



Munich Personal RePEc Archive

Simplicity of the Tax Systems: The Chilean Case. (in Spanish)

Barra, Patricio

Servicio de Impuestos Internos

2 May 2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/1586/>

MPRA Paper No. 1586, posted 21 Feb 2007 UTC

Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile^{*}

Patricio Barra

Esta versión: 02 Mayo 2006

^{*} Documento preparado para el seminario “Estrategias Fiscales y Cohesión Social” de EUROSOCIAL. Buenos Aires, Argentina. Mayo 2006.

Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile^{*}

Patricio Barra

Resumen

La *simplicidad tributaria* es un aspecto que está vinculado a los objetivos de cohesión social de un modo directo y de un modo indirecto. La excesiva complejidad puede ser un factor directo de exclusión y discriminación entre distintos agentes del sistema fiscal, pero también puede afectar indirectamente, al comprometer el desempeño global del sistema tributario y, en consecuencia, a su papel como un promotor efectivo de la cohesión social. Este trabajo tiene como propósito evaluar el concepto de la simplicidad en un sistema impositivo, comprendiendo los distintos ámbitos en que ésta se manifiesta. Para ello, se analizan los principales aspectos del sistema tributario de Chile, sobre la base de indicadores que intentan abordar el concepto en un marco cuantitativo. Se aprovecha el análisis del caso chileno para inferir algunas implicancias que podrían ser válidas también en otros sistemas tributarios latinoamericanos.

^{*} Documento preparado para el seminario “Estrategias Fiscales y Cohesión Social” de EUROSOCIAL. Buenos Aires, Argentina. Mayo 2006.

I Introducción

Hay buenas razones para considerar que el sistema impositivo juega un papel de mucha relevancia para el objetivo de cohesión social¹. Los impuestos son una herramienta fundamental de financiamiento para la mayoría de los Estados; los sistemas impositivos son concebidos, en su gran mayoría, teniendo en cuenta principios de equidad y justicia; y los impuestos también ejercen efectos sobre el desempeño de la economía. Todos estos son elementos que guardan una relación directa con el objetivo de cohesión social.

Sin embargo, hay otro aspecto del sistema impositivo --la simplicidad--, que puede resultar igualmente clave para que éste lleve a la práctica su contribución a la cohesión social. En efecto, la complejidad (o la ausencia de simplicidad) en el sistema tributario es un factor que puede producir exclusión y desigualdad. Un agente informal puede verse disuadido de ingresar al sistema fiscal si el proceso para registrarse es demasiado complejo. A su vez, un contribuyente que participa del sistema fiscal puede no invocar una franquicia porque le resulta demasiado engorrosa su declaración, mientras que otro agente sí lo hace dado que puede solventar una asesoría tributaria, generando con ello una abierta discriminación.

La pregunta es de dónde surge la complejidad en los sistemas impositivos. Con seguridad, el diseño de la estructura impositiva determina en gran parte lo complejo que puede llegar a ser un sistema tributario. Gann y Strowd (1995), por ejemplo, sostienen que algún grado de complejidad es esperable en todo sistema tributario porque *“refleja el deseo de medir la obligaciones tributarias con la máxima precisión”*. Para Kaplow (1994) este tipo de complejidad sería el *“precio que se debe pagar por contar con una distribución más deseable del ingreso, después de impuestos”*. La precisión sería valiosa también porque reduciría las distorsiones económicas con mediciones más certeras de los ingresos relativos de las personas; y promovería, de esta forma, niveles de recaudación acordes a las expectativas de su diseño.

Bajo la perspectiva anterior, la complejidad como un factor negativo sobre el desempeño tributario, en realidad aparecería cuando lo que se observa es un nivel elevado de ella. Probablemente, el límite a partir del cual podría considerarse menos aceptable la complejidad de precisión en un sistema tributario, sería aquél en que se comienzan a anular, o incluso revertir, los efectos benéficos que un diseño muy sofisticado esté persiguiendo. En otras palabras, cuando la complejidad empiece a cobrar su precio en la propia recaudación, equidad, o eficiencia del sistema.

Respecto a la recaudación, un sistema tributario que exhibe altos niveles de complejidad puede afectar su capacidad para producir ingresos. La exclusión de agentes del sistema tributario puede implicar una merma de recaudación². Una legislación tributaria compleja abre la posibilidad de que algunos agentes busquen resquicios y fórmulas para aminorar su obligación o para evadirlas derechamente. Para la administración tributaria, hay una demanda mayor de esfuerzos de gestión y

¹ Para los fines de este trabajo se entenderá por “objetivo de cohesión social” a la aplicación de *“valores y principios que posibiliten que todos los ciudadanos, sin discriminación y sobre una base igualitaria, tengan acceso a los derechos económicos y sociales fundamentales”*, y que consecuentemente, imponen *“la necesidad de estar atentos a cualquier forma de discriminación, desigualdad, marginalidad, o exclusión”* (Council of Europe (2001)).

² El monto involucrado puede depender de si el sistema contempla mínimos exentos. Es esperable que los agentes informales de bajos ingresos se beneficien de los mismos, en el evento de ser incorporados al sistema fiscal.

control por unidad-contribuyente, por lo que su capacidad de cobertura se verá mermada en un escenario de alta complejidad. Estas relaciones apuntan, evidentemente, a una menor capacidad del sistema para generar los niveles esperados de recaudación.

Respecto a la equidad, los efectos de un sistema tributario de alta complejidad también pueden comprometerla. Como señala Slemrod (2005) “*los costos de la complejidad tienden a crecer con el nivel de renta, pero a un ritmo menos que proporcional, de manera que la complejidad tiene características regresivas*”. Adicionalmente, la complejidad puede ser aprovechada para evadir por aquellos agentes que cuentan con la información y los medios para hacerlo³.

Por otra parte, la complejidad del sistema impositivo puede afectar el desempeño en materia de eficiencia económica. Por de pronto, la evasión que induce la complejidad es un factor generador de distorsiones económicas. Asimismo, puede propiciar un desvío ineficiente de recursos, ya que algunos contribuyentes gastarán esfuerzos con el objeto de encontrar los resquicios, en lugar de destinar esos esfuerzos hacia actividades productivas⁴.

En síntesis, se puede afirmar que la *simplicidad* es un aspecto que está vinculado a los objetivos de cohesión social de un modo directo y de un modo indirecto. La excesiva complejidad puede ser un factor directo de exclusión y discriminación del sistema fiscal, pero también puede afectar indirectamente, al comprometer el desempeño global del sistema tributario y, en consecuencia, a su papel como un promotor efectivo de la cohesión social.

Este trabajo tiene como propósito evaluar el concepto de la simplicidad en un sistema impositivo, en los distintos ámbitos en que éste se manifiesta. Para ello, se abordan los principales aspectos del sistema tributario chileno sobre la base de indicadores que intentan plantear el concepto en un marco más cuantitativo. Se aprovecha el análisis del caso chileno para extender algunas implicancias hacia el resto de sistemas tributarios latinoamericanos.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente forma. En el capítulo 2 se presenta una propuesta para definir y evaluar el concepto de simplicidad de un sistema impositivo. En el capítulo 3, se evalúa la simplicidad para el caso del sistema tributario de Chile, y se establecen algunas comparaciones con estándares internacionales. El capítulo 4, sintetiza y concluye.

³ Un estudio para el impuesto a la renta de EE.UU. encuentra que la tasa de evasión promedio es más alta en los contribuyentes que han recurrido a asesores tributarios para preparar sus declaraciones que en aquéllos que no lo hacen (Erard (1993)).

⁴ Un ejemplo en este sentido lo que constituye la creación de sociedades por parte de personas naturales sólo con la finalidad de pagar menos impuestos, cuando la tributación de la primeras es más favorable que la de las segundas. En ese caso, las personas destinan recursos a crear y mantener sociedades sin que exista detrás un objetivo productivo en términos económicos.

II La simplicidad del sistema tributario

2.1 El concepto de simplicidad

Definir la simplicidad de un sistema tributario es, paradójicamente, una tarea que encierra muchas dificultades. Mientras que la suficiencia recaudatoria, los impactos redistributivos y el grado de distorsión económica que inducen los impuestos están profusamente documentados y suelen ser definidos y cuantificados sobre la base de supuestos económicos más o menos razonables, la definición de la simplicidad en un sistema tributario no ofrece concesiones tan claras al análisis.

Usualmente, la simplicidad de la tributación se aborda como una variable vinculada a los costos monetarios de “cumplir” y “hacer cumplir” la legislación tributaria. Entonces, una primera aproximación para definir la complejidad del sistema impositivo es considerarla como una función de esos costos, esto es, del tiempo y recursos que los contribuyentes requieren para satisfacer un gravamen, denominado costo de cumplimiento, y del presupuesto de la Administración Tributaria responsable de gestionar y fiscalizar ese cumplimiento, denominado costo de administración.

Bajo este enfoque, la complejidad también depende de la estabilidad del sistema tributario. Un gravamen de bajo costo de aplicación, pero que recurrentemente sufre modificaciones puede llegar a acumular mucha complejidad y por ende, acrecentar de manera no despreciable el costo de cumplimiento y el costo de administración. Cada nueva regla establece a su vez una nueva “curva de aprendizaje” para su comprensión y aplicación, de modo que el conocimiento de la ley vigente puede no ser suficiente para “cumplir” y “hacer cumplir” el impuesto⁵.

El concepto anterior no refleja, sin embargo, la naturaleza total de la complejidad tributaria. La complejidad también pone en juego costos psicológicos y de incertidumbre. Un contribuyente que debe declarar en cinco formularios distintos su obligación de renta probablemente percibirá que el sistema es más complejo que otro en el que los mismos datos se concentran en un solo formulario, aunque el tiempo y los recursos gastados para declarar sean exactamente los mismos. Si la complejidad de un impuesto da lugar a múltiples interpretaciones, el contribuyente puede percibir que ese impuesto es más complejo, ya que al costo de declarar debe adicionarle el costo de la “preocupación” porque su interpretación pueda ser objetada por la autoridad tributaria.

Otros autores han enfatizado aún más que la complejidad relevante para el buen desempeño de un sistema tributario es la complejidad *percibida* por los contribuyentes. El argumento apunta al hecho de que si la economía se ha tornado crecientemente compleja y dinámica, entonces el sistema tributario no tiene más alternativa que responder con reglas igualmente complejas y dinámicas. Mares (1997) señala que, en este contexto, las reglas tributarias no inducirán complejidad nociva en la mente de los contribuyentes si son “*consistentes con las prácticas y estándares de los negocios y no obligan a crear registros adicionales a los libros y registros financieros regulares de los contribuyentes*”.

De esta forma, el concepto de la simplicidad de un sistema de imposición debe considerar tanto índices objetivos como índices subjetivos. Para los primeros, la estimación de los costos de

⁵ En muchas reformas tributarias, se excluye de las nuevas reglas a los contribuyentes que ya están en operación, o bien, se establecen plazos para la transición hacia las nuevas disposiciones. Así, el sistema puede ir acumulando reglas paralelas, que acrecientan la complejidad de los registros y la declaración.

cumplimiento y administración puede servir como variable de resultado, mientras que para los segundos, la utilización de encuestas de percepción probablemente sea el camino más apropiado con el mismo fin.

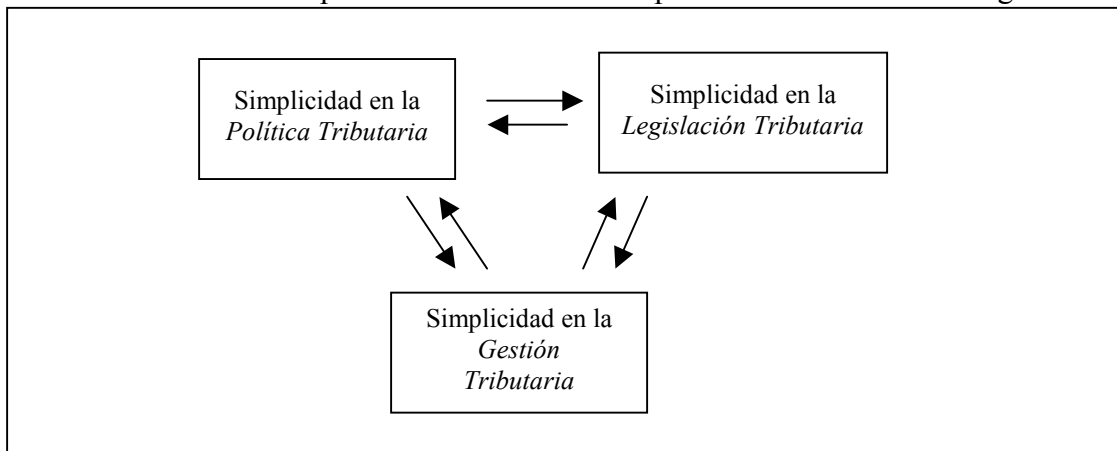
2.2 Ambitos de la simplicidad tributaria

Desde la perspectiva del análisis, la simplicidad de un sistema impositivo puede ser observada en tres ámbitos o fases: la simplicidad en la política tributaria, la simplicidad en la legislación tributaria, y la simplicidad en la gestión tributaria.

Tal como se indica en el recuadro A, los tres ámbitos están relacionados entre sí. El punto de partida para que un sistema tributario sea simple o complejo está en el diseño de la política tributaria. La elección de los instrumentos impositivos, la elección de los segmentos a gravar y los segmentos a dejar exentos, determinarán implícitamente la elección de una mayor o menor simplicidad teórica.

Luego, el diseño debe ponerse por escrito en una ley. Este proceso da lugar a una segunda fase conflictiva para la simplicidad. La legislación tributaria debe ser lo suficientemente explícita y precisa para recoger los objetivos perseguidos al diseñar la política tributaria y muchas veces eso no se puede lograr en una redacción simple y breve. Por ejemplo, si el instrumento elegido para gravar la renta es simple como un Flat Tax o complejo como un impuesto con tasa de función continua, la expresión legal del concepto de “renta” puede resultar igual de engorrosa en las dos redacciones. Lo que sí parece claro es que un diseño determinado no es mucho lo que puede ganar en simplicidad con una buena redacción legal; pero sí es mucho lo que puede perder con una mala.

Recuadro A: Simplicidad del sistema de imposición en una visión integral



El tercer ámbito que determina la simplicidad del sistema impositivo corresponde a la gestión tributaria. En esta fase, la simplicidad del sistema tributario de nuevo se pone en riesgo ya que para aplicar la legislación tributaria se requiere necesariamente de un sistema administrativo y de control del cumplimiento de esa ley. Esto significa agregar nuevos elementos de complejidad tales como normativas, procedimientos, trámites, etc., los cuales son imprescindibles para que la Administración Tributaria pueda gestionar que efectivamente los contribuyentes cumplan con el impuesto fijado en la ley. De nuevo acá hay un grado de complejidad “heredada”, por ejemplo,

porque una ley obliga a la Administración Tributaria a producir manuales más extensos para hacerla comprensible, o porque un impuesto cuyo diseño va agregando muchas exenciones obliga a crear formularios cada vez más detallados para su declaración.

Pero la gestión del sistema impositivo también puede contribuir a empeorar o a mejorar las cosas en cuanto a simplicidad global del sistema. Desde luego, el desempeño de la Administración Tributaria es clave para hacer menos complejo el procedimiento de declaración. En este sentido, si requiere extensivamente de información a los contribuyentes eso impactará negativamente en la simplicidad de los trámites a cumplir. Si la Administración Tributaria no emplea esta información, se tratará de una agregación *neta* de complejidad. Por el contrario, si es capaz de aprovechar esta información, el costo anterior puede transformarse en una inversión en simplicidad, ofreciendo a los contribuyentes las declaraciones prehechas con la información recabada. En este caso, la Administración Tributaria asume un costo mayor de administración a cambio de disminuir el costo de cumplimiento, pero la ventaja radica en que el organismo puede aprovechar economías de escala en la preparación de las declaraciones, en beneficio de la simplicidad global del sistema.

De todo lo anterior se puede apreciar que la simplicidad en los tres ámbitos está vinculada, y en cualquiera de los sentidos. De la misma forma que las opciones de política tributaria inciden sobre la complejidad de la legislación y la gestión tributaria, así también la complejidad de construcción de una ley o la infactibilidad de gestionar un gravamen puede tornar inviable un determinado diseño teórico.

A continuación, se revisan algunos indicadores que podrían ser representativos de una mayor o menor simplicidad en los tres ámbitos ya señalados. Este listado se enfoca más en los índices objetivos que en los índices subjetivos de la simplicidad y desde luego, no pretende dar cuenta de todas las variables que reflejan la simplicidad, pero al menos abordar las preguntas más básicas que debería comprender su análisis.

En el ámbito de la política tributaria:

Un primer antecedente es el número y tipo de impuestos con que se estructura el sistema. En este sentido, si se observa un número alto de impuestos cada uno con poco rendimiento recaudatorio, es posible considerar que la complejidad de este sistema será consecuentemente más alta. Pero un número reducido de gravámenes no garantiza simplicidad. Un sistema que descansa sobre unos pocos gravámenes puede ser igualmente complejo que otro más prolífico, si alguno de esos gravámenes genera por sí solo mucha complejidad. Tradicionalmente, se asocia mayor complejidad con los impuestos a la renta que con los impuestos generales al consumo. De hecho, para muchos analistas la amplísima difusión alcanzada por el IVA en los sistemas fiscales es una cuestión que se explica fundamentalmente por su simplicidad (Ebrill et al (2001)). En esa línea, es posible pensar que los sistemas impositivos con una mayor presencia de impuestos indirectos estarán en mejor pie bajo la perspectiva de la simplicidad.

Otro aspecto vinculado a la política tributaria radica en la existencia de distintos niveles de gobierno con potestad tributaria. Es razonable pensar que cuánto mayor sea el número de niveles de tributación, la política tributaria ofrecerá un grado más alto de complejidad. Esa complejidad se acrecentará aún más cuando los diseños en los diferentes niveles no estén coordinados entre sí. Por ejemplo, si en el IRPF de una provincia los tramos de renta difieren de aquellos considerados en el IRPF federal.

Algo similar ocurre con el grado de coordinación que tengan los distintos impuestos, aún en un mismo nivel de gobierno. Por ejemplo, cuando los umbrales de exención del IVA no coinciden con los umbrales de exención de los impuestos a la renta. En esos casos, se requiere verificar para cada caso la procedencia de los rangos de aplicación de uno y otro gravamen.

Ahora bien, ¿cuando un gravamen en sí mismo exhibe un diseño complejo? Los índices más básicos que se suelen usar para responder esta pregunta son el número de regímenes o subcategorías que lo componen, el número de tasas impositivas, y el número de exenciones y franquicias contempladas en su diseño. Estos indicadores reafirman la idea de que los impuestos directos son comparativamente más complejos que los impuestos indirectos. La tributación personal progresiva siempre trae aparejado un número de tramos y tasas diferentes por niveles de renta, mientras que otro impuesto como el IVA, opera en varios países sobre la base de una tasa uniforme. Algunos señalan que la tasa única tiene una doble ventaja: es simple de cumplir y, a su vez, es difícil de evadir.

Por otra parte, y desde la perspectiva dinámica, puede agregarse como una medida de complejidad el número de cambios que ha sufrido la estructura tributaria del gravamen en un determinado lapso de tiempo. Como se señaló antes, cuando una regla tributaria ha sido modificada muchas veces, aunque sea una regla simple, debiera computarse como un signo de una mayor complejidad relativa.

En el ámbito de legislación tributaria:

Quizá el índice más burdo, pero no por ello menos utilizado, es la extensión de las leyes tributarias, medida por el número de páginas o por el número de palabras. Al emplear este índice se trata de representar el esfuerzo que le tomaría a un contribuyente “promedio” comprender cómo debe cumplir con su obligación y el esfuerzo que le tomaría a un fiscalizador “promedio” comprender cómo debe verificar el cumplimiento correcto de tal obligación.

Es evidente que este índice no es una medida exacta para evaluar el esfuerzo de comprensión de la ley tributaria. La forma en que esté redactada la ley, el uso de un lenguaje simple, la claridad con que se expliciten los hechos y sujetos del gravamen, la precisión con que se definan las exenciones, etc., son factores tal vez más determinantes del esfuerzo para entender la ley que su longitud (Kaplow (1995)). No obstante, la práctica parece revelar varios ejemplos de cómo una breve y muy bien organizada ley tributaria, con las continuas reformas va perdiendo ostensiblemente su armonía original y eso se traduce en nuevos artículos, párrafos, líneas, etc. De esta manera, la extensión de la ley tributaria puede ser una variable proximal de la complejidad. En efecto, algunos países como Australia han impulsado iniciativas simplificadoras para revertir este proceso, por la vía de reorganizar completamente el articulado de su ley impositiva⁶.

Ahora bien, si la legislación de un impuesto no está contenida sólo en una ley sino que está dispersa en varias leyes diferentes, es posible considerar que, al menos desde el punto de vista del costo psicológico, este impuesto ofrecerá un mayor nivel de complejidad. Por ejemplo, la práctica legislativa de que las franquicias tributarias sean establecidas o derogadas cada una por leyes

⁶ El gobierno australiano inició en 1994 un proyecto para reescribir las cerca de 5.000 páginas de la Ley del Impuesto a la Renta. Como se señala en Harrison (2005), uno de los objetivos principales fue obtener una legislación de menor extensión.

específicas, debiera ser considerada como una fuente de complejidad. Thuronyi (1996) asevera que un sistema que ofrece su legislación tributaria organizada en un único código da una señal muy clara de simplicidad. Por ende, un índice a considerar será el número total de cuerpos legales que permiten dar cuenta cabal de la aplicación de un gravamen.

Otras variables que pueden ser sintomáticas de un diseño legal complejo son el número y extensión de reglamentos y normas complementarias de la ley o el número y extensión de las peticiones de interpretación de la ley recibidas por la autoridad tributaria. En estos casos, se puede correlacionar los requerimientos de explicación con el esfuerzo de comprensión que se debe hacer para determinar cómo se debe aplicar la ley.

En el ámbito de la gestión tributaria:

- Un primer elemento de simplicidad en la gestión está dada por la estructura administrativa

Un índice útil será el número de organismos que componen la administración tributaria. Para un contribuyente interactuar con más de un organismo para cumplir con sus obligaciones tributarias puede ser la primera confrontación con la complejidad tributaria. En ese sentido, una buena señal será la disponibilidad de una “ventanilla única”, esto es, de un canal único no sólo para las obligaciones tributarias, sino para el resto de trámites que los agentes económicos deban hacer ante el Fisco.

- La gestión tributaria también puede incidir en la simplicidad mediante la difusión y educación tributaria

Algunos indicadores serán la existencia de difusión masiva de las leyes y procedimientos, la provisión de programas y servicios de asistencia, el uso de Internet para apoyar el cumplimiento, y la calidad de esos servicios. En particular, para los países en desarrollo, la existencia de educación en la normas tributarias hacia los sectores informales puede ser considerado como un buen índice para acometer contra la complejidad que produce “barreras a la entrada” en el sistema fiscal.

- La simplicidad de gestión a lo largo de los procesos del “ciclo de vida” del contribuyente.

La primera pregunta es qué tan simple es registrarse como contribuyente ante la Administración Tributaria. El número de documentos que se exigen para solicitar registro como contribuyente y el tiempo involucrado desde la solicitud hasta la autorización, son indicadores básicos. Otros elementos a tener en cuenta son la exigencia o no de ser representado por un asesor legal o contable en el proceso, cuántas obligaciones administrativas se imponen a un contribuyente registrado, cuántos documentos y registros debe mantener o visar, o hasta qué nivel de detalle llega lo que el contribuyente debe informar a la autoridad. La simplicidad en la baja como contribuyente y la disponibilidad de Internet o de otros medios a distancia para cumplir los trámites del ciclo de vida, también son factores a considerar.

- La simplicidad en el proceso de declaración y pago

Algunos indicativos son el número de formularios que se deben emplear para declarar un impuesto, el número de datos que se exige en cada formulario, el tiempo que toma hacer una declaración, y el costo que un asesor cobraría por efectuar la declaración. Otra variable a observar es la existencia de liberación de declarar a ciertos contribuyentes, por ejemplo, cuando se utilizan retenedores en fuente. En esos casos, la complejidad de declaración se traslada al agente retenedor, el cual puede aprovechar economías de escala en la preparación de las declaraciones. También debería evaluarse la simplicidad relativa de los procedimientos de pago o devoluciones, por ejemplo, si se utiliza la red bancaria.

- La simplicidad en los procesos de control y fiscalización

En este caso interesa evaluar qué tan simple es el proceso para rectificar una declaración objetada por la administración tributaria. Una medida es el volumen de información o documentación extra que se debe aportar para rectificar una declaración que ha sido objetada. La disponibilidad de Internet o de otros medios a distancia para satisfacer esa rectificación puede ser un punto a favor en simplicidad. Respecto a los procesos de auditoría, también pueden establecerse indicadores tales como la cuantía de información que debe aportar un contribuyente para alimentar un proceso de auditoría y la cuantía de información que se exige al fiscalizador para respaldar su revisión. Un indicador de resultado será por ejemplo el tiempo que toma en promedio un proceso de auditoría.

- La simplicidad en los procedimientos de reclamación por parte de los contribuyentes

La simplicidad también debe medirse en las instancias de controversia en la relación Fisco-contribuyente. Un procedimiento simple de reclamación frente a una actuación de la Administración Tributaria es un indicativo de transparencia y equidad, al igual que en las otras áreas de interacción descritas antes. Algunos indicadores, en este caso, pueden ser la cuantía de información adicional que se debe aportar para respaldar un reclamo, la exigencia de representación legal o contable en el proceso de reclamación y el tiempo que toma un proceso de reclamación en ser resuelto.

III Simplicidad tributaria en América Latina: El caso de Chile

En este caso se intenta evaluar la simplicidad que exhibe el sistema tributario en un país latinoamericano como Chile, considerando los tres ámbitos de simplicidad enunciados en el capítulo anterior. La evaluación considera la comparación con otros sistemas tributarios cuando la disponibilidad de datos lo permite. Es importante señalar que el análisis se hace únicamente en la dimensión de la simplicidad, sin tomar en cuenta su compromiso con las otras dimensiones de los sistemas de imposición como la equidad o la eficiencia.

3.1 Simplicidad en el diseño de la política tributaria chilena

3.1.1 Número y tipo de impuestos con que se estructura el sistema

Se puede considerar que el sistema tributario chileno en esta área exhibe características favorables. El sistema comprende un número reducido de impuestos, entre los cuales dos, el IVA y el Impuesto a la Renta, explican dos tercios de toda la recaudación (cuadro 1). En el resto, no se observa un número excesivo de gravámenes: tres impuestos especiales a consumos; dos impuestos a productos específicos (tabacos y combustibles); un arancel único; y una decena de componentes menores que completan el cuadro del gobierno central.

Cuadro 1
CHILE: Ingresos Tributarios Brutos del Gobierno General
Año 2005

	Millones de US\$ ⁽¹⁾	% del Total	% del PIB
Impuestos a la Renta	6.161	26,3	5,3
IVA	9.278	39,6	8,0
Impuestos especiales a ciertos bienes ⁽²⁾	276	1,2	0,2
Impuestos a Productos Específicos ⁽³⁾	2.001	8,5	1,7
Comercio Exterior y otros ⁽⁴⁾	2.279	9,7	2,0
Impuestos Municipales ⁽⁵⁾	1.730	7,4	1,5
Contrib. a la Seg. Social Pública ⁽⁵⁾	1.718	7,3	1,5
Total Ingresos Tributarios	23.444	100,0	20,3

Fuente: Elaborado por el SII a base de la información de la Tesorería General de la República y del Banco Central

Notas:

(1) Calculado usando tipo de cambio promedio del año

(2) Incluye impuestos a productos suntuarios; vehículos; y bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares

(3) Incluye impuesto a los tabacos, cigarros, cigarrillos y combustibles

(4) Incluye impuestos al comercio exterior; timbres y estampillas; juegos de azar; herencias y donaciones; e impuestos declarados en moneda extranjera (principalmente, empresas de la minería privada). Excluye cuentas no-tributarias

(5) Cifras provisionales

Si se consideran las contribuciones a la seguridad social en la cuenta, debe agregarse otros dos componentes (contribución de salud y de previsión)⁷. La tributación chilena comprende un segundo nivel de gobierno con potestad de tributación, los municipios, los cuales agregan a la cuenta otros tres gravámenes (impuesto territorial, patentes comerciales, y placas de vehículos).

Como una forma de comparar la situación relativa a otros países, se puede observar el resultado de un estudio que evalúa el número de impuestos presentes en los sistemas fiscales. Tal como se aprecia en el cuadro 2, una empresa de tamaño mediano en promedio en Chile debe pagar o retener unos 8 gravámenes al año⁸. Ese número está muy por debajo del promedio latinoamericano que supera la cuenta de 43 impuestos; y también del de otras regiones, donde los promedios están por encima de los 17 impuestos. Ahora, desde la perspectiva de la composición de los ingresos, la marcada concentración en gravámenes indirectos, puede ser considerada una variable que contribuye a la simplicidad en Chile. En particular, por el gran peso relativo que exhibe el IVA, y que como veremos exhibe un grado importante de simplicidad en su diseño, respecto de los Impuestos a la Renta.

Cuadro 2
¿Cuántos impuestos debe pagar (retener) una empresa de tamaño mediano en un año?
Año 2005

G-7	N° imptos.	Otros OECD	N° imptos.	Latinoamérica	N° imptos.
Alemania	32	Australia	12	Argentina	35
Canadá	10	Austria	20	Bolivia	41
EE.UU.	9	Bélgica	10	Brasil	23
Francia	29	Corea	26	Chile	8
Italia	20	Dinamarca	18	Colombia	54
Japón	26	España	7	Costa Rica	41
Reino Unido	8	Finlandia	19	Ecuador	33
Promedio	19,1	Grecia	32	Guatemala	50
		Irlanda	8	México	49
		Luxemburgo	nd	Nicaragua	64
Asia-Pacífico	N° imptos.	México	49	Panamá	45
Corea	26	Nueva Zelanda	8	Paraguay	33
Indonesia	52	Países Bajos	22	Perú	53
Malasia	28	Portugal	7	Uruguay	54
Singapur	16	Suecia	5	Venezuela	68
Promedio	30,5	Promedio	17,4	Promedio	43,4

Fuente: "Doing Business 2006", Banco Mundial.

⁷ Se refiere a las contribuciones sociales que aún subsisten en el sistema público en la modalidad de reparto. En Chile la mayoría de las personas está en el sistema privado de cotizaciones, que opera en la modalidad de capitalización individual (AFPs) y seguro de salud (ISAPRES).

⁸ El estudio contabilizó IRPJ, IVA, impuesto territorial, patente comercial, impuesto al cheque, impuesto de timbres y estampillas, contribución al seguro de desempleo, y contribución al seguro de accidentes del trabajo. En rigor, estos dos últimos no forman parte del sistema tributario ya que son seguros obligatorios pero contratados con privados. No se contabilizó, eso sí, el IRPF sobre los trabajadores empleados en régimen de dependencia, que le corresponde retener a la empresa. Además el IVA se contó una vez (aunque son 12 declaraciones al año) ya que por metodología cuando hay declaración electrónica se asigna contador 1.

3.1.2 *Simplicidad en el diseño del IRPF, IRPJ e IVA*

Respecto al diseño de los impuestos a la renta en Chile hay que mencionar que existen varios elementos que contribuyen fuertemente a hacer complejo el sistema. El más importante es el esquema integrado de tributación entre el IRPJ y el IRPF de los dueños, accionistas, o socios de las empresas. En el caso chileno, las utilidades retenidas en las empresas no se gravan a nivel personal sino hasta cuando son efectivamente retiradas y, a su vez, las utilidades distribuidas o retiradas, gravadas por el IRPF, permiten usar como crédito el IRPJ contra dicha obligación. Este mecanismo exige mantener un detallado registro en el tiempo de las utilidades de las empresas que indique el período de obtención, el tipo de renta, el socio o accionista al cual corresponde, el crédito por IRPJ, etc. Este elemento suele ser mencionado por los contribuyentes como uno de los procedimientos más complejos del gravamen.

En el IRPF, el diseño contempla ciertos aspectos de simplicidad como por ejemplo, la inexistencia de franquicias asociadas al grupo familiar (por número de hijos, por gastos familiares en salud o educación, etc.). Entre las franquicias más importantes están las asociadas al gasto en intereses hipotecarios y al ahorro corriente y previsional. Llama la atención, eso sí, en la política del IRPF chilena, el número relativamente alto de tramos de renta (cuadro 3). En efecto, en Chile este número es de 8, mientras que la tendencia en la mayoría de los países, incluidos varios latinoamericanos, ha sido a reducir ese número. Eso sin considerar, la experiencia de los países de Europa del Este que ya han implantado esquemas de impuestos planos.

Cuadro 3
Número de tramos en el IRPF^a
Año 2002

G-7	N° Tramos	Otros OECD	N° Tramos	Latinoamérica	N° Tramos
Alemania	4 ^b	Australia	5	Argentina	7
Canadá	5	Austria	5	Bolivia	1
EE.UU.	5	Bélgica	6	Brasil	3
Francia	nd	Corea	4	Chile	8^c
Italia	5	Dinamarca	3	Colombia	4
Japón	4	España	6	Costa Rica	5
Reino Unido	3	Finlandia	6	Ecuador	6
Promedio	4,4	Grecia	5	Guatemala	4
		Irlanda	2	México	10
		Luxemburgo	nd	Nicaragua	5
Asia-Pacífico	N° Tramos	México	10	Panamá	11
Corea	4	Nueva Zelanda	3	Paraguay	-
Indonesia	5	Países Bajos	4	Perú	4
Malasia	6	Portugal	6	Uruguay	-
Singapur	8	Suecia	3	Venezuela	8
Promedio	5,8	Promedio	4,9	Promedio	5,8

Fuente: PriceWaterhouseCoopers "Worldwide Summaries. Individual Taxes 2002-2003";

Notas:

a Corresponde al IRPF del gobierno central. El tramo de tasa cero se incluye en la cuenta

b Alemania: Un tramo opera con una función de tasas bajo progresión geométrica

c Chile: A contar de 2004

Por su parte, el IRPJ aparece más complejo en cuanto a subcategorías de tributación, ya que establece unas 10 modalidades distintas en las cuales puede tributar un contribuyente, que abarcan además del régimen general, a regímenes de presunción de renta, regímenes simplificados y otros específicos para “pequeños contribuyentes”, en ciertos sectores económicos. El IRPJ chileno evidencia un signo de simplicidad en la opción de aplicar una tasa impositiva única, con independencia del sector económico, tamaño o la modalidad de tributación de la empresa.

En el IVA, el diagnóstico de complejidad se revierte respecto a los impuestos a la renta. El IVA en Chile ha sido concebido como un impuesto de cobertura amplia, al punto que no tiene un umbral de exclusión ni tampoco regímenes especiales o simplificados⁹. El gravamen contempla un número reducido de exenciones limitadas a los servicios de salud, educación, transporte público de pasajeros, e intereses financieros, entre otros. Sin considerar el caso de los exportadores, el IVA chileno tampoco establece exenciones de carácter total (tasas cero).

En cuanto al número de tasas impositivas, el IVA chileno exhibe tasa única, lo que también agrega generalidad y simplicidad a su aplicación (cuadro 4). En los países del G7 y otros de OECD, aparece como una característica mayoritaria la aplicación de más de una tasa impositiva para el IVA. En los IVA latinoamericanos, el panorama está compartido entre países que aplican tasas múltiples y los que aplican tasa única.

Cuadro 4
Número de tasas en el IVA^a
Año 2002

G-7	Nº Tasas	Otros OECD	Nº Tasas	Latinoamérica	Nº Tasas
Alemania	2	Australia	1	Argentina	3
Canadá	1	Austria	4	Bolivia	1
EE.UU.	No aplica	Bélgica	4	Brasil	al menos 4
Francia	3	Corea	3	Chile	1
Italia	4	Dinamarca	1	Colombia	6
Japón	2	España	3	Costa Rica	1
Reino Unido	1	Finlandia	4	Ecuador	1
Promedio	2,2	Grecia	3	Guatemala	1
		Irlanda	5	México	2
		Luxemburgo	4	Nicaragua	3
Asia-Pacífico	Nº Tasas	México	2	Panamá	2
Corea	3	Nueva Zelanda	1	Paraguay	1
Indonesia	1	Países Bajos	2	Perú	1
Malasia	No aplica	Portugal	3	Uruguay	2
Singapur	1	Suecia	4	Venezuela	1
Promedio	1,7	Promedio	2,9	Promedio	1,9

Fuente: "Worldwide Summaries. Corporate Taxes 2002-2003", PriceWaterhouseCoopers y "The Modern VAT" Ebrill et al (2001)

Notas:

a Se cuenta la tasa estándar y las tasas especiales. No se cuentan las tasas cero.

⁹ Existe una modalidad simplificada de IVA para pequeños contribuyentes del sector agricultura, pero apenas comprende al 0,2% del total de los contribuyentes del impuesto. También el IVA chileno ha empleado los mecanismos de retención o “cambio de sujeto” en algunos sectores primarios, sin embargo, esos sistemas no implican en ningún caso la liberación de la carga que representa el IVA sobre las operaciones.

3.1.3 Número de cambios que ha sufrido la estructura tributaria

La estructura de tasas impositivas es uno de los aspectos que con mayor frecuencia se somete a modificación y que ayuda a evaluar la estabilidad de la política tributaria. Los cambios de tasa reciben además una fuerte sonoridad pública, en especial para los efectos de la percepción de estabilidad y complejidad de las reglas tributarias. Como muestra el cuadro 5, en EE.UU. la estructura de tasas en el IRPF tiene una duración media de 6 años. El mismo promedio indica que en Chile la estructura de tasas del IRPF se cambia cada 3 años.

Cuadro 5
CHILE: Estabilidad de la política tributaria en el tiempo

Años de duración promedio de la tasa o estructura de tasas	
EE.UU.:	
IRPF	6
Chile:	
IRPF	3
IRPJ	6
IVA	10

Fuente: Para EE.UU, Bankman y Griffith (1987) contabilizan 12 cambios en la estructura del IRPF en un período de 70 años. Para Chile, se cuentan los cambios desde 1975 a 2005, según información del SII.

En el caso del IRPJ, la estabilidad tributaria es mayor que en el IRPF, ya que en promedio esta tasa recibe una modificación cada 6 años. No obstante, por el modelo de tributación integrada IRPJ-IRPF existente en Chile, los cambios en la tasa a las empresas tienen mucho más impacto en la complejidad. En efecto, cuando una empresa reparte utilidades a las personas físicas debe mirar en sus registros a qué año pertenece la utilidad que está entregando y qué tasa de IRPJ era la vigente en ese período, a fin de aplicar correctamente el crédito en la declaración personal. Eso significa que la empresa tiene tantas formas de calcular el crédito como tasas diferentes se vayan acumulando en la historia del IRPJ.

En el caso del IVA, la estabilidad de la tasa impositiva es significativamente mayor. Este gravamen recibe en promedio una modificación de su tasa cada 10 años.

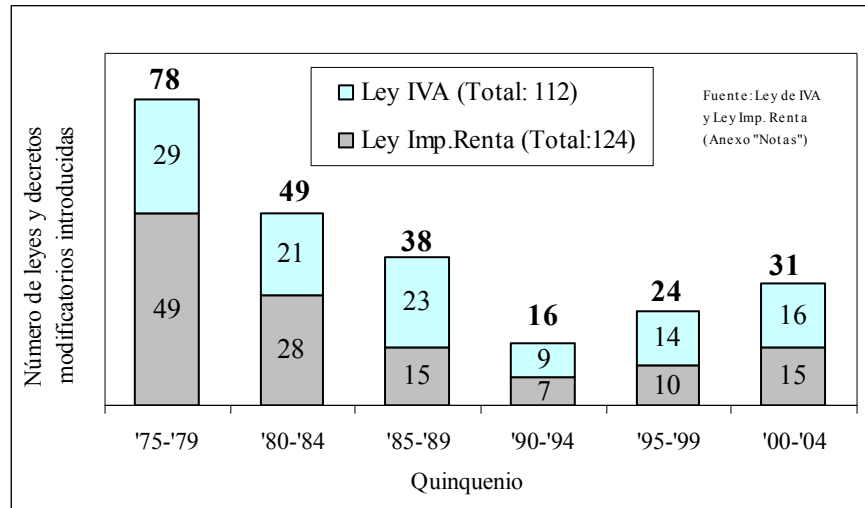
No se tiene información comparable para la historia de las tasas impositivas en otros sistemas fiscales latinoamericanos, pero considerando que legislación fiscal chilena debe estar entre las más estables de la región, es posible pensar que el escenario regional mostrará un cuadro igual o más complejo en cuanto a número de cambios.

3.2 Simplicidad en el diseño de legislación tributaria chilena

3.2.1 *La estabilidad de las leyes tributarias*

En la sección anterior se hacía mención a los cambios introducidos en la política de tasas impositivas. Pero las tasas no son la única fuente de modificación de la legislación tributaria. Las reformas a los impuestos implican también cambios importantes en la definición de las bases gravables, las franquicias, y los mecanismos de determinación de los impuestos. Al observar el número de cambios que ha sufrido la legislación tributaria chilena, el análisis indica que entre 1975 y 2004 se han pasado 236 leyes modificatorias, con 112 leyes modificatorias a la ley del IVA y 124 leyes modificatorias a la Ley del Impuesto a la Renta.

Cuadro 6
CHILE: Número de leyes y decretos modificatorios de la Ley del IVA y de la Ley del Impuesto a la Renta 1975-2004



En el cuadro 6, se puede apreciar un perfil con el número de leyes modificatorias pasadas en cada quinquenio desde 1975, año en el cual los actuales IVA e Impuesto a la Renta entraron en régimen de operación. Del cuadro se puede apreciar que el mayor número de reformas se aplicaron durante sus primeros años de vida. En efecto, 49 de los 124 cambios legales sobre la ley del Impuesto a la Renta, se pasaron en los cinco primeros años. En el IVA, 29 de las 112 leyes modificatorias se pasaron en el mismo subperíodo. En este caso es posible aventurar dos juicios. Primero, que las leyes están más proclives a ajustarse en sus primeros años por las dificultades inherentes a su puesta en funcionamiento. Segundo, que en un período político en que no había parlamento democrático como lo fue el período hasta 1989, las posibilidades de despachar cambios tributarios vía decretos resultarían mucho más prolíficas en cuanto a reformas tributarias.

3.2.2 La extensión de las leyes tributarias

La extensión de las leyes tributarias como un indicativo de la complejidad está siempre presente en el debate tributario. Los partidarios de un impuesto del tipo Flat Tax siempre han enfatizado que uno de los primeros beneficios de aplicar un gravamen plano sería medible en los cientos o miles de páginas menos que los códigos tributarios requerirían para explicar su determinación.

En EE.UU. es donde más se ha documentado y analizado el tema de la extensión de la legislación tributaria. De acuerdo a lo que informa el IRS al CIAT, las leyes involucradas en el Impuesto a la Renta se cuentan aproximadamente en unas 3.150 páginas. En el caso de Chile, la ley del Impuesto a la Renta comprende apenas 152 páginas (medidas en el mismo formato tipográfico con que ambos países informan sus leyes al CIAT). Esta comparación tiene el inconveniente que no toma en cuenta las páginas de otras leyes que contienen disposiciones de carácter tributario y tampoco las páginas de resoluciones o dictámenes aclaratorios que emite el IRS versus la que emite el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII). Así todo, parece improbable que una cuenta ampliada determine un margen de comparación más estrecho entre ambos sistemas.

En el caso del IVA, la comparación de longitud de las leyes puede ser más certera, por cuanto se observa una convergencia mucho mayor en los modelos de IVA adoptados por los países. En particular, es un hecho conocido que en el diseño de la ley del IVA chileno se empleó como un referente muy cercano la legislación del IVA francés. Tal como se muestra en el cuadro 7, el actual cuerpo legal de IVA, incluido su reglamento, comprende unas 35 mil palabras. Respecto a los demás países disponibles para esta comparación, se puede apreciar que la longitud de la ley de IVA chileno es moderada o baja en términos relativos.

Cuadro 7
Extensión de la Ley del IVA^a

	Número palabras Ley + Reglamento (Aprox. en Miles)
Argentina ^b	67,5
Chile	35,3
Colombia	79,1
Costa Rica	32,2
España	107,1
Francia	81,3
México	31,9
Uruguay	99,2

Fuente: Estimado a partir de los textos que forman la base de legislación tributaria del CIAT para el impuesto a la ventas.

a La cifra no es exacta ya que por simplicidad se contabilizaron también las palabras de los encabezados y pies de páginas. En cualquier caso, dichos textos son iguales para todos los documentos.

b Considera además de Ley y Reglamento, las "disposiciones complementarias a la Ley del IVA".

En los dos países desarrollados disponibles, España y Francia, el IVA muestra una extensión mayor. En los demás países latinoamericanos, llama la atención el caso de Uruguay que requiere de casi 100 mil palabras para definir su IVA. El caso de Colombia, que también muestra una gran extensión relativa, es más esperable dado que su sistema contiene un número alto de exenciones y es el IVA latinoamericano con mayor número de tasas impositivas.

Volviendo a la legislación del Impuesto a la Renta chileno se cuenta con otro instrumento para evaluar al dinámica de la extensión: el suplemento-guía que año a año se distribuye a los contribuyentes para apoyarlos en la preparación de las declaraciones. La utilidad de este documento es que, prácticamente, no ha sufrido modificaciones de formato a lo largo del tiempo. Así, la cuenta de sus páginas es una medida comparable de cómo ha evolucionado la extensión de las explicaciones necesarias para llenar los distintos casilleros del formulario de renta.

Cuadro 8
CHILE: extensión del suplemento-guía para declarar el Impuesto a la Renta^a

Año Tributario	Páginas totales	Páginas de ayuda a decl. por Internet	Páginas excluyendo ayuda Internet
1990	23	0	23
1991	42	0	42
1992	46	0	46
1993	54	0	54
1994	63	0	63
1995	58	0	58
1996	58	0	58
1997	58	0	58
1998	59	3	56
1999	78	3	75
2000	78	3	75
2001	102	4	98
2002	103	3	101
2003	112	5	108
2004 ^b	117	8	109
2005 ^b	128	14	114
2006 ^b	130	15	115

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Notas:

- a Corresponde al denominado "Suplemento Tributario", que tiene formato de tabloide y que contiene las instrucciones para el llenado y presentación de las declaraciones del IRPF y del IRPJ. En la contabilización de páginas, se excluyen las secciones de insertos publicitarios
- b Ajustadas por reducción de formato del tabloide

Se puede apreciar en el cuadro 8, que en el año tributario 1990 para explicar el llenado de la declaración se requerían unas 23 páginas. En el año tributario 2006, en cambio, se requieren 130 páginas. Al mirar más en detalle las causas de este incremento en la guía se observa que ello se explica fundamentalmente por tres factores. Primero, desde el año 1990 en adelante se han introducido un número importante de franquicias tributarias vinculadas, entre otras, a créditos por donaciones (deportivas, sociales, políticas, etc.); a franquicias regionales (por inversiones en regiones y provincias extremas); y a franquicias para las personas, asociadas al ahorro y al gasto en intereses. Segundo, el SII ha establecido una serie de nuevos requisitos de información hacia terceros agentes. Esta información complementaria ha debido ser explicada a los contribuyentes, ya que constituye la base para que ellos llenen los casilleros del formulario correctamente. Tercero, la aplicación de declaraciones vía Internet también ha significado una mayor extensión de la guía. Se explica cómo obtener las claves, como acceder a la información, como validar los datos y enviar la declaración por este medio. En este último caso, las mayores explicaciones no importan un aumento en la complejidad. Por el contrario, permiten operar con un mecanismo radicalmente simplificador como es la presentación remota de declaraciones. Por esta razón es mejor observar en el cuadro 8, el índice neto de páginas de “complejidad”, excluyendo las que explican Internet, con lo cual el indicador consigna 115 para el año 2006.

3.3 Simplicidad en la gestión tributaria chilena

Vamos a abordar sólo tres dimensiones de la simplicidad en la gestión: la estructura organizativa, los procesos del ciclo de vida del contribuyente, y el proceso de declaración. En este caso, los indicadores de simplicidad pasan a ser también variables de resultado, en el sentido, de que en ellos se refleja la complejidad sumada de la política tributaria, de la ley, y de la gestión de los impuestos.

3.3.1 Simplicidad en la estructura organizativa

En Chile, la administración tributaria está conformada por 3 organismos: el SII, Aduanas y Tesorería. El SII y Aduanas son los organismos encargados de la aplicación y fiscalización de los impuestos internos y aduaneros, respectivamente. El tercer organismo, la Tesorería, se hace cargo del proceso de la recaudación y la cobranza, tanto de los impuestos internos como los aduaneros. Aunque dependen del Ministerio de Hacienda, estos organismos son independientes entre sí y, por tanto, para un contribuyente que debe interactuar con cada uno de ellos, separadamente, constituye la primera señal de complejidad que ofrece la gestión tributaria.

En el campo de la eficiencia administrativa, esta multiplicidad de organismos responsables de gestionar el sistema tributario también trae aparejadas ciertas complicaciones. Entre otros aspectos, son fuente de complejidad de administración en los temas vinculados a la coordinación de datos entre los organismos, y la disparidad en las políticas de atención que sigue cada uno. Si se observa lo que ocurre en otros países, la tendencia parece apuntar hacia una integración institucional, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados.

Cuadro 9
 Número de organismos de la Administración Tributaria^(a)
 Gobierno Central - Año 2000

Número de Organismos	
Canadá	1
Chile	3+2 ^b
España	2
EE.UU.	1
Francia	4
Irlanda	1
Italia	4
Países Bajos	1
Reino Unido	2
Suecia	1

Fuente: Mitja y Valdés (2000)

Notas:

- a Considera en la cuenta, la administración de las cotizaciones a la seguridad social
- b Chile: se contabilizaron los 3 organismos de la administración tributaria (SII, Aduana y Tesorería) y además a los 2 organismos responsables de la administración de las cotizaciones a la seguridad social del sistema público.

El cuadro 9, recoge un estudio realizado el año 2000 por una misión francesa que analizó la gestión tributaria de varios países. En este cuadro, se puede apreciar que en casi todos los países desarrollados, salvo Italia, el número de organismos con los cuales debe entenderse un contribuyente para cumplir con sus impuestos es 2, o bien, 1. En el caso de Chile, el cómputo de organismos debió extenderse a 5, para hacer comparables las cifras con las de los demás países, ya que se debía consignar también a las entidades fiscales que gestionan las contribuciones a la seguridad social pública.

Bajo estas circunstancias, el concepto de “ventanilla única” mencionado en el capítulo anterior como una herramienta de simplificación, en Chile parece difícil desde la perspectiva tradicional de atención física. Sin embargo, se está trabajando en un proyecto de plataforma informática de servicios integrales que apunta a lograr la “ventanilla única virtual”.

3.3.2 Simplicidad en los procesos del “Ciclo de Vida” del contribuyente

El registro de los contribuyentes en Chile se ha visto enormemente beneficiado por el empleo de un número de identificación fiscal único, denominado “RUT”. En el caso de las personas naturales, el identificador fiscal es el número de identidad personal del Registro Civil. En el caso de las personas jurídicas, el SII es el responsable de asignar ese número. Pero el beneficio en cuanto a simplicidad está dado porque en Chile prácticamente todas las entidades públicas y privadas emplean el número de RUT. Con ese número se opera en todos los impuestos, se obtiene un crédito en un banco, se

registra una propiedad, se interactúa con los sistemas de salud y pensión, se inscribe un matrimonio, es el número de pasaporte, etc. El uso generalizado del RUT ha sido clave también para gestionar los cruces con la información de terceros.

En el caso de los contribuyentes del IRPF que sólo obtienen rentas del trabajo dependiente, el sistema no exige un trámite de registro. En este caso, el empleador es responsable de retener el impuesto y de informarlo al SII. Sólo en el caso de las personas naturales que obtienen otro tipo de rentas como trabajadores independientes o prestadores de servicios, existe obligación de registro. Para estos casos, el SII ha dispuesto la posibilidad de hacer un registro remoto a través de Internet y de emitir también sus documentos por esta vía. Por esta razón, el panorama de simplicidad para el registro de las personas naturales en Chile aparece muy favorable.

En el caso de los contribuyentes del IRPJ sí se requiere de registro, el cual se debe hacer con la presencia de los mismos, o sus representantes, en las oficinas físicas del SII. A continuación en el cuadro 10, se muestran todos los trámites que debe realizar una empresa en Chile para dar inicio a sus operaciones, incluidos los trámites de registro tributario.

Tratándose de una sociedad del tipo “anónima cerrada”, se deben realizar 3 trámites previos al registro tributario. Estos son la escrituración pública de la sociedad ante un notario, la publicación en el “Diario Oficial”, y la inscripción de la sociedad en los registros comerciales. Sólo después de eso la empresa puede iniciar el registro tributario.

El primer trámite de carácter tributario es la obtención de un número de RUT. Para ello, se debe llenar un formulario de 1 página y presentar documentos de respaldo tales como la escritura de la sociedad y la inscripción comercial de la misma. Entre los datos exigidos en el formulario están los nombres y RUTs de los socios y del representante legal y el domicilio declarado de las oficinas de la empresa. Este domicilio debe ser verificado por el SII.

A continuación, la empresa debe proceder a solicitar el timbraje¹⁰ por parte del SII de los libros contables y de un segundo formulario tributario que respalda su inscripción como contribuyente que puede iniciar actividades bajo el RUT asignado. Un último trámite tributario corresponde a la obtención de una patente comercial. Este trámite no está radicado en el SII, sino en el municipio correspondiente. Finalmente, el último trámite es la obtención de un seguro de accidentes laborales.

¹⁰ Corresponde a la aplicación del sello oficial del SII sobre la documentación. Este proceso de sellado se realiza en las unidades de atención de SII si la documentación es física, pero las empresas que son autorizadas a llevar contabilidad computacional lo pueden hacer mediante una autorización electrónica.

Cuadro 10
CHILE: Trámites y tiempo mínimo requeridos para abrir una empresa
Sociedad Anónima Cerrada (S.A.C.) localizada en Santiago de Chile
Año 2005

Descripción	Trámite	Tiempo
	#	Días
Escrituración pública de la S.A.C. ante notario	1°	1
Publicación de la escritura en "Diario Oficial"	2°	3
Inscripción de la S.A.C. en registro comercial	3°	4
Obtención del número de RUT*	4°	1
Verificación del domicilio de las oficinas (SII)*	5°	1
Impresión facturas y documentos en imprenta autorizada	6°	1
Timbraje de libros contables y formulario inscripción RUT*	7°	1
Obtención de patente municipal*	8°	14
Seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo	9°	1
Total	9	27

Fuente: Elaborado a partir de datos de "Doing Business", Banco Mundial.

* Se indican los considerados "trámites tributarios", es decir, aquéllos que implican la interacción explícita de la Administración Tributaria (central+local) pero excluyendo trámites de la seguridad social en otros organismos fiscales.

Tal como se indica en el cuadro 10, la cantidad de trámites mínimos que se requieren para abrir la empresa son 9 y los días totales mínimos requeridos son 27. De estos trámites, los de carácter tributario son 4 y los días requeridos para ellos son 17. Si se considera que los días que toma abrir una empresa son un indicativo de su complejidad, entonces la componente tributaria explica el 63% de la complejidad total de abrir una empresa en Chile. Se debe notar que la mayor parte de esa complejidad viene dada en Chile, por la obtención de la patente municipal.

Al comparar la situación con la de otros países, se observa que el número y tiempo total que toma abrir una empresa en Chile está en un rango medio. Sin embargo, al concentrar el análisis sólo en los trámites tributarios de apertura se puede apreciar que en nuestro sistema dichos trámites son elevados. Efectivamente, los 17 días que toma la apertura tributaria de una empresa en Chile están muy por encima de varios otros países de la muestra, donde no pasan de 5 o 6 días.

Cuadro 11
Trámites y tiempo mínimo requeridos para abrir una empresa
 Año 2005

	Número	Tiempo	Número trámites		Tiempo trámites	
	total	total	tributarios ^a		tributarios ^a	
	#	Días	#	% Tot. Trám.	Días	% Tot. Trám.
Argentina ^a	15	32	3	20%	6	19%
Chile	9	27	4	44%	17	63%
Colombia	12	43	1	8%	3	7%
Costa Rica	11	77	3	27%	39	51%
España	10	47	2	20%	2	4%
EE.UU.	5	5	2	40%	2	40%
Francia	7	8	2	29%	5	63%
Hong Kong	5	11	1	20%	1	9%
México	9	58	2	22%	23	40%
Uruguay	11	45	2	18%	2	4%

Fuente: Elaborado a partir de datos de "Doing Business", Banco Mundial.

a Considera como trámites tributarios aquéllos que implican la interacción explícita de la Administración Tributaria (central+local) pero excluyendo trámites de la seguridad social en otros organismos fiscales.

3.3.3. Simplicidad en la declaración

El número de formularios o modelos de declaración que se deben emplear para los impuestos en Chile es bastante reducido. El IRPF y el IRPJ comparten un mismo formulario, el cual consta de 2 páginas. Es único para todos los contribuyentes, es decir, no existen formularios especiales, reducidos o simplificados. Debe presentarse una vez al año en el proceso anual de declaración conocido como "Operación Renta". El formulario de IVA tiene las mismas características de longitud y universalidad del formulario de los Impuestos a la Renta, pero se declara con periodicidad mensual.

En relación con el costo promedio para que un asesor prepare una declaración no se tienen antecedentes muy certeros, pero se estima que en el caso del IRPF el precio promedio por preparar una declaración está en unos US\$36. En EE.UU., un estudio indica que el costo promedio de preparación de una declaración de renta en el año 2005 se halla en unos US\$145 (Keating (2005)). El mismo estudio constata que el número de declaraciones preparadas por asesores contables ha venido creciendo con el tiempo. En Chile, en cambio, la introducción de declaraciones por Internet parece haber producido una tendencia opuesta. En el año 2005, en Chile un 95% de las declaraciones del Impuesto a la Renta fueron hechas por la vía Internet (cuadro 12). Además, la mitad de las declaraciones de personas físicas correspondieron a declaraciones prehechas por el SII. Este es un signo bastante claro de cómo se puede facilitar la declaración de los contribuyentes, si la administración tributaria dispone de la capacidad de gestionar la información de terceros y construir una propuesta de declaración a los contribuyentes.

Cuadro 12
CHILE: Número de declaraciones de IVA e Impuestos a la Renta
Año 2005*

Tipo de declaración	Nro.	%
IVA	10.835.352	100%
Papel	6.080.256	56%
Internet	4.755.096	44%
Impuestos a la Renta	2.060.672	100%
Papel	96.491	5%
Internet	1.964.181	95%
Prehecha ^a	567.919	28%
Prehecha modificada ^b	161.929	8%
En pantalla y software ^c	1.234.333	60%

Fuente: Subdirección de Fiscalización del SII.

Notas:

- a Declaraciones propuestas por el SII y aceptadas por los contribuyentes
 - b Declaraciones realizadas a partir de una modificación a la propuesta del SII
 - c Declaraciones que se realizan con el formulario en pantalla y declaraciones que se realizan con softwares comerciales o gratuitos.
- * Cifras provisionales

En relación con el número total de declaraciones del Impuesto a la Renta a gestionar, también se debe tener en cuenta la existencia de retención en fuente para los trabajadores en régimen de dependencia, lo cual reduce en un monto significativo el número de declaraciones.

En las declaraciones de IVA, el proceso de traspasar las declaraciones en papel a las declaraciones Internet ha ido más lento. En el año 2005, el porcentaje de las declaraciones en papel se sitúa en un 44%. Es importante hacer notar que el número total de declaraciones de IVA es relativamente alto en comparación con otros países, ya que llega a casi 11 millones de declaraciones al año, en un país que tiene una población de unos 15 millones de habitantes. Eso es una prueba del modelo generalizado de IVA que aplica Chile.

En relación con el número de datos que exige cada formulario se debe consignar en el caso del formulario de los Impuestos a la Renta unos 283 casilleros totales, distribuidos en sus dos páginas. En el caso del IVA, el mismo indicador es de unos 125 casilleros totales, repartidos también en dos páginas. Pero no todos los casilleros se emplean para hacer una declaración, por lo que es más apropiado evaluar el número de casilleros que efectivamente son usados. A continuación, en el cuadro 13 se presenta la contabilidad de casilleros que debe llenar un contribuyente promedio del Impuesto a la Renta.

Cuadro 13
CHILE: Datos que demanda hacer una declaración
a un contribuyente promedio.
Impuesto a la Renta

Año Tributario	Casilleros llenados (Millones)	Nro. de contribuyentes (Millones)	Frecuencia de casilleros
1990	7,5	1,0	7,8
1991	7,9	1,0	7,9
1992	8,7	1,1	7,9
1993	9,6	1,2	8,1
1994	10,5	1,3	8,1
1995	11,2	1,4	8,2
1996	12,2	1,5	8,2
1997	13,3	1,6	8,3
1998	15,2	1,7	9,0
1999	16,8	1,8	9,5
2000	17,8	1,8	9,7
2001	21,1	1,9	11,0
2002	23,8	2,1	11,6
2003	24,4	2,0	11,9

Fuente: Subdirección de Estudios del SII, en base a datos de declaraciones.

Del cuadro anterior, se observa que en el formulario de declaración de los Impuestos a la Renta, se utilizaron en 1990 unos 7,5 millones de casilleros, en tanto que en 2003 se emplearon unas 24,4 millones de casilleros. Si se normalizan ambas cifras por el número de contribuyentes, se concluye que en 1990 una declaración promedio requería de 7,8 casilleros, mientras que en 2003, la misma declaración promedio requiere de casi 12 casilleros.

Otro indicador que mide el esfuerzo de declaración es el del tiempo empleado en cumplir con una declaración. Tal como se muestra en el cuadro 14 en Chile, para una empresa de tamaño mediano, el tiempo total que le lleva preparar, declarar y pagar sus impuestos alcanza a 432 horas¹¹. Este número está un poco por debajo del promedio latinoamericano que llega a 634 horas, pero bastante por encima del tiempo de declaración de países desarrollados que se sitúa por debajo de las 300 horas.

Cuadro 14
¿Cuántos tiempo le toma preparar, declarar (retener) y pagar sus impuestos
a una empresa de tamaño mediano en un año?
Considera IVA + IRPJ + IRPF + Contribuciones a Seg. Social - Año 2005

G-7	Horas	Otros OECD	Horas	Latinoamérica	Horas
Alemania	105	Australia	107	Argentina	580
Canadá	119	Austria	272	Bolivia	1080
EE.UU.	325	Bélgica	160	Brasil	2600
Francia	72	Corea	290	Chile	432
Italia	360	Dinamarca	135	Colombia	432
Japón	101	España	56	Costa Rica	402
Reino Unido	nd	Finlandia	nd	Ecuador	600
Promedio	180,3	Grecia	204	Guatemala	260
		Irlanda	76	México	536
		Luxemburgo	nd	Nicaragua	240
Asia-Pacífico	Horas	México	536	Panamá	424
Corea	290	Nueva Zelanda	70	Paraguay	328
Indonesia	560	Países Bajos	700	Perú	424
Malasia	nd	Portugal	328	Uruguay	300
Singapur	30	Suecia	122	Venezuela	864
Promedio	293,3	Promedio	235,1	Promedio	633,5

Fuente: "Doing Business 2006", Banco Mundial.

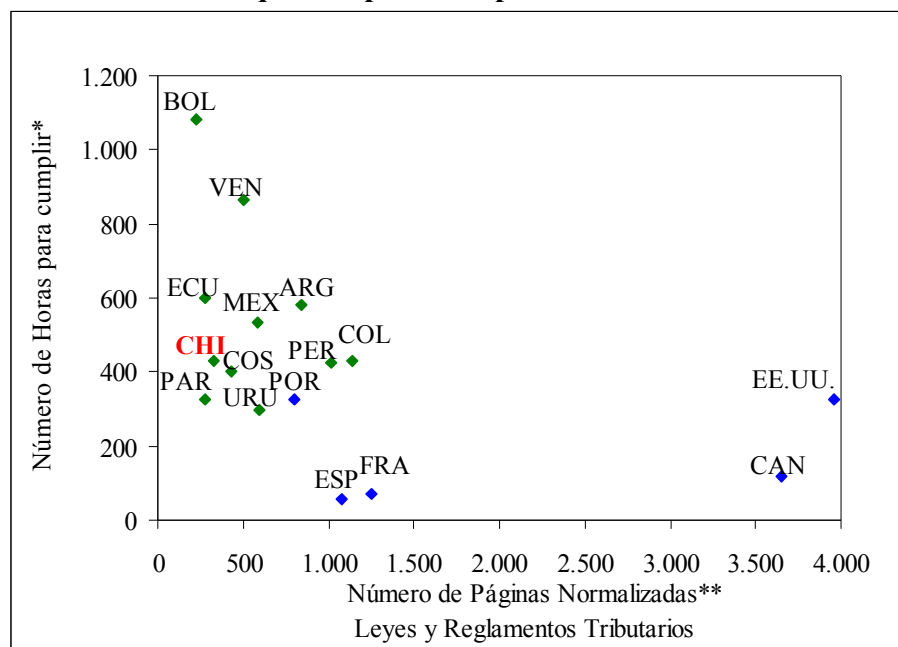
A nivel de países, los que lideran este índice de simplicidad en la muestra considerada son Singapur, España, Nueva Zelanda, y Francia. En todos ellos, el tiempo de cumplimiento para una empresa está por debajo de las 100 horas. A nivel latinoamericano, los países que comprometen según el estudio un mayor tiempo de cumplimiento son Brasil, Bolivia y Venezuela. A su vez, aparecen con mejores índices Guatemala, Nicaragua y Uruguay.

Otro aspecto que llama la atención es que algunos países, en la dimensión de longitud de sus leyes tributarias, aparecían con indicadores de mucha complejidad relativa. Pero eso no se traduce en tiempos de cumplimiento igualmente elevados. EE.UU., por ejemplo, muestra los datos de mayor extensión en cuanto a leyes, sin embargo, el tiempo de cumplimiento aparece en un rango moderado

¹¹ Tanto en Chile como en los demás países, la investigación se realiza en coordinación con la empresa PriceWaterhouseCoopers con sede en cada país. Se aplican una serie de supuestos en relación con el tipo de empresa, para hacer el ejercicio comparable entre países. El costo en horas se mide por año y se asigna al cumplimiento de IRPJ, IVA o impuesto a las ventas, IRPF y contribuciones sociales retenidas.

para los estándares internacionales. Con el interés de observar simultáneamente estas dos características, se ha representado en un mismo gráfico la extensión de las leyes y el tiempo de cumplimiento, según los antecedentes anteriores (Cuadro 15).

Cuadro 15
Extensión de las leyes tributarias y tiempo requerido para cumplir - Año 2005



Fuente: Elaborado con la base de legislación tributaria del CIAT y los datos del Cuadro 14.

Notas:

* Considera el número de horas de preparación, declaración (retención) y pago de impuestos de una empresa mediana (cuadro 14).

** Considera IVA, Código Tributario, Ley del Impuesto a la Renta y sus respectivos reglamentos. La cuenta es "normalizada" en el sentido que considera el mismo formato tipográfico. La cifra no es exacta ya que por simplicidad se contabilizaron también las páginas con encabezados y pies de páginas. En cualquier caso, dichos textos son iguales para todos los documentos.

Del cuadro anterior se puede observar que en el caso de los sistemas impositivos latinoamericanos se combinan leyes poco extensas con elevados tiempos de cumplimiento. En los países desarrollados, en que se dispone de esta información, el panorama es a la inversa. En esos sistemas, las leyes aparecen más extensas, pero los tiempos de cumplimiento son mucho más reducidos. Para esta observación, se pueden postular varias explicaciones. Una puede ser que la gestión tributaria de los países desarrollados es capaz de revertir la complejidad de su legislación ofreciendo, por ejemplo, declaraciones y pagos por vías electrónicas. Otra explicación es que la extensión de las leyes en esos países es "complejidad positiva", es decir, el detalle de las leyes ayuda a precisar cómo se debe preparar una declaración, induciendo menores tiempos de cumplimiento. En el caso de Chile, por ejemplo, las declaraciones prehechas están orientadas a las personas físicas lo cual no está reflejado en este indicador, en tanto que las empresas deben hacer su propia declaración y además asumir una carga adicional importante con la información de cruce que deben proporcionar al SII.

IV Conclusiones y comentarios

La simplicidad del sistema tributario incide sobre el objetivo de cohesión social por dos vías. Por una vía directa, la complejidad acentúa la exclusión de agentes del sistema fiscal y la discriminación entre contribuyentes, favoreciendo a los que tienen acceso y medios para usarla lícitamente (invocando una compleja franquicia tributaria) o ilícitamente (aprovechando un vacío en esa complejidad para evadir). Por una vía indirecta, la complejidad también condiciona el objetivo de cohesión social, en la medida que puede revertir los efectos esperados de los impuestos en términos de recaudación, equidad o eficiencia.

Existe una serie de variables que tradicionalmente se han empleado para evaluar la simplicidad de un sistema impositivo. Esas variables se pueden agrupar en tres ámbitos en los cuales es observable la simplicidad: en el ámbito de la política tributaria; en el de la legislación tributaria; y en el de la gestión tributaria. Se postula que estos ámbitos están interrelacionados, de modo que no es posible promover simplicidad sólo en uno de ellos.

Al evaluar los indicadores de simplicidad en el caso de Chile, éstos dan cuenta de una estructura tributaria relativamente simple, con un impuesto como el IVA que lidera esa simplicidad en su diseño y legislación. En los Impuestos a la Renta, la complejidad relativa de diseño aparece más elevada, y se manifiesta en el sistema de integración IRPJ-IRPF, en el incremento en el tiempo de la longitud de los instructivos, y en la cantidad creciente de datos que debe aportarse para una declaración promedio.

En cuanto a la gestión tributaria, aparece destacado el hecho de que las personas físicas se vean beneficiadas en Chile de una gran fuente de simplicidad como es la presentación de declaraciones vía Internet. Más aún, la mitad de las personas físicas declara vía Internet con la propuesta entregada por el SII. Esta herramienta ha sido de gran valor para la inclusión de los agentes al sistema fiscal, al poner en igualdad de condiciones y de acceso a la información a contribuyentes de distintos segmentos económicos, geográficos, de edad, etc.

En el caso de las empresas, el diagnóstico es menos favorable. Los días de trámites tributarios mínimos para iniciar una empresa en Chile no son despreciables, tampoco lo es el tiempo asociado a cumplir con sus obligaciones tributarias. Este último elemento se repite en casi todos los países latinoamericanos, es decir, que a pesar de contar con legislaciones y diseños moderados en extensión, no traducen eso en un costo en tiempo de cumplimiento moderado para las empresas. En países de reconocida complejidad legislativa como EE.UU. y Canadá, los tiempos que le toma a una empresa preparar, declarar y pagar sus gravámenes están muy por debajo de la media latinoamericana. Esto da cuenta de un aspecto del que deben hacerse cargo los países de la región en el campo de la simplicidad tributaria.

En este trabajo se trató de abordar fundamentalmente los aspectos de evaluación y diagnóstico de la simplicidad tributaria, limitada a unos cuantos índices ilustrativos. Tan importante como eso, debiera ser la estimación concreta de costos de cumplimiento en los países de la región, a través de estudios o encuestas diseñadas al efecto. Establecidas esas magnitudes y sus principales fuentes, resultarán mucho más oportunas la propuesta de medidas y prácticas concretas para apuntar hacia sistemas de mayor simplicidad y mejor desempeño.

Referencias

- Bankman, J. Y T. Griffith (1987) “Social Welfare and the Rate Structure: A New Look at Progressive Taxation” N° 75 California Law Review. Mimeo extraído del curso de Harvard Law School “Comparative Taxation”.
- Council of Europe (2001) “Promoting the Policy Debate on Social Exclusion from a Comparative Perspective”. Social Cohesion Development Division. DG III – Social Cohesion, Council of Europe.
- Ebrill, L.; M. Keen; J-P. Bodin; V. Summers (2001) “The Modern VAT” International Monetary Fund.
- Erard, B. (1993) “Taxation with Representation: An Analysis of the Role of Tax Practitioners in Tax Compliance”. *Journal of Public Economics* 52(2).
- Gann, H. y R. Strowd (1995) “The Enormous Complexity Of Being Fair”. Miller & Chevalier; Price Waterhouse. Publicado en www.tax.org
- Harrison, J. (1997) “Tax Law Improvement Project: The Quiet Achiever in Tax Reform” Commerce and Industrial Relations Group. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1996-97/97rn16.htm>
- Kaplow, L. (1994) “Accuracy, Complexity, and the Income Tax” *Working Paper 4631*, National Bureau of Economic Research.
- Kaplow, L. (1995) “How tax complexity and enforcement affect the equity and efficiency of the income tax” *Working Paper 5391*, National Bureau of Economic Research.
- Keating, D. (2005) “A Taxing Trend: The Rise in Complexity, Forms, and Paperwork Burdens” NTU Policy Paper 116.
- Mares, D. (1997) “Testimony for The National Commission On Restructuring The Internal Revenue Service”. Tax Division Of The American Institute Of Certified Public Accountants. <http://www.house.gov/natcommirs/aicpa2.htm>
- Mitja, L. y C. Valdes (2000) “Análisis Comparativo de la Administraciones Tributarias” Misión de la DGI de Francia en Chile. http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/inforanalis1.zip
- Slemrod, J. (2005) “The Costs Of Tax Complexity” Presentation to the President’s Advisory Panel on Federal Tax Reform.
- Thuronyi, V. (1996) “Tax Law Design and Drafting” International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch3.pdf>