

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Regional
▪ Nombre de la CT:	Política Fiscal basada en evidencia y uso de <i>Smart data</i> para el fortalecimiento de la equidad y la eficiencia.
▪ Número de CT:	RG-T3001
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carola Pessino (IFD/FMM), Jefa de equipo; Joaquín Zentner, Nuria Tolsá Caballero, Edna Armendáriz, Karen Astudillo y Mariana Canillas (IFD/FMM); Alejandro Rasteletti (FMM/CME); y Javier Jimenez (LEG/SGO)
▪ Taxonomía	Investigación y difusión
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 de junio de 2017
▪ Beneficiario:	Países de ALC, incluyendo entre otros Argentina, El Salvador, México y Perú
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo a través de IFD/FMM
▪ Donantes que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 400.000
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Agosto/2017
▪ Tipos de consultores	Consultores individuales.
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD/IFD)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión Social e Igualdad Capacidad Institucional y Estado de Derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) tiene por objetivo apoyar la mejora en la gestión, la transparencia, y el diseño de políticas fiscales en países de la región, mediante la priorización de las necesidades de gasto, la mejora de la estructura y recaudación tributaria y el fortalecimiento de la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Específicamente, se persigue:
- Apoyar la formulación de políticas basadas en evidencia (EBP - *Evidence based on policy*)¹ para lograr mayor eficiencia y equidad de la política fiscal.
 - Implementar Presupuestos basados en Resultados (PbR), Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP), Marcos de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y otras herramientas de planeación estratégica del gasto público, identificando buenas prácticas regionales e internacionales, y
 - Fomentar el diálogo, disseminando el conocimiento y recomendaciones de política pública.

¹ Las EBP son políticas basadas en evidencia objetiva, a menudo de investigación académica. Sus ventajas son: (i) ayudan a asegurar que las políticas efectivamente están respondiendo a las necesidades reales de la comunidad; (ii) permiten compartir información entre otros miembros del sector público, sobre qué políticas han funcionado y cuáles no; (iii) incentivan el uso eficiente de los recursos públicos, que de otra manera, se habrían utilizado en programas o políticas inefectivos y costosos; y (iv) garantizan que las decisiones se tomen de manera consistente con procesos caracterizados por la transparencia y asignación de responsabilidades.

- 2.2 **Justificación.** El espacio fiscal en la región es en general reducido, por la baja recaudación impositiva y los problemas de eficiencia por la falta de racionalización y focalización del gasto público. Éste también se ve afectado por la alta informalidad e inequidad y las presiones provenientes del envejecimiento poblacional (FMI, 2011).
- 2.3 Se necesita más evidencia para formular EBP que conduzcan a una mayor recaudación, equidad y eficiencia del gasto público. En primer lugar, resulta necesario un análisis de la incidencia de la política fiscal en la equidad y la pobreza que tome en cuenta el impacto generado por los desincentivos en el comportamiento. Si bien un cambio en política tributaria o de gasto pudiera tener un efecto directo redistributivo, cuando se toman en cuenta los cambios inducidos en el comportamiento, podría tener el efecto opuesto y contrarrestarlo².
- 2.4 En segundo lugar, debe mejorarse el planeamiento estratégico y asignación del gasto público mediante la utilización de tasas de retorno sociales y de evaluaciones de impacto. La literatura teórica y empírica reciente se ha concentrado casi exclusivamente en la eficiencia operativa, dando por sentado que la asignación del gasto es óptima o quizás difícil de abordar. En ALC, el índice del pilar de planificación orientado a resultados es de 2,8 puntos en 2013 — un nivel que continúa siendo relativamente bajo³. Las prioridades además deberían estar basadas en un análisis costo-beneficio, costo-efectividad o tasas de retorno sociales. La experiencia internacional sugiere, por ejemplo, que la inversión en educación temprana es muy baja con relación a su alto rendimiento (Heckman, 2008).
- 2.5 En tercer lugar, la implementación o modernización de Sistemas Integrados de Información Fiscal y Social (SIIF)⁴ podría mejorar la focalización del gasto, la equidad y la eficiencia tributaria. En ALC, el 39,2% de los beneficiarios de programas de transferencias condicionadas (PTC) y el 48,6% de los de pensiones no contributivas (PNC) son no pobres (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Por otro lado, paradójicamente, la cobertura de PTC y de PNC para los pobres extremos solo llega al 50,6% y 53% respectivamente. De corregirse estas deficiencias, habría recursos para cubrir al menos a todos los pobres extremos: se estima que el potencial ahorro en filtraciones sería 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB). Varios países de la región utilizan sistemas con focalización estadística (*means-tested*) o geográfica. Sin embargo, estos sistemas solo explican el 50% o 60% de la variabilidad observada en los estándares de vida (Robles et al., 2015). Las tecnologías de información se pueden usar para construir grandes bases de datos integradas (SIIF) que permitan el cruce de datos y permitan detectar la evasión fiscal y otros fraudes tributarios y construir perfiles de riesgos de los contribuyentes para hacer fiscalizaciones y auditorías más selectivas y efectivas, así como mejorar la focalización del gasto. Los SIIF de Argentina y Brasil podrían usarse como modelos iniciales (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo et al., 2011).

² Por ejemplo, un aumento en la tasa marginal del tramo impositivo superior del Impuesto sobre la Renta Personal podría incentivar una menor oferta laboral y el ingreso de mercado, provocando el efecto contrario al impacto redistributivo deseado.

³ Basado en el Sistema de Evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo—PRODEV (SEP) (Kaufmann, Sangines y García Moreno (2015).

⁴ Los SIIFS integran bases de datos registrales públicas y privadas (mediante estandarización de protocolos, convenios, normas legales y IT), permitiendo: Identificar unívocamente, individuos y hogares con domicilio (s), y empresas asociadas; conocer datos socioeconómicos, de ingresos, patrimonio, carencias, etc.; servir de padrones en tiempo real; focalizar la ayuda social: maximizar la cobertura y minimizar las fugas; y detectar la evasión.

- 2.6 Por otro lado, se detecta una falta o uso inadecuado de instituciones fiscales como PbRs o MFMPs. Los países que han adoptado MFMP mejoraron su posición fiscal en más de 2 puntos porcentuales del PIB, y las etapas más avanzadas de dichos marcos (ej. marcos de gasto con metas a nivel de programas) se asocian con menor volatilidad del gasto público social (Vlaicu et al., 2014). Los MFMP permiten a los gobiernos comprometerse a metas fiscales que van más allá de un ejercicio fiscal, internalizando la restricción presupuestaria intertemporal (BM, 2012) y son instrumentos que coadyuvan a una visión estratégica de mediano y largo plazo para la asignación del gasto en función de las prioridades del desarrollo económico y social.
- 2.7 Además, hay escasa identificación, cuantificación y gestión de riesgos fiscales⁵ y muchos de estos pasivos son ocultos (*off-budget*). Prácticamente no hay proyecciones de gasto ni déficit actuarial en salud ni de otros gastos relacionados con la vejez (Glassman y Zolota, 2014), pese a que las presiones fiscales aumentarán, esperándose que la tasa de dependencia de la vejez⁶ se multiplique por 3 para 2050. Considerando solo los factores demográficos y suponiendo que la cobertura y beneficios del sistema queda constante, se espera que el gasto en pensiones pase de 8% a 12% del PIB. El gasto en salud se espera que también aumente, por cuanto que el coste de atención de adultos mayores es mucho más elevado que el promedio, así como por razones tecnológicas.
- 2.8 Asimismo, son pocos los países que diseñan el presupuesto en función de un análisis de eficiencia asignativa. El instrumento que parece más adecuado es el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que parte de la idea de que los gobiernos deberían hacer presupuestos por resultados actuales o esperados más que por insumos (personal, compras de insumos intermedios, etc.) (Schick, 2006). Ello requiere definir indicadores que sean informativos sobre el programa y el resultado a medir, y publicarlos en forma periódica. Éstos podrían combinarse con el MFMP, reforzando el mecanismo y posibilitando mejoras en la eficiencia, asignación, ejecución, monitoreo y evaluación del gasto. Aquellos PbR que utilizan los indicadores de resultados para retroalimentar la preparación y asignación de recursos son los que logran ir mejorando la calidad del gasto. Un caso emblemático es el de Corea, quien recorta automáticamente los gastos de los programas con malos resultados (García López y Bae, 2014). Asimismo, se necesita de evaluaciones más rigurosas que pongan en evidencia la efectividad de los PbR en la región.
- 2.9 Otros instrumentos complementarios para mejorar la calidad y eficiencia del gasto son las revisiones periódicas del gasto público, práctica común en países de la OCDE que también ha venido implementando el Banco Mundial. Éstas tienden a hacer un análisis de la justificación del gasto específico, su eficiencia, equidad, y su rol para cumplir con las metas comparado con otros gastos.
- 2.10 Por último, la región podría beneficiarse del trabajo conjunto con los gobiernos, otros organismos internacionales, ONG, y otras instituciones, donde se compartan experiencias y se trabaje conjuntamente en las distintas problemáticas.
- 2.11 La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de

⁵ i.e. pasivos relacionados con gastos en la vejez, pasivos contingentes relacionados con garantías explícitas e implícitas al sector financiero, garantías a préstamos de empresas públicas o privadas, a los GSN, a las APP y en ciertos fideicomisos públicos.

⁶ La proporción de personas de 65 años o más y las personas que se encuentran en edad productiva, de 15 a 64.

inclusión social e igualdad mediante la priorización de las necesidades de gasto, la mejora de la estructura y recaudación tributaria y el fortalecimiento de la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas y con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho por medio del fortalecimiento de la gestión de la política fiscal. Adicionalmente la CT es contribuirá con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en los indicadores siguientes: beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza y agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos.

- 2.12 Esta CT se alinea con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), que identifica el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la eficiencia y equidad del gasto público. También complementa las CT de Mejora de la calidad y eficiencia del gasto público en ALC (ATN/AA-14695-RG, ATN/FI-14694-RG y ATN/OC-14696-RG), de Fortalecimiento de la Transparencia e Integridad en los Países del Triángulo Norte (ATN/AA-15681-RG), Agenda Digital Fiscal (ATN/OC-16249-RG), Apoyo a la Mejora de la Gestión del Gasto Público y el Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria (ATN/FI-15360-ES) y de Apoyo al fortalecimiento de la administración tributaria y a las políticas fiscales para el crecimiento inclusivo (ATN/OC-16234-ES). La actividad (iv) del Componente 1 complementa los esfuerzos de la actividad (i) del Componente II de la CT ATN/OC-16249-RG, incluyendo el conocimiento de lecciones aprendidas en países avanzados y de la región y la preparación de planes de implementación de SIIF. Esta CT también servirá como complemento a las actividades (ii) y (iii) del Componente 2⁷ de la TC ATN/OC-16234-ES, ya que proveerá una síntesis de buenas prácticas en la región basadas en EBP, que servirán de insumo para el desarrollo de estas actividades.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto.

- 3.1 El Banco, si es necesario, trabajará con las autoridades de los Ministerios de Finanzas o Desarrollo o Presidencia (según el caso), de los países implicados. A estos efectos, se mantendrán reuniones periódicas y un diálogo constante a través de los especialistas de FMM ubicados en las respectivas oficinas de país en las siguientes actividades:
- 3.2 **Componente 1: Apoyo al diseño e implementación de EBP para la priorización del gasto.** Busca mejorar la eficiencia y equidad del gasto y disminuir la evasión mediante estudios y diagnósticos sobre: (i) el análisis de incidencia de la política fiscal en la equidad, incluyendo efectos de segundo orden y el cálculo de valoraciones alternativas al costo del gasto en educación y salud; (ii) el análisis de la eficiencia asignativa del gasto: a lo largo del ciclo de vida (educación temprana hasta el entrenamiento laboral), entre diferentes subcomponentes, entre diferentes niveles de gobierno, y con respecto a su impacto intertemporal (e.g. transferencias sociales de impacto a corto plazo vs. inversión en capital físico y humano de impacto a largo plazo); (iii) el mejoramiento del planeamiento estratégico calculando las tasas de retorno social de los diferentes tipos de gasto y programas, realizando evaluaciones

⁷ Estas actividades son respectivamente: (i) sistemas de gestión presupuestaria, incluyendo el marco presupuestario de mediano plazo y la gestión por resultados; y (ii) políticas de gasto para mejorar la eficiencia y la equidad.

de impacto y conduciendo análisis costo-beneficio (CBA); (iv) el desarrollo de planes de implementación de SIIF que permitan el cruce de datos automatizados entre todos los organismos relevantes (incluyendo la Administración Tributaria y la Seguridad Social), usando las ventajas de la nube y de las tecnologías de identificación biométricas; (v) el diseño de sistemas estadísticos integrados y basados en *Big Data* de registros administrativos; (vi) el desarrollo de aplicaciones para cuantificar el gasto social y promover su focalización personalizada a partir del Perfil Digital de Beneficiarios del Gasto Social, la tarifa social y el gasto salarial, mediante mapas de pobreza en tiempo real y *online*, y aplicaciones de pagos digitales automatizados; y (vii) diseño del Perfil de Riesgo del Contribuyente digital usando *data analytics*, cruzando información con bases de datos integradas de gasto y tributación. Se estudiará, entre otros, el ya existente sistema integrado de información (SINTyS) de Argentina, cuantificando su impacto sobre la evasión, equidad y eficiencia, y documentando los resultados y las lecciones aprendidas a efectos de poder implementar una herramienta mejorada en otros países de la región⁸.

- 3.3 **Componente 2. Desarrollo e implementación de PbRs, MFMPs, MGMPs y otras herramientas de planeación estratégica del gasto público.** Este componente busca mejorar la evaluación, eficiencia asignativa y planeamiento estratégico del gasto, mediante: (i) la implementación de mejores prácticas, incluyendo la integración de PbRs en MFMPs con el objetivo de reforzar la articulación entre el desempeño, la decisión de asignación presupuestaria y la priorización y planificación del gasto a largo plazo (incluirá la evaluación de la efectividad de estas herramientas); (ii) desarrollo metodológico para la revisión del gasto público y realización de evaluaciones de impacto de diferentes programas en países selectos, priorizando la equidad y la eficiencia y que servirán de insumo para el diseño de PBRs; y (iii) la realización de proyecciones del gasto asociado al envejecimiento poblacional bajo distintos supuestos y estimación de otros pasivos contingentes para su incorporación en los MFMP; y (iv) evaluación de herramientas y lecciones aprendidas en la implementación de estas herramientas. Se espera trabajar entre otros, con los gobiernos de Perú, México y El Salvador. El primero podría mejorar la aplicación de PBRs en aspectos como la modificación de las asignaciones de gasto en base a los indicadores de resultados. En el segundo, se podría diagnosticar cómo mejorar los PBRs a nivel subnacional incorporando mejoras en la equidad del gasto subnacional. En el caso de El Salvador, la presente CT complementaría los esfuerzos de consolidación fiscal apoyados por la CT ES-T1207 mencionada anteriormente.
- 3.4 **Componente 3. Lecciones aprendidas y diseminación.** En base a los componentes anteriores se realizará: (i) un diagnóstico de la eficiencia y equidad de la política fiscal en la región, identificando los avances y potenciales áreas de mejora; (ii) una síntesis de buenas prácticas y lecciones aprendidas, identificando tanto aquellas prácticas que favorecen tanto la eficiencia como la equidad, como aquellas entre las que se genera una disyuntiva entre ambas; y (iii) reforzar el diálogo de buenas prácticas en EBP en política fiscal mediante la difusión y diseminación del conocimiento, como insumo para el Diálogo Regional de Política, uno de los principales instrumentos del BID para fomentar el intercambio de experiencias y conocimiento entre funcionarios de alto nivel de ALC y expertos clave de desarrollo.
- 3.5 El Jefe de Equipo de proyecto será responsable del monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas objeto de esta CT, que será

⁸ Se explorará, en el diagnóstico, una posible sinergia con el PBL de transparencia (AR-L1268) en pipeline 2017.

monitoreada por medio de los informes anuales en el Sistema Convergencia del Banco y de informes de FMM sobre cada producto específico. La evaluación seguirá los requisitos y procedimientos establecidos por el Banco, y a través de la matriz de resultados, para lo cual se ha incluido una partida en el presupuesto (Anexo I).

- 3.6 **Presupuesto indicativo.** El costo de esta CT asciende a US\$400.000, conforme al siguiente detalle:

Componente	Descripción	Actividad	Financiamiento
1	Apoyo al diseño e implementación de EBP	Apoyo al diseño e implementación de EBP para la priorización del gasto	160.000
2	Desarrollo e implementación de PbRs, MFMPs y otras herramientas de planeación estratégica del gasto público	Implementación PbRs, MFMPs, y otras herramientas	150.000
		Metodología revisión gasto y evaluaciones de impacto	
		Proyecciones del gasto asociado al envejecimiento	
3	Lecciones aprendidas y diseminación	Lecciones aprendidas y diseminación	60.000
Monitoreo y evaluación			30.000
Total			400.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La CT será ejecutada por el Banco, a través de IFD/FMM. El Banco y el personal específico involucrado tienen experiencia en los tres componentes de esta CT, lo que le cualifica para la selección y contratación de los servicios de consultoría que, en su caso, se requieran. El Banco como agencia ejecutora de esta CT regional podrá así además garantizar que los productos cumplen con los estándares de calidad adecuados y su aplicabilidad a otros países de la región y brindarles su asesoría técnica y operativa. La operación prevé la contratación de consultores individuales de acuerdo con las directrices establecidas en la AM-650.
- 4.2 **Beneficiarios indirectos y directos.** Indirectamente, todos los países miembros del Banco en América Latina y el Caribe serán beneficiados con los estudios y su diseminación. Entre los países beneficiarios directos se encontrarían Argentina, El Salvador, Perú y México, con un diagnóstico que posibilitaría generar un plan de implementación para futuras operaciones o planes piloto.

V. Riesgos importantes

- 5.1 No se prevén grandes riesgos puesto que la CT será ejecutada por el Banco y se cuenta con el apoyo de los interesados. Un riesgo moderado podría ser la falta de capacidad para implementar las herramientas objeto de esta CT, así como la insuficiente calidad y disponibilidad de información de fuentes administrativas y de gasto. Para mitigarlo, el Banco se focalizará en países selectos con experiencia en el uso de las mismas, así como en otros países que han manifestado su interés. 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).

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Esta cooperación técnica no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de esta CT, no se esperan riesgos sociales o medioambientales relacionadas con las actividades descritas en la misma, y se recomienda que este proyecto sea clasificado como C.

Anexos Requeridos:

- [Anexo I - Matriz de Resultados](#) (desarrollado y generado en Convergencia)
- [Anexo II - Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos](#)
- [Anexo III - Plan de Adquisiciones](#)

POLÍTICA FISCAL BASADA EN EVIDENCIA Y USO DE “SMART DATA” PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD Y LA EFICIENCIA

RG-T3001

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)** de conformidad con la comunicación de fecha 29 de junio de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$400.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:

ORIGINAL FIRMADO

10/8/2017

Sonia M. Rivera

Fecha

Jefe de División

Unidad de Gestión de Donaciones y

Cofinanciamiento

ORP/GCM

APROBADO:

ORIGINAL FIRMADO

11/8/2017

Vicente Fretes Cibils

Fecha

Jefe de División

División de Gestión Fiscal

IFD/FMM