, Subramanian, Arvind y Topalova, Petia. 2008. "*Tariffs, enforcement, and customs evasion: Evidence from India*", Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 92(10-11), págs. 1907-1925, Octubre.

Pak, Simon y Zdanowicz, John. 2002. "*U.S. trade with the world: An estimate of 2001 lost U.S. federal income tax revenues due to over-invoiced imports and under-invoiced exports*" Departamento de Comercio, E.E.U.U.

Sébastien Jean y Cristina Mitaritonna. 2010. "*Determinants and Pervasiveness of the Evasion of Customs Duties*", Working Papers 2010-26, CEPIL research center.

Vallina, Ana María, Becar, Jorge y Amaya, Javiera. 2003. "*Estimación de la Evasión de Impuestos en el Sector Courier*". Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Aduanas.

Mondal,, Abdul y Mohan Ray. 2010. "*Tax-Evasion and avoidance. A real challenge for Bangladesh to achieve millennium goal*". The Cost and Management, July-August 2010.

## Entrevistas Realizadas

Arriaza, Alejandra. Subdirectora Técnica. Servicio Nacional de Aduana (SNA)

Cerpa, Luis. Coordinador del Subdepartamento de Análisis Estadístico Económico SNA

Forni, Aldo. Director de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (ANFACH)

Millón, Marcelino. Jefe Departamento de Fiscalización. Servicio Nacional de Aduana SNA

Melendez, Juan. Fiscalizador de Aduanas

Ochoa, Ana Karina. Jefe depto. Inteligencia aduanera SNA

Reyes, Marcelo. Presidente ANFACH

Thibaut, Jorge. Vicepresidente ANFACH

Toledo, Julieta. Jefa departamento de Estudios SNA

Valencia, Mónica. Directora Nacional ANFACH

Vergara, Daniel. Director ANFACH

Werner, Kenneth. Agencia de Aduana VIO y Presidente del Comité Internacional de la CNC