

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Frontera Digital de las Finanzas Públicas
▪ Número de CT:	RG-T3454
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Munoz Miranda, Andres Felipe (IFD/FMM) Líder del Equipo; Azuero Melo, Rodrigo (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Champi Ticona, Diana Carla (IFD/FMM); De Gyves Sandoval, Alejandro (CID/CME); Gonzalez De Frutos, Ubaldo Jesus (IFD/FMM); Greco, Maria Sofia (LEG/SGO); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Perez Rincon, Belinda (IFD/FMM); Pessino, Carola (IFD/FMM); Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (IFD/FMM); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM) Miranda, Andres Felipe (IFD/FMM) Líder del Equipo; Azuero Melo, Rodrigo (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); De Gyves Sandoval, Alejandro (CID/CME); Gonzalez De Frutos, Ubaldo Jesus (IFD/FMM); Greco, Maria Sofia (LEG/SGO); Perez Rincon, Belinda (IFD/FMM); Pessino, Carola (IFD/FMM); Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (IFD/FMM); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	11 Abr 2019.
▪ Beneficiario:	Países prestatarios miembros del BID
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de agosto de 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y empresas consultoras
▪ 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):	N/A
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N/A
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y justificación de la CT

- II.1 El objetivo de esta CT es apoyar a gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) a concebir e implementar estrategias de transformación digital de sus finanzas públicas. Mediante el desarrollo de modelos de negocio, metodologías, estándares, soluciones basadas en tecnologías digitales y estrategias de fortalecimiento del talento humano

y de la cultura organizacional, entre otros, la CT busca crear conocimiento que promueva el desarrollo de capacidades institucionales integrales en las haciendas públicas de la región para digitalizar áreas claves como la administración tributaria y la gestión del gasto público. Se espera que, con el fortalecimiento de las capacidades digitales promovida por esta CT, los beneficiarios estén en mejores condiciones para: (i) aumentar la recaudación de impuestos, (ii) mejorar la eficiencia y calidad del gasto, y (iii) mejorar la transparencia fiscal.

- II.2 El contexto nuevo y cambiante de la economía digital y la digitalización del sector público ofrecen a las administraciones fiscales de ALC un marco con necesidades e incentivos para concebir esquemas innovadores de procesos, procedimientos y soluciones digitales que apoyen de manera más eficiente y efectiva la mejora del diseño e implementación de sus políticas fiscales y la modernización de la gestión hacendaria. Muchas de las nuevas tecnologías digitales emergentes entrañan un potencial significativo para contribuir vigorosamente al progreso fiscal y al crecimiento económico en la región. A nivel mundial, se estima que adoptar tecnologías digitales podría incrementar la recaudación de impuestos indirectos en hasta un 2% del PIB por año, y en el futuro la digitalización podría ayudar a imponer impuestos a la riqueza escondida en paraísos fiscales, estimados en un 10% del PIB mundial (FMI, 2018).
- II.3 Además, el desarrollo tecnológico reciente y la creciente velocidad del tráfico de información han creado nuevas lógicas y canales digitales de relacionamiento entre personas y en los negocios y han cambiado las expectativas del ciudadano y el consumidor digital, aumentando la presión por un Estado más efectivo y eficiente. El contribuyente desea cumplir con sus obligaciones tributarias, pero quiere hacerlo de manera más expedita, simple y barata, y espera que la administración tributaria sea una socia ágil, cercana y amable. En contraprestación al cumplimiento tributario, el ciudadano quiere que las instituciones públicas le entreguen los bienes y servicios que necesita y en el momento, cantidad y calidad que los necesita. También espera acceso libre, amplio y comprensible a información fiscal, quiere participar más en la construcción de la política fiscal y en las oportunidades de negocio del sector público, y desea que la opacidad gubernamental y la corrupción no afecte sus decisiones privadas de consumo e inversión.
- II.4 Asimismo, las nuevas dinámicas comerciales y financieras derivadas de la economía digital demandan políticas modernas y formas de gestión fiscal diferentes puesto que las fórmulas tradicionales no capturan bien los hechos impositivos de los nuevos modelos de negocio digitales, como la *gig economy*, la economía compartida o las transacciones B2B o B2C en plataformas multilaterales<sup>1</sup>. En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), principal ingreso de la región, existe claridad teórica sobre cómo gravar estas actividades pero grandes dificultades y retos en cómo administrarlo.
- II.5 En este contexto, la transformación digital podría ayudar a resolver tres de los principales problemas vigentes en ALC: insuficiente recaudación tributaria, ineficiente gasto público y baja transparencia fiscal (Seco y Muñoz, 2018). No obstante, si bien el potencial de la tecnología digital es significativo, su adopción y uso generalizado en la región es aún incipiente, en gran medida porque el conocimiento sobre su evolución, funcionamiento y resultados es limitado. Este vacío en el conocimiento es precisamente el que la presente CT de investigación y difusión busca contribuir a

---

<sup>1</sup> OECD: [Tax and Digitalisation](#). Octubre 2018.

cerrar entre nuestros clientes, mediante la realización de estudios, análisis, experimentos y eventos de divulgación y transferencia de experiencias.

- II.6 El Banco viene apoyando la modernización de las finanzas públicas de la región en su proceso de transformación digital, mediante la implementación de productos digitales en proyectos de modernización de la gestión tributaria (i.e. la factura electrónica y la CCLIP PROFISCO en Brasil) (BID, 2018), así como en la integración y digitalización de la gestión financiera pública (i.e. la implementación de sistemas integrados de administración financiera, SIAF) (Pimenta y Seco, 2019). Asimismo, la División de Gestión Fiscal (FMM) y la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) han preparado una guía para la implementación del control del último beneficiario de la propiedad (UBO por sus siglas en inglés) en conjunto con el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para fines Tributarios (integrado por 154 jurisdicciones) que promuevan la transparencia tributaria<sup>2</sup>. Actualmente, el Banco está liderando el esfuerzo conjunto del Banco Mundial, el CIAT, y la OCDE para, con el apoyo de la presente CT, preparar estas guías para el IVA en servicios digitales basado en los acuerdos logrado por el grupo de tareas (*Task Force for Digital Economy*), integrado por 89 países y 7 organismos multilaterales (incluido el BID y la Secretaría de la OCDE), para la puesta en marcha de las políticas tributarias acordadas.
- II.7 La presente CT permitirá profundizar estas líneas de trabajo y ampliar el universo de iniciativas de digitalización de las finanzas públicas. En particular, la CT contribuye al programa operativo del Banco permitiendo ampliar, robustecer y divulgar el portafolio de productos de FMM que promueven la transformación digital de las finanzas públicas. Con ello, permitirá consolidar al Banco como el *trusted advisor* en el tránsito por la transformación digital de las haciendas públicas de la región. De igual forma, a partir de trabajos analíticos y experimentales, diversos actores de las haciendas públicas de ALC se beneficiarán con estrategias integrales, incluidas acciones que fortalezcan capacidades regulatorias, organizacionales, funcionales y tecnológicas, para la adoptar, adaptar y acelerar la modernización de la política tributaria, las administraciones tributarias y financieras, y entidades de gestión de inversiones y compras públicas, entre otros.
- II.8 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente al área transversal de capacidad institucional y estado de derecho, por medio del fortalecimiento de la gestión y planeación de los recursos públicos. La operación contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) por medio de los indicadores de: (i) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos, al fortalecer los sistemas presupuestarios, financieros, de inversión y compras públicas. Igualmente, se alinea a las prioridades de la Estrategia Sectorial sobre Instituciones de Promoción del Crecimiento y del Bienestar Social (GN-2587-2), y es consistente con los Marcos Sectoriales de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), y de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en las dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; y (ii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para fines Tributarios. *A beneficial ownership implementation toolkit* (2019).

- II.9 La CT se enmarca en los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario, en cuanto a la promoción de acciones que conlleven a: (i) contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano, y (ii) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía, a través del apoyo al fortalecimiento de la innovación tecnológica con el objeto de impulsar la calidad institucional y de las políticas, así como la capacidad de implementación, y de la elaboración de conocimiento de vanguardia en esferas pertinentes para las instituciones, que en este caso redunden en mayor capacidad recaudatoria y de gestión de gasto público de calidad.
- II.10 Los países beneficiarios de esta CT se han seleccionado por dos criterios: (i) la profundidad del diálogo establecido con el Banco, con frecuentes intercambios de conocimiento sobre innovación digital en gestión fiscal, prestación de asistencia técnica reciente, y/o operaciones de cooperación técnica y préstamo en diseño o ejecución; y (ii) el interés manifestado durante estas interacciones en los temas que aborda la operación, que será ratificado previo al inicio de actividades mediante cartas de no objeción. No obstante, los productos de conocimiento que se produzcan con esta CT (i.e. documentos de mapas de ruta, lineamientos y/o estándares) podrán extrapolarse y beneficiar de manera extendida a otros países de la región que enfrenten las mismas problemáticas y oportunidades. De esta manera, la CT se enmarca en las Estrategias de País con: (i) México 2013-2018 (GN-2749), al contribuir al objetivo estratégico de apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal; (ii) Brasil 2016-2018 (GN-2850), con relación al objetivo de promover la mejora del clima de negocios y mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (iii) Argentina 2016-2019 (GN-2870-1), con el objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejorar la eficiencia del estado y con el objetivo estratégico de fortalecimiento institucional del gobierno; (iv) Colombia 2015-2018 (GN-2948), con el área estratégica de efectividad de la gestión pública y con el objetivo de incrementar los recursos; (v) Paraguay 2019-2023 (GN-2769), en el sector prioritario de gestión pública e instituciones, para fortalecer capacidades de gestión pública e incrementar la movilización de recursos públicos; (vi) Uruguay 2016-2020 (GN-2836), en el eje estratégico de gestión del Estado y contribuye al objetivo estratégico de fortalecer los sistemas de gestión pública; (vii) República Dominicana 2017-2020 (GN-2908), con relación a la mejora en la gestión de las finanzas públicas, fortalecimiento institucional y transparencia; y (viii) El Salvador 2015-2019, con relación a fortalecer la sostenibilidad y gestión fiscal.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- III.1 **Componente 1. Producción de conocimiento aplicado y herramientas de apoyo a la transformación digital de las finanzas públicas.** El objetivo de este componente es crear conocimiento en la forma de modelos de negocio, metodologías, estándares y protocolos, a partir de estudios, pilotos experimentales y evaluaciones, que permitan a los gobiernos concebir y adoptar soluciones digitales integrales en la administración tributaria, la gestión del gasto público y la transparencia fiscal. Las actividades incluyen: (i) revisiones críticas y sistemáticas de la literatura y la práctica internacional de tendencias de transformación digital de la hacienda pública, con foco en la digitalización de la administración tributaria y la del gasto público y el fomento a la transparencia fiscal, incluyendo integración e interoperabilidad de sus bases de datos, nomina ampliada y compras electrónicas, e integración y modernización de los

Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF); (ii) para aumentar la efectividad de la administración del IVA aplicado a la economía digital y contribuir a los esfuerzos de recaudación tributaria, preparación de guías específicas para las necesidades particulares de los países de ALC (inicialmente para las particularidades de Argentina y México, pero extendiendo los beneficios de las orientaciones generales para todos los países de la región); (iii) elaboración de mapas de ruta que incluyan etapas, módulos y necesidades institucionales para la transformación digital de las administraciones tributarias, de administración financiera y de gestión del gasto público y la promoción de la transparencia fiscal, incluyendo a) para gestionar más efectivamente riesgos de fraude y evasión y mejorar el cumplimiento tributario (en México, Colombia, República Dominicana y/o estados de Brasil), creación de laboratorios de ciencia de datos; b) para mejorar la focalización del gasto público, diseño de modelos de integración e interoperabilidad de bases de datos del SIAF, de inversión pública y otras bases de datos gubernamentales (en Argentina, Chile, Paraguay y/o Uruguay); y c) para mejorar la eficiencia y transparencia del uso de los recursos públicos, metodologías de analítica de datos del SIAF y de otras fuentes de información (en Brasil y República Dominicana) y de gestión de riesgos en compras del Estado (en estados de Brasil y/o en Colombia); y (iv) implementación de pilotos para testear algunas soluciones digitales.

- III.2 Componente 2. Divulgación de las estrategias y productos de transformación digital fiscal.** El objetivo de este componente es realizar intercambios y discusiones con especialistas y potenciales clientes, tanto en los países beneficiarios de la CT como en otros interesados de la región, para divulgar el conocimiento producido, evaluar adaptabilidad y escalabilidad de los productos desarrollados y crear canales para obtener retroalimentación para su continua mejora, así como también difundir capacidades para adelantar transformación digital en el sector fiscal. Las actividades incluyen: (i) reuniones con actores relevantes y grupos consultivos para validar el documento guía para la aplicación del IVA a la economía digital; (ii) seminarios con autoridades de la región, el sector privado y ecosistemas de innovación para discutir soluciones digitales para la política y la gestión fiscal; y (iii) materiales de aprendizaje y difusión que promuevan el desarrollo de habilidades digitales, humanas y organizacionales, aplicadas al sector fiscal para clientes seleccionados
- III.3** El presupuesto estimado de la operación asciende a US\$400.000, los cuales provendrán del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) del Banco.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

<b>Componente</b>	<b>Descripción</b>	<b>BID (INS)</b>	<b>Financiamiento Total</b>
<b>Componente I.</b>	Consultorías guías para la aplicación del IVA a la economía digital	60.000	60.000
	Consultorías revisión literatura y práctica internacional	40.000	40.000
	Consultorías mapas de ruta digitalización	90.000	90.000
	Consultorías experimentación soluciones digitales	100.000	100.000
<b>Componente II.</b>	Talleres de validación y aplicación guías IVA a la economía digital	40.000	40.000
	Seminarios divulgación portafolio fiscal digital	40.000	40.000
	Capacitaciones y producción y difusión de materiales de aprendizaje y difusión	30.000	30.000

Total		400.000	400.000
-------	--	---------	---------

- III.4 **Comunicación y diseminación de resultados.** Los resultados finales de la CT serán presentados y discutidos en un seminario de cierre con beneficiarios de la CT y autoridades interesadas de otros países de la región donde se resaltarán también las lecciones aprendidas de esta experiencia. Los productos y resultados de esta CT serán igualmente compartidos con los administradores del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS).

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

- IV.1 El Banco será la agencia ejecutora a través de la División de Gestión Fiscal, dadas la cobertura regional, la amplitud de temas cobijados y las actividades de investigación y difusión de esta CT, además de la falta de una entidad regional con la capacidad de ejecutarla. El Banco tiene una larga experiencia en la ejecución de CT similares de investigación y difusión y es la opción más adecuada para contratar los consultores requeridos y promover la sustentabilidad en la implementación del proyecto. Previo al inicio de las actividades en los países beneficiarios se obtendrá la correspondiente carta de no objeción de la entidad enlace del país con el Banco.
- IV.2 Previo al inicio de las actividades en los países beneficiarios se obtendrá la correspondiente carta de no objeción e la entidad enlace del país con el Banco.
- IV.3 El Banco será responsable por la contratación de consultorías (consultores individuales y firmas) y servicios diferentes de consultorías conforme las políticas y procedimientos vigentes. Para consultores individuales aplicará la normativa AM-650; para la contratación de firmas consultoras será la política GN-2765-1 y la guía OP-1155-2; para servicios diferentes de consultoría aplicará la Política Corporativa GN-2303-20.

#### **V. Riesgos importantes**

- V.1 El principal riesgo asociado con la ejecución de la CT se relaciona con la sostenibilidad en el tiempo de los productos desarrollados. Para mitigar este riesgo, se prevé priorizar los países con los cuales FMM ya tiene un diálogo adelantado, un trabajo de experimentación y pilotaje de soluciones digitales, y/o operaciones de préstamo en diseño o ejecución, tales como Argentina, Brasil, México, República Dominicana y Paraguay, para prever la adaptabilidad y escalabilidad de los productos dentro en el marco de esos proyectos. Además, a representantes de dichos países se les invitará a seminarios previstos en la CT, así como a espacios de colaboración durante la concepción y diseño de los productos, para promover la apropiabilidad de los productos

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

- VI.1 No se prevén excepciones para las políticas del Banco.

#### **VII. Salvaguardias ambientales**

- VII.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".

**Anexos Requeridos:**

[Matriz de Resultados\\_27491.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_44660.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_72072.pdf](#)