

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

**PROGRAMA DE INTELIGENCIA FISCAL PARA AUMENTAR LA CALIDAD DEL
GASTO EN PANAMÁ**

(PN-L1172)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: José Larios (IFD/FMM) Jefe de Equipo; Carola Pessino (IFD/FMM), Jefe Alterno; Ana Cristina Calderón, Karen Astudillo, Anastasiya Yarygina Udovenko, Mariana Canillas, y Nathalia González (IFD/FMM); Esteban De Dobrzynski (LEG/SGO); José Martínez (SPD/SDV); Leonor Corriols y David Ochoa (VPC/FMP); Carolina Freire (SCL/SPH); Maria Ines Vasquez (IFD/ICS); y Anabelle Wever (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PANAMÁ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Inteligencia Fiscal para Aumentar la Calidad del Gasto en Panamá		
Número de Proyecto:	PN-L1172		
Equipo de Proyecto:	José Larios (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Carola Pessino (IFD/FMM), Jefe Alterno; Ana Cristina Calderón, Karen Astudillo, Anastasiya Yarygina Udovenko, Mariana Canillas, y Nathalia González (IFD/FMM); Esteban De Dobrzynski LEG/SGO); José Martínez (SPD/SDV); Leonor Corriols y David Ochoa (VPC/FMP); Carolina Freire (SCL/SPH); Maria Ines Vasquez (IFD/ICS); y Anabelle Wever (CID/CPN).		
Prestatario:	República de Panamá		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA).		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	20.000.000
	Total:	US\$	20,000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	OP-102 y la OP-703 (B.1, B.2, B.3, B.7 y B.17).	
	Clasificación:	C.	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y problemática

- 2.1 Panamá creció a una tasa promedio anual de 6% durante la primera década del 2000¹, en contraste al 2,5% de la región; sin embargo, la tasa de crecimiento fue de desacelerándose entre 2010 y 2019, en un rango de 7,8% a 3,0% respectivamente. Por otro lado, si bien la pobreza se redujo del 36,6% a 21,5% entre 2005 y 2019, lo hizo a un paso más lento que el promedio regional que bajó la tasa de pobreza de 50% a 30% durante el mismo periodo².
- 2.2 La crisis causada por la COVID-19 provocó una caída en el PIB de 17,9% en 2020³, mientras que los ingresos tributarios registraron una caída del 26%. El impacto en el empleo ha sido congruente con la caída del PIB, en tanto 109.392 contratos de trabajo continuaban suspendidos a julio de 2021 (38% del total de suspendidos); y el sector privado reporta una pérdida permanente del 37% de

¹ Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database* (abril, 2021).

² Banco Mundial y Garcimartín, Freire y Astudillo (2021). Se excluye a Panamá de los países de la región. Los países considerados son: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico, Paraguay, El Salvador, y Uruguay.

³ Instituto Nacional de Estadística y Censo: "Avance de Cifras del Producto Interno Bruto: Anual y Trimestral 2020".

empleos formales⁴. Para gestionar el impacto de la caída del PIB, la estrategia del MEF se centró en mantener las transferencias, subsidios y gastos existentes previo a la pandemia y generar nuevos programas para atender los retos en el sector salud, social y económico. Como consecuencia, el déficit fiscal aumentó de 2.9% en 2019 a 10,1% del PIB en 2020.

- 2.3 En este contexto se modificó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) a fin de elevar el límite de déficit fiscal⁵. El MEF redirigió US\$2.000 millones⁶ (3,8% del PIB) del presupuesto de 2020 a las instituciones públicas que requerían combatir la crisis sanitaria y transferir recursos a la población más vulnerable, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera: (i) Plan Panamá Solidario (2,0% del PIB); (ii) sector salud (0,6% del PIB); (iii) reactivación económica (0,7% del PIB); y (iv) otros programas (0,4% del PIB)⁷. Para 2021, el MEF ha asignado US\$872 millones (1,5% del PIB⁸) del presupuesto para enfrentar la pandemia y la emergencia ocasionada por los huracanes ETA e IOTA, los cuales han sido distribuidos de la siguiente forma: (i) Plan Panamá Solidario (1,1% del PIB); (ii) sector salud (0,2% del PIB); y (iii) otros programas (0,2% del PIB)⁹.
- 2.4 Existen dos problemas estructurales generales que afectan la sostenibilidad fiscal y que han sido exacerbados por la pandemia: (i) la carga tributaria es insuficiente e inferior a sus necesidades de gasto y su nivel de desarrollo; la más baja en la región (8,2% del PIB versus un promedio regional del 19% en 2019)¹⁰; y (ii) existen desafíos de eficiencia, transparencia y equidad del gasto donde, por ejemplo, en 2018¹¹, la filtración promedio de Bono Alimentario y Beca Universal ascendió a 66,6%¹². Los subsidios energéticos benefician a todos los panameños sin considerar sus condiciones socioeconómicas, lo que resulta en altas tasas de filtración. Según el Desarrollo en las Américas (DIA) 2018, las filtraciones totales del gasto público alcanzan el 1,6% del PIB, y de ello dos terceras partes se originan en el gasto tributario y en los subsidios energéticos, que, a diferencia de los programas sociales, no toman en cuenta las condiciones socio económicas de la población.
- 2.5 El MEF tiene como responsabilidad la formulación de iniciativas en materia de: política económica; inversiones públicas, estrategia social; elaboración, ejecución y control del presupuesto general del Estado; el crédito público, la modernización del Estado; y la elaboración y ejecución de la programación

⁴ René Quevedo, Economista Laboral, Panamá. La Verdad Panamá (julio, 2021).

⁵ Ley Nro.185 modificó la LRSF: límites para el déficit fiscal de 9,5% a 10,5% del PIB para 2020; a 7% a 7,5% para 2021; a 4% en 2022; 3% en 2023; 2% en 2024; y 1,5% para 2025 hacia adelante.

⁶ MEF, "Acciones implementadas para reactivar la economía, la productividad, los ingresos y el empleo en Panamá". Presentación realizada por la Viceministra de Economía (julio, 2021).

⁷ Fuente: MEF. El resto de los programas comprende a Seguridad (0,07 del PIB), Emergencia Ambiental (0,03% del PIB), Otros (0,33% del PIB).

⁸ El nivel de PIB usado corresponde a la estimación del FMI para el 2021, publicado en *World Economic Outlook Database* (abril, 2021).

⁹ Información provista por el MEF. En "otros programas" se incluye recursos para la emergencia ambiental (0,1% del PIB).

¹⁰ Las brechas de incumplimiento del impuesto sobre la renta de empresas, impuesto sobre la renta de personas naturales, e impuesto sobre la transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios, es de 73%, 33% y 45% respectivamente DGI-MEF, 2020.

¹¹ Pessino, 2021.

¹² Filtración es el error de inclusión, o error de tipo II, que se da en las situaciones en las que el beneficio se entrega a quien no lo necesita.

financiera pública. Como parte de la responsabilidad de generar eficiencias en el uso de los recursos públicos y mantener la calidad del gasto como instrumento para alcanzar de forma sostenida la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) dirige la administración presupuestaria para orientar a las entidades públicas en: (i) la preparación y examen de sus anteproyectos de presupuesto; (ii) la preparación del anteproyecto de Presupuesto General del Estado para que sea considerado y aprobado por el Consejo de Gabinete, (iii) la asignación periódica, registro, seguimiento y evaluación de la ejecución del Presupuesto General del Estado, (iv) su cierre y liquidación anual; y (v) ejerce la administración y el manejo del gasto público.

- 2.6 Los padrones sociales y tributarios utilizados habitualmente para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para ser beneficiario de estos programas no cuentan con información suficiente, oportuna, y de calidad para detectar ingresos no declarados y corroborar el monto de los auto-declarados. Además, no se cuenta con bases de datos que permitan identificar y focalizar el gasto público con enfoque de género¹³ y cambio climático. Por ello la necesidad de información independiente de otras administraciones públicas, “terceros”, que verifiquen y validen si una persona u hogar califica para un programa social y así estimar los potenciales ahorros en el gasto público. Los determinantes de esta problemática de producción y uso de información para usos fiscales incluyen: descoordinación entre instituciones para compartir información; inadecuados procesos de gestión de datos; infraestructura tecnológica obsoleta; ausencia de nuevas tecnologías digitales para interoperar/integrar/procesar los datos de múltiples fuentes en magnitudes grandes; ausencia de gobernanza para intercambios de información; limitado talento digital que permita analizar esos volúmenes de datos y su aplicación para focalizar el gasto público.
- 2.7 El MEF carece de metodologías y herramientas digitales que les permita cumplir con su función de fortalecer la calidad del gasto y mantener la estabilidad macro fiscal y macroeconómica. Durante la pandemia, por primera vez el MEF y la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)¹⁴ han colaborado en mantener la calidad del gasto, amparado en los mandatos legales de ambas instituciones, para desarrollar el vale digital¹⁵, que unió bases de datos del Registro Público, Colegio Electoral, Ministerio de Trabajo, Caja de Seguro Social (CSS), DGI, y utilizó criterios de inclusión y exclusión para determinar beneficiarios del programa.
- 2.8 Basado en esta experiencia y sus avances, el MEF ha decidido, con el apoyo del Banco, crear el EFI (Ecosistema Fiscal Inteligente) para mejorar la eficiencia técnica del gasto, lo cual generara una mayor transparencia del gasto. La innovación del programa se centra en dotar al MEF del EFI, compuesto de normas legales, institucionales, y de gobernanza¹⁶ de la información, herramientas digitales y capacidad analítica que resuelvan problemas de coordinación y de

¹³ [Perfil de país Igualdad de Género](#). ONU- Mujeres. (Marzo, 2021).

¹⁴ Ley 65 del 30 de octubre 2009 crea la AIG, entidad que cuenta con un marco normativo que le concede la autoridad de guardar y utilizar la información administrativa del Estado para mejorar su eficiencia.

¹⁵ Parte del Programa Panamá Solidario (PPS) y cuyo monto por persona ha aumentado de US\$80 a US\$120 y según AIG ha beneficiado alrededor de 1.2 millones de personas.

¹⁶ La gobernanza incluye los convenios de intercambio de información y la coordinación con las entidades que participaran en el EFI con la colaboración de AIG.

información, permitiendo apoyar a las unidades ejecutoras del gasto público a mejorar la focalización¹⁷ y reducir ineficiencias del gasto. En Argentina, un ecosistema similar, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (1997), tuvo una inversión de US\$40 millones y permitió ahorrar/detectar evasión en apoyo a la administración tributaria de al menos US\$120 millones anuales.

- 2.9 El EFI dentro de la Unidad de Calidad del Gasto (UCDG) constituirá un marco normativo de aplicación general, para gobernar que los organismos que intercambian bases de datos acceden a ellas en virtud de acuerdos bilaterales con otra oficina de gobierno para fines exclusivamente fiscales. Estos acuerdos de intercambio de información son de doble vía ya que la interacción de las administraciones con el EFI genera conocimiento dentro de los participantes en el EFI, el cual se institucionalizará dentro del MEF como una UCDG asociada a DIPRENA.

B. Objetivos, descripción y resultados esperados

- 2.10 El objetivo general es aumentar la eficiencia y equidad del gasto mediante la implementación del EFI. El objetivo específico es mejorar la focalización de los recursos públicos encaminados a los programas de gasto público.
- 2.11 **Componente I. Mejora de la gobernanza, institucionalización del sistema y gestión del talento humano (US\$8.000.000).** Este componente promoverá la puesta en marcha y entrada en operación de la UCDG en DIPRENA por medio de la (i) implementación de plan de gobernanza y coordinación entre las dependencias participantes en el ecosistema, la Dirección de Tecnología e Informática (DTI) y con el apoyo de la AIG; (ii) desarrollo e implementación de cargos y criterios de selección de personal calificado; (iii) desarrollo e implementación de planes de recursos humanos y capacitación profesional del personal; (iv) implementación de convenios de intercambio de información con otras entidades¹⁸; y (v) desarrollo de productos analíticos para mejorar la calidad del gasto con criterios de género (por ejemplo, desarrollo de criterios de focalización que permitan impactar económica y socialmente en madres solteras con hijos e hijas en edad escolar, además de indicadores de resultados del gasto social con enfoque de género); y cambio climático (mediante la optimización de los subsidios a las tarifas de energía en beneficio a la reducción del uso de combustibles fósiles).
- 2.12 **Componente II - Fortalecimiento de la gestión tecnológica (US\$10,000.000).** Incluirá: (i) modelo de gobernanza de TI de un *data warehouse* con catálogo de datos; (ii) equipos de procesamiento, almacenamiento y comunicaciones; (iii) modelo de gestión de la información para su mejora e intercambio; (iv) modelos de intercambio e interoperabilidad con algoritmos íntegros usando información relevante de terceros; (v) mejora de la capacidad analítica y predictiva de análisis de *big data*; (vi) Implementación del modelo de seguridad ,privacidad de la información y ciberseguridad.

¹⁷ Mejorar la focalización implica disminuir las filtraciones y aumentar la cobertura. La cobertura está relacionada con el error de exclusión, que se da cuando no se entrega la asistencia a quien la necesita.

¹⁸ DGI, Registro Público, Registro Electoral, Empresas eléctricas, Autoridad Nacional de Administración de Tierras, Dirección de Registro de Vehículos; CSS, MIDES, CGR.

- 2.13 **Administración y gestión del programa (US\$2,000.000).** Financiará: (i) consultorías de apoyo al equipo executor; (ii) evaluaciones; (iii) auditorías y (iv) imprevistos. Se financiarán consultorías individuales y de firmas, así como infraestructura tecnológica y software.
- 2.14 El logro del objetivo general se medirá a través de: (i) la reducción del monto de los beneficios otorgados incorrectamente. Resultados esperados: (i) reducción de la proporción de beneficiarios que estaban recibiendo beneficios de forma incorrecta; (ii) aumento de la proporción de beneficiarios que antes no recibían el beneficio, pero califican para recibirlo.
- 2.15 **Beneficiarios:** (i) poblaciones vulnerables, que deberían de recibir beneficios, pero no lo hacen debido a errores en la focalización, debido a la mejora en la asignación de los recursos públicos para la promoción de políticas públicas; (ii) funcionarios públicos con mejor información para gestionar los recursos públicos; y (iii) el gobierno porque aumentará su capacidad estatal.
- 2.16 **Alineación Estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) Productividad e Innovación, al proporcionar herramientas de gestión que permitan focalizar mejor los recursos de asistencia social; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante la mejora la gestión del talento humano de la DIPRENA para generar capacidades que promuevan la eficiencia y la equidad de gasto. Además, se alinea con las áreas transversales de: (i) Equidad de Género a través de indicadores que permitan focalizar el gasto por criterio de género y diversidad; y (ii) Cambio Climático, mediante la optimización de los subsidios a las tarifas de energía en beneficio a la reducción del uso de combustibles fósiles. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) a través de: (i) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas; (ii) Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Esta alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) a través del apoyo a la sostenibilidad a largo plazo, y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al apoyar al sector público en desarrollar sus capacidades institucionales para tener una gestión fiscal más eficiente y efectiva que permitan aumentar la eficiencia del gasto.
- 2.17 Además, es consistente con la Visión 2025 del Grupo BID, Reinvertir en las Américas: Una Década de Oportunidades (AB-3266) y se alinea a la meta estratégica a mediano plazo de: (i) promover el progreso social a través de mejores sistemas de protección social; y (iii) fortalecer una buena gobernanza e instituciones adecuadas por medio de: (i.a) gobierno digital y gestión pública más eficaz y eficiente; y (ii.b) la eficiencia del gasto y mayores efectos redistributivos de las políticas fiscales y de gasto.
- 2.18 Finalmente, el programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055), contribuyendo a los objetivos estratégicos de: (i) aumentar la efectividad de la administración tributaria; y (ii) promover la transformación digital de la administración pública. El Plan Estratégico de

Gobierno de 2019, identifica como prioridad la digitalización de procesos para mejorar la efectividad del gasto y la gestión pública¹⁹.

- 2.19 **Instrumento de Financiamiento.** El presupuesto es de US\$20 millones, que será financiado a través de un préstamo de inversión específico del Capital Ordinario del BID. El esquema de ejecución se estructura como préstamo de inversión específica y será ejecutado en 5 años por el MEF, a través de la Dirección de Apoyo a Proyectos (DAP). La DAP cuenta con personal capacitado en normas de adquisiciones del Banco y personal con experiencia en la gestión financiera de proyectos de inversión del Banco. El equipo de proyecto será complementado por un especialista en tecnología y un experto en calidad del gasto. Durante la preparación de la propuesta de préstamo se aplicará la Plataforma de Capacidad Institucional (PACI) para determinar fortalezas y desafíos que presenta la institución.
- 2.20 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** Esta operación se complementa con los programas: 3683/OC-PN “Programa Panamá en Línea” que apoya a la AIG; y la 5126/OC-PN “Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria en Panamá” que contempla la actualización del registro de contribuyentes tributarios de Panamá y será un socio estratégico proveyendo y recibiendo información de terceros para focalizar el gasto.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Trabajo operativo y apoyo técnico en el país.** El Banco ha apoyado técnica y financieramente varios proyectos que han contribuido a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se destacan: (i) Programa Panamá en Línea (3683/OC-PN, aprobado en 2016) a través del fortalecimiento de la AIG, ente rector de los estándares de infraestructura y soluciones tecnológicas para el Estado; (ii) Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN, aprobado en 2015) que apoya a la focalización y eficiencia redistributiva del gasto social; y al Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la DGI (5126/OC-PN, aprobado en 2020), a través de la interoperabilidad de datos administrativos de la ANA, CSS y Registro Público, a fin de actualizar el registro de contribuyentes de la DGI. En las fases iniciales de esta operación, se ha logrado una efectiva coordinación entre la DGI y la CSS y ya se está trabajando conjuntamente para lograr una interoperabilidad de datos e intercambio de información entre ambas instituciones para mejorar la gestión del impuesto sobre la renta de personas naturales.
- 3.2 **Experiencia técnica en la región.** El Banco ha realizado estudios²⁰ sobre filtración de las transferencias sociales, rezago presupuestario que impacta la generación de deuda flotante, diagnóstico del sistema de gestión de inversión pública y recomendaciones de mejora para el corto y mediano plazo, análisis de la base de datos de la Dirección de Compras Públicas a fin de cuantificar el impacto de las reglas del juego generan comportamientos por parte de oferentes que se traducen en sobrecostos y contrataciones no competitivas. Este tipo de estudios identifica espacios para mejorar la calidad del gasto.

¹⁹ Carta solicitud de operación del 12 de abril de 2020.

²⁰ [Productos de conocimientos.](#)

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas, la operación se clasifica como C. No se prevén efectos directos en el medio ambiente y los recursos naturales. El MEF cuenta con experiencia en la implementación de préstamos financiados por el Banco. El PACI contribuirá a la identificación de las acciones fiduciarias de fortalecimiento y los lineamientos para el manual operativo.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 **Riesgos.** Se ha identificado dos riesgos medio altos. Uno, de ejecución institucional, retrasos en la implementación de los acuerdos para el intercambio de información (respetando la Ley Nro.81/2019 sobre protección de datos personales) entre AIG²¹, instituciones públicas con el MEF, afectaría el cronograma de ejecución del proyecto. La AIG ha compartido con el equipo ejemplos de acuerdos de intercambio de información aprobados por las autoridades correspondientes. Segundo, si la coordinación interna entre la unidad ejecutora en la Dirección de Apoyo a Proyectos y DIPRENA en lo que concierne a las transacciones financieras y licitaciones no se dan acorde a lo esperado, podría retrasar la implementación de las actividades planificadas, afectando el logro de los resultados esperados. Este riesgo será mitigado a través de los acuerdos logrados entre ambas partes y reflejados en el manual de operaciones.
- 5.2 **Sostenibilidad.** Panamá cuenta con capacidad de conocimiento tecnológico en la DTI del MEF y AIG, que, sumada a la incorporación de personal tecnológicamente calificado a la UCDG, permitirá el mantenimiento, actualización y sostenibilidad de las soluciones durante y después del término del proyecto. Se estiman ahorros de más de US\$300 millones en la etapa piloto²², el gobierno continuará con el mantenimiento del ecosistema como pieza clave en la gestión del gasto público. A través del componente II, el Gobierno de Panamá podrá robustecer su estrategia de ciberseguridad²³ y la gestión de su infraestructura tecnológica.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla los costos/cronograma de preparación del proyecto. El envío de la Operación a la Revisión de Calidad y Riesgo está previsto para el 24 de enero de 2022, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operativas el 25 de febrero de 2022, y la presentación al Directorio el 6 de abril de 2022. El presupuesto administrativo se estima en US\$100.000.

²¹ [Análisis preliminar del marco legal.](#)

²² Pessino y Alarcón (2021) [Política certera y gestión fiscal inteligente: Elementos claves para reducir la informalidad.](#)

²³ [BID \(2020\) reporte de ciberseguridad.](#)

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PN-L1172 Development of Fiscal intelligence to improve spending quality and revenue collections		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
PANAMA	EC-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Fiscal Management Division	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JOSE I. LARIOS		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$20,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
14 Jul 2021	NATHALIAG Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)		
QRR (Estimated)		
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
PN-L1172 Development of Fiscal intelligence to improve spending quality and revenue collections		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C		
Country	Executing Agency	
PANAMA	EC-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Fiscal Management Division	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JOSE I. LARIOS		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$20,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
14 Jul 2021	NATHALIAG Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)		
QRR (Estimated)		
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.

Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.)

The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Low

Disaster / Recommendations

No specific disaster risk management measures are required.

Disaster Summary

Details

The project is classified as low disaster risk because the occurrence of the hazard event does not impact in the achievement of project outcomes.

Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 De conformidad con las conclusiones de los informes de filtros de política de salvaguardias, esta operación es clasificada como categoría C (ver Anexo II). Esto es consistente con la evaluación del equipo del proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional de una Administración de Impuestos. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

Temas	Descripción	Fecha	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Antecedentes y problemática: Crecimiento económico.	Cifras de crecimiento y niveles del PIB y PIB per cápita para los años 2000, 2010, 2018 y 2019. Fuente: Fondo Monetario Internacional, <i>“World Economic Outlook (WEO) – April 2021 Database”</i>	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática.	Reporte de Misión del Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo 2021	2021	.-
Antecedentes y problemática: nivel de pobreza.	Cifras de reducción de la pobreza en Panamá y países de la región desde 2005. Fuente: Garcimartín, Freire y Astudillo. (2021). “Impacto Social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias”. Nota Técnica del BID. Páginas 2 y 20.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: sistema tributario	Estimación del Esfuerzo Tributario en los Países de América Latina y el Caribe (CIAT).	2015	Enlace
Antecedentes y problemática	Incumplimiento ITBMS. Marvin Cardoza. 2017.	2017	Confidencial
Antecedentes y problemática	Estimación y Resultados del Incumplimiento de la Renta Natural, Renta Jurídica e ITBMS en la República de Panamá 2017 – 2016. MEF y DGI. Julio 2019.	2019	Confidencial
Diagnóstico y problemática	Fenochietto y Pessino. 2013. <i>“Understanding Countries’ Tax Effort”, International Monetary Fund – Working Paper.</i>	2013	Enlace
Antecedentes y problemática: sistema tributario – carga tributaria.	Cifras de carga tributaria en Panamá y países de la región en 2019. Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2021. <i>“Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean”</i> (dataset, comparative tables). No se consideraron las contribuciones para la Seguridad Social.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: sistema tributario – incumplimiento tributario.	De acuerdo con la Dirección General de Ingresos (DGI) del MEF, las brechas de incumplimiento del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, impuesto sobre la renta de personas naturales, e impuesto sobre la transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS), es de 73%, 33% y 45% respectivamente.	2021	.-

Temas	Descripción	Fecha	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Antecedentes y problemática: filtración en programas de subsidio.	Las filtraciones del gasto en transferencias sociales en ALC alcanzan el 1,7% del PIB. Pessino y Alarcon. 2021. "Política certera y gestión fiscal inteligente: Elementos claves para reducir la informalidad".	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: filtración en programas de subsidio.	La filtración promedio de programas Red de Oportunidades, Bono Alimentario y Beca Universal ascendió a 66.6%. Fuente: Pessino. 2021. "Presentación - Misión Panamá". Lámina 12.	2021	.-.
Antecedentes y problemática: finanzas públicas	Información sobre el déficit fiscal. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance Fiscal, años: 2019, 2018, 2017, y 2016.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: finanzas públicas – límite de déficit.	Descripción del contexto económico en 2020 que impidió lograr la meta de déficit fiscal para ese año y que sustenta la necesidad de modificar la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. Fuente: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Nro.474 presentado el 20 de octubre de 2020.	2020	Enlace.
Antecedentes y problemática: finanzas públicas – modificación del límite de déficit.	Nuevos límites (y rangos) de déficit fiscal para los años 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025 en adelante. Fuente: Ley Nro.185 Que modifica un artículo de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, publicada el 25 de noviembre de 2020.	2020	Enlace.
Antecedentes y problemática: situación laboral.	Número de solicitudes de disolución de empresas entre abril de 2020 y junio de 2021. Fuente: Dirección General de Ingresos (DGI) – MEF.	2021	.-.
Antecedentes y problemática: situación laboral.	Cifra de contratos aún suspendidos la que se obtiene de restar el total de contratos suspendidos con los reactivados entre marzo-2020 y julio-2021. Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Julio 2021.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: situación laboral.	Pérdida permanente de empleos formales en el sector privado. Fuente: René Quevedo, Economista Laboral, Panamá. La Verdad Panamá.	2020	Enlace.

Temas	Descripción	Fecha	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Antecedentes y problemática: sector salud – proceso de vacunación.	Para el 7 de agosto de 2021, el MINSA de Panamá (MINSA - Comunicado Nro.535) indica que el 54,6% de la población ha recibido al menos una dosis de vacuna, superando el promedio mundial de 29,9%, según información publicada por Organización Panamericana de la Salud (OPS). Mientras que el 17,1% de la población está totalmente vacunada.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: finanzas públicas	El ratio de endeudamiento del Gobierno Central pasó de 46.4% en 2019, a 68% del PIB en 2020 según estimaciones de Fitch Ratings.	2021	Enlace.
Antecedentes y problemática: finanzas públicas	El Ministerio de Economía y Finanzas redirigió B/. 2,000 millones (3.8% del PIB) del presupuesto de 2020, a las instituciones públicas que requerían combatir la crisis sanitaria y transferir recursos a la población más vulnerable de acuerdo con las cifras mostradas en la presentación realizada por la Viceministra de Economía en julio 2021, “Acciones implementadas para reactivar la economía, la productividad, los ingresos y el empleo en Panamá” (láminas 3 y 4).	2021	.-
Antecedentes y problemática: asistencia social en respuesta a la pandemia de la COVID-19	El Plan Panamá Solidario fue creado para la entrega de bolsas de comida y bonos (Bono Solidario -bono físico- y Vale Digital - bono digital) a la población más afectada por la crisis Artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro.400, publicado el 27 de marzo de 2020	2020	.-
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	Pessino, C. 2017. “Utilizando Big Data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos.” Recaudando bienestar (blog). BID	2017	Enlace
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	Existe evidencia de que la evasión es causada en gran parte por ingresos que no pueden corroborarse con datos de terceros. Slemrod. 2018. “ <i>Tax Compliance and Enforcement</i> ”.	2018	Enlace.

Temas	Descripción	Fecha	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	La experiencia en la región, sobre la implementación de sistemas integrales de intercambio de información, muestra que pueden generar resultados positivos en la calidad del gasto público. Fuente: Fenochietto y Pessino. 2011. “La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Argentina”.	2011	Enlace.
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	En Argentina, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) creado en 1997, tuvo una inversión de alrededor de 40 millones de dólares y permitió ahorrar o detectar evasión en apoyo a la administración tributaria de al menos por 120 millones de dólares anuales. Fuente: Pessino. 2021. Presentación - Misión Panamá. Lámina 27.	2021	.-
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	Uno de los requisitos para institucionalizar un ecosistema fiscal digital es disponer de la capacidad técnica, analítica y tecnológica suficiente para la implementación y operacionalización del sistema. Fuente Fenochietto y Pessino. 2011. “La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Argentina”.	2011	Enlace.
Antecedentes y problemática: sistemas integrales de intercambio de información.	Política certera y gestión fiscal inteligente: Elementos claves para reducir la informalidad.	2021	Enlace.
Alineación Estratégica	Prioridades del Plan Estratégico del Gobierno de 2019, las cuales están alineadas con el programa en lo relativo a la digitalización de procesos para mejorar la efectividad del gasto y la gestión pública, reconfigurándolo como parte de la estrategia de recuperación económica post- pandemia. Fuente: Carta solicitud de operación el 14 de abril de 2020.	2020	.-
Estrategia de País	Estrategia de País del BID con Panamá 2020-2024	2021	GN-3055.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).