

## I. Información Básica de la Cooperación Técnica (CT)

▪ País/Región:	CHILE
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Tributario
▪ Número de CT:	CH-T1276
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMM) Líder del Equipo; Chamorro Montes, Jessica Andrea Del Carme (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Carmen Montesinos Ibanez (IFD/FMM); Casalino Franciskovic, Juan Manuel (LEG/SGO); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Robles Alzamora, Paola A. (CSC/CCH)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Mar 2022.
▪ Beneficiario:	República de Chile a través del Ministerio de Hacienda y del Servicio de Impuestos Internos
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de agosto de 2022
▪ Tipos de consultores:	Firma Consultora y Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CCH-Representación Chile
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

## II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 El objetivo general de la cooperación Técnica es mejorar la eficiencia y suficiencia del sistema tributario en Chile, así como asistir el diseño técnico del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en el país. Los objetivos específicos incluyen: (a) evaluar alternativas de reforma de la administración y política tributaria que permitan mejorar el potencial recaudatorio, la eficiencia y la progresividad del sistema tributario; y (b) asistir el diseño de un sistema descentralizado de relaciones fiscales entre niveles de gobierno en el marco del compromiso con la responsabilidad fiscal del país.
- II.2 **Suficiencia y equidad tributaria.** La carga tributaria de Chile, definida como la razón de impuestos al PIB, se ha presentado relativamente estable en los últimos cinco años previos a la pandemia, promediando 20,5% del PIB en este período. En 2019, previo a la pandemia, Chile registró una recaudación de 20,9% del PIB<sup>1</sup>, levemente por

---

<sup>1</sup> Esto no incluye las contribuciones obligatorias a regímenes privados de Seguridad Social.

debajo del promedio de la región (22,3% del PIB), pero más de 10 puntos por debajo del promedio de los países OCDE, que se situó en el 33,4% del PIB<sup>2</sup>.

- II.3 La mayor parte de los ingresos tributarios de Chile en 2019 procedió del impuesto sobre el valor añadido o impuesto sobre bienes y servicios (39,9%). La segunda fuente de ingresos tributarios en importancia en 2019 fue el impuesto sobre la renta de sociedades (23,4%)<sup>3</sup>. Mientras la estructura impositiva en Chile ha evolucionado a una mayor participación del Impuesto a la Renta, en la actualidad se observan todavía en el sistema elementos regresivos derivados sobre todo de la incidencia del IVA en los primeros quintiles de la distribución de ingresos. En materia de brecha tributaria, Chile cuenta con niveles de evasión de en torno a 7,9% del PIB<sup>4</sup> y de gasto tributario de 2,3% del PIB para el año 2019<sup>5</sup>, los cuales tienden a aportar en la regresividad del sistema.
- II.4 Los altos ingresos derivados de la explotación del cobre y el sostenimiento de superávits fiscales han atenuado tradicionalmente la necesidad de aumentar la recaudación por impuestos directos en Chile. La confluencia del estallido social y la pandemia por COVID-19 ha generado sin embargo una mayor demanda de suministro público (cobertura y calidad) de bienes y servicios en áreas claves como educación, salud o asistencia social (incluyendo pensiones). Este nuevo contexto, junto con una mayor volatilidad del precio del cobre y otras materias primas, ha expuesto la necesidad de generar fuentes de ingresos permanentes adicionales y de un mayor equilibrio en la importancia recaudadora de los diversos instrumentos tributarios en aras de mayor equidad.
- II.5 El programa fiscal de la nueva administración define como objetivo clave el incremento de la recaudación tributaria en cinco puntos porcentuales del PIB en cuatro años. El cumplimiento de dicho objetivo requiere de la consideración de diversas reformas a instrumentos tributarios clave, en la búsqueda de avances redistributivos y mejoras en la eficiencia del sistema.
- II.6 En este desafío, el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) requiere de herramientas de evaluación del sistema que permitan cuantificar los efectos de la normativa actual y de la nueva reforma a ser legislada este año. La mejora de la eficiencia de la administración tributaria es una estrategia clave para incrementar la recaudación. En particular, la administración tributaria no cuenta con una estimación actualizada de los costos de cumplimiento en que incurren los contribuyentes para cumplir con el sistema tributario, dado que el último registro disponible corresponde a una encuesta realizada en el año 2014<sup>6</sup>, previo a la entrada en régimen de la Reforma Tributaria aprobada en ese mismo año. Los costos de cumplimiento permiten identificar aspectos de la regresividad del sistema entre los contribuyentes y evidenciar los efectos de los distintos regímenes que cohabitan, así como identificar las fuentes de los costos y facilitar la gestión de estos. Adicionalmente, el SII actualmente no cuenta con un instrumento que permita medir el rendimiento indirecto

---

<sup>2</sup> Global Revenue Statistic Database (OCDE).

<sup>3</sup> Global Revenue Statistic Database (OCDE).

<sup>4</sup> Jorrat, M (2021). La Brecha tributaria: Estimación y evaluación del gasto tributario y el cumplimiento tributario en Chile. Estimación de evasión promedio para período 2015-2018.

<sup>5</sup> SII (2021). [Informe de Gastos Tributario 2019 a 2021](#).

<sup>6</sup> Eurosocial Fiscalidad-Chile, SII, CIAT (2015). [Medición de los Costos de Transacciones Tributarios en Pequeñas y medianas Empresas en Chile](#).

que tienen las acciones coercitivas que actualmente se implementan en el cumplimiento tributario de los contribuyentes (SII, 2022).

- II.7 El actual gobierno chileno ha comprometido esfuerzos en el cierre de brechas de género y desde una perspectiva fiscal, ha iniciado un proceso que espera culminar en la implementación de presupuestos con enfoque de género en el mediano plazo. En este proceso, el sistema tributario, en su capacidad de modificar comportamientos y establecer incentivos, puede impactar la equidad de género, a través de posibles sesgos explícitos o implícitos, distorsiones laborales, brechas de acceso o efectos redistributivos, que no han sido identificados ni cuantificados en el caso de Chile por parte de las autoridades fiscales<sup>7</sup>. Mientras las tendencias y buenas prácticas apuntan instaurar una política fiscal neutral en género, las brechas de información aun representan un importante desafío<sup>8</sup>.
- II.8 **Descentralización fiscal y equidad regional.** El avance del proceso de descentralización en Chile, y la expectativa de que parte de la demanda adicional por bienes y servicios públicos se canalice a través de los gobiernos regionales, anticipa la necesidad de fortalecer el diseño de un sistema fiscal descentralizado de relaciones intergubernamentales. Chile, con 16 regiones y 346 comunas, es todavía un país altamente centralizado donde más del 42% de la población vive en la Región Metropolitana de Santiago. El gasto subnacional como porcentaje del PIB se sitúa, en promedio, en el 4,8% en el periodo 2015 a 2019 (0,8% en los gobiernos regionales y alrededor del 4% en los gobiernos municipales). La estructura de ingresos es exclusivamente dependiente de transferencias en el caso de Gobiernos Regionales (GOREs), mientras que los gobiernos municipales tienen ingresos propios que representan el 2,3% del PIB (sobre todo derivados del impuesto territorial, recaudado por el SII). Los gobiernos subnacionales en Chile no cuentan con capacidad de endeudamiento propia<sup>9</sup>.
- II.9 El debate sobre el borrador de texto constitucional y el compromiso de la nueva administración anticipa una profundización del proceso de descentralización en Chile. La elección de los Gobernadores regionales por vez primera en 2021 supone otro impulso al proceso. Un proceso eficiente de descentralización, alineado con el objetivo innegociable de sostenibilidad fiscal agregada de Chile, requerirá de: a) una clara asignación de responsabilidades de gasto a los GOREs, b) de una reconsideración de las fuentes de ingresos propios de los GOREs a través de una futura Ley de Rentas Regionales, c) de un sistema de transferencias fiscales desde el Gobierno Central con foco en la igualación de necesidades de gasto y capacidad fiscal, y d) de la definición de reglas de gestión fiscal y monitoreo de las finanzas subnacionales, incluidos posibles límites al endeudamiento subnacional. Todos estos pilares de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales deben diseñarse sobre la base de un contexto de profundización de la descentralización y acercamiento del gobierno a los ciudadanos<sup>10</sup>.
- II.10 De manera adicional, mejorar la disponibilidad de datos tributarios a nivel regional será esencial para el diseño e implementación del proceso. Garantizar la entrega de

---

<sup>7</sup> Cepal (2010), "Fiscalidad y equidad de género" y Cepal (2021), "La política Fiscal con enfoque de género en países de América Latina" analizan parcialmente el caso chileno.

<sup>8</sup> OCDE (2022), [Tax Policy and Gender Equality: A Stocktake of Country Approaches](#).

<sup>9</sup> BID (2022). Panorama de las Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno de Países de América Latina y el Caribe. Radics, Axel et al, eds.

<sup>10</sup> BID (2019). [Descentralización y Gobiernos Subnacionales. Documento Marco. División de Gestión Fiscal](#).

información a la ciudadanía es esencial para la evaluación de la gestión descentralizada en cada región. En materia de ingresos y del potencial recaudador de las regiones, actualmente el SII cuenta con un [portal de información tributaria](#) por región, que reporta los registros asociados a la facturación electrónica de empresas. Sin embargo, no se cuenta con una caracterización de los contribuyentes regionales de personas naturales ni su respectiva recaudación asociada, un aspecto esencial para la estimación de la capacidad fiscal de cada región.

- II.11 **Alineación estratégica.** Esta CT se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho de la Segunda Actualización Institucional (AB-3190-2), mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas del Estado para una mejor gestión fiscal; adicionalmente contribuiría al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12). Asimismo, se alinea con el objetivo de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN- 2819- 14), en el aporte a su resultado esperado de fortalecer la calidad de instituciones y políticas, así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública. Además, está alineada con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad de las políticas públicas y con la actualización de la estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales (GN-2538-31). Igualmente está acorde con la Estrategia de País del Grupo BID con Chile 2021- 2023 (GN-2946) en los siguientes componentes: (i) el apoyo para la simplificación de los trámites y de la transformación del Estado en plataformas digitales de fácil acceso; (ii) abordar el tema transversal de género; y, (iii) en el área de dialogo de descentralización, en donde se establece que específicamente que se buscará apoyar la reforma a través de la transferencia de conocimientos de buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan asegurar un proceso de descentralización que sea fiscalmente responsable, y una mayor probidad y transparencia de los gobiernos subnacionales. Finalmente, aborda la Visión 2025 (AB-3266) en la alineación específica que busca disminuir la brecha en desigualdad de género a través de un análisis que identifique los efectos diferenciados de sistema tributario entre mujeres y hombres, que permitan en el mediano plazo gestionar estas diferencias y aportar a reducir las brechas existentes,

### III. Descripción de las actividades y componentes

- III.1 **Componente 1. Fortalecimiento del sistema tributario nacional.** Bajo este componente, la CT apoyará: (a) la elaboración de una encuesta que permita calcular el costo de cumplimiento tributario para los contribuyentes en Chile y sus efectos redistributivos en el sistema; (b) la elaboración de una metodología de estimación de los rendimientos indirectos en recaudación de las medidas coercitivas con que cuenta el sistema tributario chileno; (c) acompañamiento al SII en la modernización del portal de estadísticas tributarias, de manera que permita acceder a datos regionales de los contribuyentes en cada región, identificando niveles de ingresos, pago de impuestos, calidad jurídica, género, entre otros; y (d) el análisis del sistema tributario chileno desde una perspectiva de género.
- III.2 **Componente 2. Fortalecimiento de la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal de Chile.** Bajo este componente, la CT apoyará: (a) organización de seminarios de diálogo técnico con expertos internacionales; (b) la elaboración de un estudio de mejores prácticas internacionales en materia de gestión y control de las finanzas públicas en contexto de relaciones

fiscales descentralizadas; (c) la elaboración de un estudio de diagnóstico y propuestas de diseño de una metodología de estimación de las necesidades de gasto subnacional sobre la base de las competencias a ser transferidas a los GOREs; (d) la elaboración de un estudio sobre opciones de definición de fuentes de ingresos propios (rentas regionales) y transferencias intergubernamentales; y (e) la elaboración de un estudio sobre capacidades de endeudamiento y definición de reglas fiscales para los GOREs.

- III.3 Los resultados esperados de esta cooperación contemplan que el sistema tributario chileno haya sido fortalecido en materias de eficiencia y suficiencia, a través de tres nuevas herramientas de análisis y profundización que estarán a disposición de la administración tributaria chilena luego de la ejecución del componente 1. Mientras que, el componente 2 espera fortalecer la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda en materia de descentralización fiscal, que pueda verse reflejado en una nueva propuesta de diseño de sistema descentralizado de relaciones fiscales para el país.
- III.4 El presupuesto estimado de la operación es de US\$250.000, los cuales serán financiados por el Banco a través de Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP).
- III.5 El Sistema de Monitoreo e Informe de CT (TCM) (OP-1385-4) indicará el grado de alcance de los objetivos y de la ejecución financiera del proyecto. Los productos y resultados logrados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con todas las partes interesadas.

### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	Total US\$	Financiamiento Total US\$
<b>Componente 1. Fortalecimiento del sistema tributario nacional</b>	Encuesta de cálculo del costo de cumplimiento tributario.	70.000	110.000
	Guía metodológica de estimación de los rendimientos indirectos en recaudación de las medidas coercitivas.	15.000	
	Plataforma de acceso a datos regionales de los contribuyentes en cada región.	20.000	

	Documento con análisis del sistema tributario chileno desde una perspectiva de género.	5.000	
<b>Componente 2. Fortalecimiento de las fuentes de ingresos de los Gobiernos Regionales.</b>	Documento de mejores prácticas internacionales en materia de gestión y control de las finanzas públicas en contexto de relaciones fiscales descentralizadas.	25.000	140.000
	Estudio de diagnóstico y propuestas de diseño de una metodología de estimación de las necesidades de gasto subnacional sobre la base de las competencias a ser transferidas.	30.000	
	Estudio sobre opciones de definición de fuentes de ingresos propios (rentas regionales) y transferencias intergubernamentales.	30.000	
	Estudio sobre capacidades de endeudamiento y definición de reglas fiscales para los GOREs.	30.000	
	Seminarios y diálogo técnico con expertos internacionales.	20.000	
	Evaluación	5.000	
<b>Total</b>		<b>250.000</b>	<b>250.000</b>

#### IV. **Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- IV.1 La CT será ejecutada por el BID, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) el Gobierno de Chile solicitó al Banco ser el ejecutor por la naturaleza del trabajo que se desarrollará; (ii) la División tiene capacidades técnicas; y operativas apoyando a los países en temas de diseño e implementación de medidas que contribuyan al fortalecimiento de los sistemas tributarios nacionales y en desarrollo de los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, así como un amplio recorrido de trabajo con el Ministerio de Hacienda de Chile. Adicionalmente, el Banco cuenta con una amplia experiencia en las temáticas de esta CT, habiendo financiado préstamos y ejecutado cooperaciones técnicas en esta área en varios países de la región.
- IV.2 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4. Criterios aplicados a la contratación por el Banco de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1). El Jefe de Equipo actuará como responsable para la preparación y ejecución de esta CT en coordinación con FMM. Esta operación contará con apoyo y recursos de la oficina país de Chile (CSC/CCH), que será la Unidad Responsable de Desembolsos. El periodo de ejecución se ha definido en 24 meses.
- IV.3 Igualmente, el Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado para la ejecución de la CT será el especialista en gestión fiscal para la Representación del Banco en Chile.
- IV.4 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación estarán incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco para la contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política

GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP-619-4, confirmamos que los consultores individuales (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario. De presentarse la necesidad de la contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual esta deberá realizarse según la versión actualizada de las políticas (GN-2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4).

## **V. Riesgos importantes**

- V.1 El principal riesgo es que los resultados de las consultorías no logren resultados robustos en cada uno de los análisis propuestos, de modo que no logren aportar información relevante a la toma de decisiones del Ministerio de Hacienda en materia de políticas tributarias y de fortalecimiento de las atribuciones de los GOREs. Para mitigar este riesgo, el diseño de las metodologías y herramientas serán realizadas en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda, DIPRES, Subdere y las contrapartes determinadas por el gobierno, que dirigirán la revisión y desarrollo técnico de los productos de la CT.
- V.2 En caso de que se requiera volver a decretar cuarentena obligatoria por la pandemia de COVID-19 u otra emergencia sanitaria, existe el riesgo de imposibilidad de desplazamiento de consultores internacionales a Chile. Tal riesgo se mitigará con la preparación de Términos de Referencia para las consultorías que permitan la entrega de productos de manera digital y la realización de actividades de manera virtual, incluyendo las instancias de capacitación.
- V.3 El Banco monitoreará el desarrollo del plebiscito sobre el borrador del texto constitucional, pero las actividades planteadas en esta CT son independientes de dicho proceso y requeridas en cualquier escenario legislativo de reforma.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- VI.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- VII.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

## **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CH-T1276](#)

[Matriz de Resultados - CH-T1276](#)

[Términos de Referencia - CH-T1276](#)

[Plan de Adquisiciones - CH-T1276](#)