

# Documento de Cooperación Técnica

## MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO Y LA RECAUDACION EN PANAMA A TRAVES DE UN ECOSISTEMA FISCAL

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Mejora de la Eficiencia del Gasto y la Recaudación en Panamá a través de un Ecosistema Fiscal
▪ Número de CT:	PN-T1284
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Larios, Jose I. (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Pessino, Carola (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Calderon Ramirez, Ana Cristina (IFD/FMM); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1172PN-L1172
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	25 May 2021
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional de Presupuesto
▪ 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\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de ejecución y 37 meses de desembolso
▪ Fecha de inicio requerido:	Diciembre 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Descripción del Préstamo Asociado

El objetivo general del Programa de Inteligencia Fiscal para Aumentar la Calidad de Gasto en Panamá (PN-L1172) es aumentar la eficiencia y equidad del gasto mediante la implementación de un Ecosistema Fiscal Inteligente. El objetivo específico del programa es mejorar la focalización de los recursos públicos encaminados a los programas de gasto público. Este objetivo se alcanzará a través de dos componentes: (i) mejora de la gobernanza, institucionalización del sistema y gestión del talento humano; y (ii) fortalecimiento de la gestión tecnológica. El programa se encuentra en etapa de preparación, y está programado ser aprobado en febrero del 2022. Esta CT apoyará en la ejecución del programa a través del mapeo del ecosistema actual para

detectar las debilidades de diseño y focalización en la implementación de los subsidios, y en la implementación de herramientas fiscales.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es apoyar al Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la mejora de la eficiencia y equidad del gasto y la presión tributaria a través del financiamiento de actividades que promuevan el establecimiento de un ecosistema fiscal inteligente. Específicamente, esta CT apoyará en el análisis del ecosistema actual, identificando procesos institucionales y de gobernanza de la información; mapeando las necesidades de herramientas digitales y capacidad analítica para fines fiscales; y en la implementación de herramientas fiscales que permitan mejorar la focalización y reducir ineficiencias del gasto, y que apoye con información de terceros las labores de recaudación de la Dirección General de Ingresos (DGI).
- 3.2 **Justificación.** Panamá creció a una tasa promedio anual de 6% durante la primera década del 2000, pasando de un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de US\$4.112 en 2000 a US\$15.612 en 2018<sup>1</sup>. Una continua desaceleración caracterizó a la economía panameña durante el decenio siguiente. El crecimiento real del PIB se redujo significativamente entre 2010 y 2019, pasando de 7,8% a 3,0% respectivamente<sup>2</sup>. Sin embargo, la reducción de la pobreza registrada en Panamá desde 2005 fue más lenta que en el promedio de países de la región (15 y 20 puntos, respectivamente<sup>3</sup>).
- 3.3 La crisis sanitaria causada por la COVID-19 provocó una caída en el PIB de 17,9% en 2020<sup>4</sup>. Así, los ingresos del gobierno general registraron una caída del 20% ajustada por inflación y el consecuente aumento del déficit fiscal por encima del anterior límite vigente (3,5% del PIB)<sup>5 6 7</sup>. El impacto en el empleo ha sido congruente con la caída del PIB. La Dirección General de Ingresos (DGI) recibió 1.652 solicitudes de disolución de empresas entre abril de 2020 y junio de 2021<sup>8</sup>; 109.392 contratos de trabajo continuaban suspendidos a julio de 2021 (38% del total de suspendidos)<sup>9</sup>; y el sector privado reporta una pérdida permanente del 37% de empleos formales<sup>10</sup>. Para gestionar el impacto de la abrupta contracción de la actividad económica en 2020<sup>11</sup>,

---

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, abril de 2021

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> 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](#) página 2.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo: Avance de Cifras del Producto Interno Bruto: Anual y Trimestral 2020.

<sup>5</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Nro. 74 presentado el 20 de octubre de 2020.

<sup>6</sup> Ley Nro. 185 Que modifica un artículo de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, publicada el 25 de noviembre de 2020 el cual modifica los límites para el déficit fiscal a un rango de 9,5% a 10,5% del PIB para 2020; a un rango de 7% a 7,5% para 2021; a 4% en 2022; 3% en 2023; 2% en 2024; y 1,5% para 2025 hacia adelante.

<sup>7</sup> Ley Nro. 185, op. cit.

<sup>8</sup> Dirección General de Ingresos (DGI) - MEF. Julio 2021.

<sup>9</sup> Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Julio 2021. La cifra de contratos aún suspendidos se obtiene de restar el total de contratos suspendidos con los reactivados entre marzo-2020 y julio-2021.

<sup>10</sup> René Quevedo, Economista Laboral, Panamá. La Verdad Panamá. Julio 26, 2021.

<sup>11</sup> Corresponde a la deuda del Gobierno Central, según estimaciones de Fitch Ratings. [Vínculo](#).

el MEF redirigió US\$2.000 millones<sup>12</sup> y creó el Plan Panamá Solidario (PPS)<sup>13</sup> (2,0% del PIB). Para 2021, el MEF ha asignado US\$872 millones del presupuesto (1,5% del PIB<sup>14</sup>) para enfrentar la pandemia.

- 3.4 Panamá arrastra dos problemas estructurales que afectan su 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, constituyéndose como la más baja en la región (8,2% del PIB versus un promedio regional del 19% en 2019)<sup>15</sup><sup>16 17</sup>; y (ii) existen desafíos de eficiencia, transparencia y equidad del gasto donde, por ejemplo, en 2018<sup>18</sup>, la filtración promedio de programas Red de Oportunidades, Bono Alimentario y Beca Universal ascendió a 66,6%<sup>19</sup>. Así también, los subsidios energéticos benefician a todos los panameños sin considerar sus condiciones socioeconómicas, lo que resulta en altas tasas de filtración<sup>20</sup>. De esta manera, las filtraciones totales del gasto en transferencias sociales, subsidios energéticos y gasto tributario son del 1,6% del PIB<sup>21</sup>.
- 3.5 La mala focalización de las transferencias y subsidios con enfoque distributivo se debe principalmente a la falta de información que permita identificar de manera confiable a la población elegible. Una muy alta proporción de este universo trabaja en el sector informal de la economía y, por lo tanto, los padrones sociales y tributarios que habitualmente se usan para verificar el cumplimiento con los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de estos programas no cuentan con información suficiente, oportuna y de calidad para detectar ingresos no declarados y corroborar el

---

<sup>12</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, “Acciones implementadas para reactivar la economía, la productividad, los ingresos y el empleo en Panamá”. MEF. Julio 2021.

<sup>13</sup> PPS, este 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 N° 400, publicado el 27 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> El nivel de PIB usado corresponde a la estimación del FMI para el 2021, publicado en *World Economic Outlook Database* de abril de 2021.

<sup>15</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2021. “[Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean](#)” (dataset, comparative tables). No se consideraron las contribuciones para la Seguridad Social.

<sup>16</sup> De acuerdo con la Dirección General de Ingresos (DGI) del MEF, 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 (ITBMS), es de 73%, 33% y 45% respectivamente.

<sup>17</sup> La operación PN-L1161: “Modernización digital de la Administración Tributaria de Panamá” contempla el uso de datos y herramientas digitales para mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria. Incluye también el intercambio de información con la Caja del Seguro Social y la Autoridad Nacional de Aduanas a fin de construir un Registro Único del Contribuyente más completo y facilitar el desarrollo de perfiles de los contribuyentes utilizando información de terceros. Los avances en esta operación serán utilizados para fortalecer el intercambio de información que será útil para el EFI tanto para la focalización del gasto como para fortalecer la administración tributaria.

<sup>18</sup> Pessino (2021) Presentación – Misión Panamá.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Según el DIA 2018, alrededor de las dos terceras partes del 1.6% del PIB de filtraciones del gasto público de Panamá, 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. Si bien, para poder concretarse, la focalización del gasto tributario y de los subsidios energéticos requeriría cambios de legislación y/o de política de subsidios, también haría falta que se superen los obstáculos que están impidiendo la buena focalización de los programas sociales.

<sup>21</sup> Comparado con el promedio de ALC con filtraciones del 1,7% pareciera que no es mayor; sin embargo, el tamaño del gasto en Panamá es menor al promedio. Pessino - Presentación -Misión Panamá febrero 2021.

monto de los auto declarados. Por ello la necesidad de información independiente de otras administraciones públicas, “terceros”, que validen si una persona califica para un programa social.

- 3.6 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 normas que gobiernen intercambios de información; limitado talento digital que permita analizar esos volúmenes de datos y su aplicación para focalizar el gasto público.
- 3.7 **Alineación Estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al desarrollar soluciones digitales para gestionar los contribuyentes para mejorar la focalización del gasto. La CT también se alinea con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante la reducción de filtraciones en la gestión del gasto público. Asimismo, está alineado con la Estrategia de País con Panamá 2021-2024 (GN-3055), específicamente con el área prioritaria de mejorar la provisión de servicios básicos a través del objetivo estratégico de ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables al mejorar la focalización de los programas sociales. Igualmente, se alinea con el Marco de resultados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) por medio del objetivo de contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano. Finalmente, esta CT está alineada con la prioridad de tecnología e innovación establecida en la Visión 2025 del BID (AB-3266-2).

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

- 4.1 **Componente I. Mapeo del ecosistema actual para detectar las debilidades de diseño y focalización en la implementación de los subsidios (\$80,000).** Este componente financiará las siguientes actividades: (i) analizar la estructura de las bases de datos de las agencias responsables de los subsidios; (ii) identificar datos para realizar verificaciones necesarias, y simular escenarios con diferentes criterios de inclusión/exclusión; (iii) simular escenarios de inclusión/exclusión de beneficiarios para proponer ahorros o redefinición de la cobertura; (iv) identificación del marco legal que incluye las normas y convenios que rigen el intercambio de información de datos personales; y (v) identificación de recursos tecnológicos y humanos en las agencias responsables de gestionar los subsidios. Como resultado se logrará el diseño y la estructura de datos de una herramienta que apoye la toma de decisiones del MEF para mejorar la eficiencia y equidad en la asignación del gasto de subsidios y transferencias.
- 4.2 **Componente II. Apoyo en la implementación de las herramientas fiscales (\$120.000).** El objetivo de este componente es apoyar al gobierno de Panamá en la implementación de la herramienta del ecosistema fiscal en tres subsidios importantes. Este componente financiará: (i) diagnósticos de interoperabilidad—cómo se transmite o comparte la información entre las agencias; (ii) diseño de mecanismos de transferencia de información; (iii) diseño de marcos normativos de intercambio de información manteniendo la privacidad de los datos; (iv) identificación de cooperación inter agencial; (v) entrenamiento; y (vi) diseminación.

### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Mapeo del ecosistema actual para detectar las debilidades de diseño y focalización en la implementación de los subsidios	\$80.000	\$80.000
Componente 2	Apoyo en la implementación de las herramientas fiscales	\$120.000	\$120.000
Total		\$200.000	\$200.000

- 4.3 El presupuesto total de la CT es de US\$200.000 financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con Capital Ordinario.
- 4.4 El especialista de la División de Gestión Fiscal (FMM) en la Representación del BID en Panamá (CPN) será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación de la CT. También será responsable de la ejecución financiera de la operación, con base al plan de adquisiciones de la CT. El proyecto será monitoreando y evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la matriz de resultados de la CT. La supervisión fiduciaria se realizará al menos una vez al año, y será liderada por los especialistas fiduciarios en CPN, en coordinación con el jefe de equipo de la CT. Las actividades de supervisión serán financiadas con recursos presupuestarios transaccionales. Lo anterior en estricto cumplimiento a lo establecido en el Anexo II del documento OP-619-4.

### V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A petición del Ministerio de Economía y Finanzas, la CT será ejecutada por el BID. La ejecución por parte del Banco se encuentra conforme al Anexo II del documento OP-619-4 y se justifica en la imparcialidad del Banco en la contratación de proveedores por parte del el Banco incrementará la independencia en el desarrollo de la operación. El Banco tiene el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado de los temas tecnológicos y organizativos que se requieren. Además, se reconoce que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales adecuada. El Banco, como organismo ejecutor de esta CT, también podrá garantizar que los productos cumplan con los estándares de calidad adecuados y su aplicabilidad a otros países de la región y brindarles asesoría técnica y operativa.
- 5.2 La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con el MEF la cual es la agencia ejecutora del Programa de Inteligencia Fiscal para Aumentar la Calidad de Gasto en Panamá (PN-L1172) cuya aprobación se prevé para principios de 2022. Este esquema de ejecución permitirá asegurar una estrecha relación con las actividades a ser apoyadas con las operaciones de préstamos.
- 5.3 **Supervisión.** El Jefe de Proyecto será responsable de la supervisión de la CT con el apoyo del jefe de proyecto alterno y los miembros del equipo de proyecto.
- 5.4 **Monitoreo y evaluación.** El Banco, como AE, presentará informes de avance anuales en el sistema TC Monitoring de Convergence, que incluirán, entre otros aspectos, una descripción de las actividades realizadas, los productos y resultados obtenidos, estado de ejecución física y financiera de las actividades previstas, dificultades encontradas y sugerencias de ajustes para el periodo de ejecución remanente o útiles para proyectos subsecuentes.

- 5.5 **Adquisiciones.** Las actividades por 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; y (b) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 El Equipo de Proyecto no anticipa riesgos significativos que puedan impedir la ejecución satisfactoria de la CT. Los potenciales riesgo son los siguientes:
- 6.2 **Sostenibilidad.** Que las herramientas desarrolladas e implementadas en el ámbito de esta CT no sean sostenibles en el tiempo. Para mitigar este riesgo, se elaborarán guías y manuales para promover la apropiación para el uso de estas herramientas en el diseño de políticas fiscales.
- 6.3 **Implementación.** Existe el riesgo de demora en la implementación de esta CT debido a las restricciones impuestas por la pandemia en curso (por ejemplo, restricciones de viaje). También existen riesgos de implementación asociados a cambios de autoridades y/o a potenciales cambios en el clima político y social en el país. Estos riesgos se mitigarán manteniendo un diálogo abierto y fluido con nuestra contraparte para facilitar el intercambio de información; y planificando las actividades de esta CT.

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

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

## **VIII. Salvaguardias Ambientales**

- 8.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales ni sociales 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:**

[Solicitud del Cliente - PN-T1284](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1284](#)

[Términos de Referencia - PN-T1284](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1284](#)