

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de Políticas Fiscales con Equidad como Respuesta a la Pandemia COVID-19
▪ Número de CT:	RG-T3710
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pessino, Carola (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Alejos Marroquin, Luis Alejandro (IFD/FMM); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Negret Garrido, Cesar Andres (LEG/SGO); Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM); Valencia Arana, Oscar Mauricio (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 May 2020
▪ Beneficiario:	Argentina, El Salvador, México y Guatemala
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2020
▪ Tipos de consultores:	Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de esta cooperación técnica (CT) es generar conocimiento que aporte insumos para apoyar a los países de la región en el diseño de reformas de políticas para la reactivación económica y consolidación fiscal en el periodo post pandemia COVID-19, mediante el análisis de los efectos redistributivos de diferentes alternativas de políticas. Los objetivos específicos son: (i) generar y sistematizar conocimiento sobre la efectividad para redistribuir ingresos entre hogares de diferentes políticas tributarias y de gasto social durante la post pandemia; y (ii) difundir los productos generados, para promover la implementación de políticas públicas en materia de equidad.
- 2.2 **Justificación:** La crisis económica causada por la pandemia del COVID-19 está afectando y afectará fuertemente a América Latina y el Caribe (ALC). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la caída del PIB de ALC sería de 9,4% en 2020. Los países de la región han asignados recursos para la atención a la pandemia en un

equivalente a un 4,1% del PIB; lo cual es un nivel sin precedentes en la región, aunque el nivel es menor al promedio de países desarrollados ([Pineda, Pessino y Rasteletti, 2020](#)). Estos mayores gastos, sumados a menores ingresos como consecuencia de la reducción en la actividad económica, llevará a un fuerte incremento de los déficits fiscales y de la deuda de los países de la región, por lo que se requerirá de importantes consolidaciones fiscales. La crisis sanitaria y económica tendrá importantes implicancias sociales en términos de pobreza y desigualdad. Por su parte, la CEPAL estima que en ALC se observaría un aumento en la pobreza con 35 millones de nuevas personas pobres y 22,6 millones de nuevas personas en pobreza extrema.

- 2.3 Dados los fuertes impactos de la crisis del COVID-19 sobre la actividad económica, la pobreza y las finanzas públicas, el periodo de transición de la pandemia y post pandemia requerirá diseñar e implementar planes integrales que sirvan de estímulo económico y que apoyen a los hogares y firmas más vulnerables durante la recuperación. Dichos planes deberán además buscar la recomposición de la situación fiscal de los gobiernos, al mismo tiempo que consideren el impacto redistributivo de las medidas, considerando los mayores niveles de pobreza y desigualdad.
- 2.4 Tener presente la equidad de las políticas en estos planes integrales es particularmente importante en ALC porque, a pesar de los avances recientes, la región continúa siendo la más desigual del mundo. El promedio del índice de Gini de ingresos para los países de LAC fue de 0,476 para las últimas mediciones, mayor al promedio de África Subsahariana (0,423), y muy superior a los promedios observados en la OCDE (0,319); en Asia del Sur (0,360); y Asia del Este (0,372).
- 2.5 Los elevados niveles de desigualdad de ingresos en ALC están íntimamente ligados con una política tributaria y de gastos sociales que no son lo suficientemente progresivas. Antes de impuestos y transferencias, la desigualdad de ingresos en LAC es apenas 5,3% más desigual que en los países desarrollados (con un coeficiente de Gini de 0,515 vs 0,488).¹ Una vez que se consideran los impuestos y las transferencias, la diferencia en la desigualdad se ve incrementada a un 33%. Esto se explica porque en ALC los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad en solo un 4,7%, en promedio, mientras que en una muestra de países desarrollados la disminución es del 38%.²
- 2.6 Análisis de la incidencia fiscal³ muestran que la política de impuestos y de gasto en la región son muy inefectivas en reducir la desigualdad. Dos características del sistema fiscal son cruciales para determinar su grado de redistribución: (i) el tamaño de los impuestos y de las intervenciones de gasto, y (ii) la progresividad o regresividad de cada intervención. En ambos casos los países de la región califican peor que sus pares de la OECD. Por el lado de los ingresos, los países de la región no solo tienen en promedio una presión impositiva significativamente menor que los de la OECD, sino que también explotan mucho menos los impuestos al ingreso y a la propiedad,

¹ Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (Eds.). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos (Vol. 10). Inter-American Development Bank (IDB).

² Ibidem.

³ Consiste en asignar los impuestos (impuesto sobre la renta personal e impuestos al consumo, en particular) y el gasto público (gasto social y subsidios al consumo) a los hogares o a las personas y comparar los ingresos antes y después de impuestos y transferencias.

que son los más efectivos para otorgarle progresividad a sistema fiscal⁴. Por el lado del gasto, el impacto de las transferencias sociales y subsidios se debilita producto de importantes errores de focalización, donde transferencias se “filtran” a las familias de mayores ingresos.⁵

- 2.7 Incrementar el impacto redistributivo de la política fiscal requiere introducir cambios a la política tributaria y de los programas sociales. Sin embargo, en LAC esto se ve dificultado porque muchos países no cuentan con análisis robustos sobre el impacto redistributivos de sus políticas o por no existir estudios sistemáticos sobre la efectividad de ciertas políticas para generar impactos redistributivos significativos. Esta CT permitirá informar los diálogos de políticas del Banco con los países de la región y apoyar el diseño de reformas en el periodo post pandemia desde el ángulo de la equidad.
- 2.8 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente al desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, al apoyar el fortalecimiento del impacto redistributivo de la política fiscal. La CT también se alinea con: (i) el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, en cuanto a que dará apoyo conducente a una mayor eficiencia del gasto público y en la generación de ingresos; (ii) indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF, por sus siglas en inglés)⁶ 2020-2023 (GN-2727-12) por medio del indicador de apoyo a países en el fortalecimiento de la política y gestión tributaria y de gasto; y (iii) el Marco Sector de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al fortalecer la equidad fiscal. Adicionalmente, la CT se alinea con el documento GN-2819-1, correspondiente a los Programas Estratégicos para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS, por sus siglas en inglés), a través del objetivo de contribuir al desarrollo de políticas eficientes y eficaces que respalden el crecimiento económico y reducción de pobreza.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Fortalecimiento de la equidad fiscal durante la pandemia y a post pandemia.** Este componente buscará producir recomendaciones de modificaciones a las políticas tributarias y gastos existentes, a fin de incrementar el impacto redistributivo de la misma. En particular, se financiarán estudios de carácter regional que permitan estimar cómo la crisis afectó los diferentes deciles de ingresos y la desigualdad. También se financiarán estudios para simular el impacto de políticas de ingresos y gastos sobre la pobreza y equidad, teniendo en consideración la nueva realidad económica como consecuencia de la crisis del COVID-19.
- 3.2 **Componente II. Difusión de resultados.** El objetivo de este componente es difundir los resultados de los estudios realizados, con el fin de fomentar la implementación de

⁴ Los impuestos a la renta de las personas en LAC son considerados un “cascarón vacío”. Para una discusión más detallada ver: Corbacho A, Fretes V, & Lora E. (2013). Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo. IDB.

⁵ Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (Eds.). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos (Vol. 10). IDB.

⁶ Los indicadores principales del CRF a los que se alinean son: (i) porcentaje del producto interno bruto recaudado en impuestos; (ii) beneficiarios de programas focalizados antipobreza y (iii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen herramientas tecnológicas y de gestión que mejoran la entrega de servicios públicos. Adicionalmente se alinea al indicador auxiliar, países beneficiados por proyectos del BID enfocados a mejorar la movilización de recursos domésticos, y al indicador regional, coeficiente de Gini.

políticas públicas en materia de equidad. Para tal fin, esta CT financiará: (i) la edición de documentos resumiendo los principales resultados de los estudios financiados para la CT; y (ii) la realización de eventos de socialización de los resultados de los estudios realizados a través de una manera virtual y por los canales que actualmente utiliza el Banco para disseminación de conocimiento.

- 3.3 Como resultado de los productos financiados por la CT se espera fortalecer a países de la región en sus capacidades de diseño de políticas fiscales, mediante la priorización de las necesidades de gasto, la mejora de la estructura y recaudación tributaria y el fortalecimiento de la equidad de las políticas públicas. Los criterios de selección de los países incluyen: prioridad por el país en el contexto de la pandemia y post-pandemia, la articulación con el diálogo de políticas en el área fiscal, complementariedad con otras asistencias técnicas y actividades de investigación.
- 3.4 Los productos y resultados de esta CT serán igualmente compartidos con la Secretaría del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con el Capital Ordinario.
- 3.5 El presupuesto estimado para la operación asciende a US\$100,000 los cuales provendrán del Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS, por sus siglas en inglés),

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financia-miento Total
Componente 1	Fortalecimiento de la equidad fiscal durante la pandemia y la post pandemia	80,000	80,000
	Consultorías sobre impacto de la crisis sobre deciles de ingresos	40,000	40,000
	Consultorías sobre simulación de efectos redistributivos de ingresos y gasto	40,000	40,000
Componente 2	Difusión de resultados	20,000	20,000
	Elaboración de materiales de difusión y eventos	10,000	10,000
	Eventos para la difusión de resultados	10,000	10,000
Total		100,000	100,000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Dada la dimensión regional de esta CT y la falta de una entidad regional con capacidad de ejecutarla, el Banco será el organismo ejecutor a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). La experiencia sustancial del Banco en el área fiscal garantizará la sostenibilidad de la implementación de la CT. La ejecución por el Banco tiene el beneficio adicional de aprovechar lecciones aprendidas y recolectar resultados de diferentes experiencias para disseminar el conocimiento a la región.
- 4.2 Las actividades serán estrechamente coordinadas por los especialistas fiscales de IFD/FMM en los países, que aplicando los criterios detallados en el párrafo 3.3, participen en los estudios planeados. Los especialistas de IFD/FMM, en base a su continuo diálogo de políticas, presentarán el requerimiento del país y se evaluará (i) su alineación con los objetivos de la CT; (ii) su impacto y adicionalidad con el programa en el área fiscal en el país y (iii) la complementariedad con otros recursos. IFD/FMM mantendrá la debida coordinación con las Representaciones en esos países, incluyendo las eventuales misiones o reuniones que puedan incurrir durante la ejecución, así como gestionar las respectivas notas de no objeción que se pudiesen requerir de los países que participen en esta CT.

- 4.3 **Adquisiciones y Contrataciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Entre los riesgos del proyecto se encuentra la insuficiente calidad y disponibilidad de información de fuentes administrativas y de gasto para algunos de los estudios planeados. Para mitigar este riesgo, la CT focalizará su trabajo en países que han manifiesten interés y cuenten con la capacidad de entregar información de manera rápida. Asimismo, se completará la información con fuentes alternativas de información, tanto internas (como la Base de Datos de Gasto Público en América Latina y el Caribe, Cantidad y Calidad de Inversión y de Gasto en pensiones, elaboradas por el equipo de FMM), como externas al Banco (FMI, CEPAL).
- 5.2 Existe un riesgo de retraso en las actividades de ejecución de la TC dado las restricciones que se viven actualmente por la pandemia tales como restricciones de viajes. Este riesgo se mitigará al mantener un dialogo abierto y fluido con nuestras contrapartes en cada país participante, se contratarán consultorías que puedan trabajar de manera remota, y se organizarán eventos virtuales que faciliten el intercambio de información. Bajo este subtítulo se deberán identificar los riesgos clave para la ejecución de la CT.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), esta operación ha sido clasificada en la categoría “C” (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)). La CT apoyará el fortalecimiento de procesos y capacidades de la administración tributaria, por lo que no se financiarán obras públicas o infraestructura.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_21753.pdf](#)

[Términos de Referencia_8745.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_99230.pdf](#)