

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN PANAMÁ**

**(PN-L1161)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: José Larios (IFD/FMM) Jefe de Equipo; Monica Calijuri (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Andrés Muñoz; Luis Alejos; Mariana Canillas; Nathalia González y Lorena Kevish (IFD/FMM); Ignacio Barragán (LEG/SGO); José Martínez (SPD/SDV); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (VPC/FMP); Carlos Garcimartin, Anabelle Wever (CID/CPN); Margarita Libby (INT/TIN); María Inés Vázquez (IFD/ICS); y Marcio Cracel (consultor independiente).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	12
C. Indicadores claves de resultados.....	15
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>16</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	16
B. Riesgos ambientales y sociales .....	17
C. Riesgos fiduciarios.....	17
D. Otros riesgos y temas claves .....	17
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>19</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación .....	19
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	21

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) / Plan Operativo Anual (POA) / Presupuesto Detallado</a>
EER#2	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
EER#3	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Análisis Costo-Efectividad</a>
EEO#2	<a href="#">Reglamento Operativo del Programa (ROP)</a>
EEO#3	<a href="#">Ingresos Corrientes del Gobierno Central al Cierre de Cada Año</a>
EEO#4	<a href="#">Indicadores TADAT Más Relevantes para esta Operación y su Clasificación</a>
EEO#5	<a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)</a>

ABREVIATURAS	
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
AT	Administración Tributaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDP	Comité Directivo del Proyecto
CGR	Contraloría General de la República
CSS	Caja del Seguro Social
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DE	Declaraciones Extemporáneas
DGI	Dirección General de Ingresos
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
EFA	Estados Financieros Auditados
FE	Factura Electrónica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Grandes Contribuyentes
ISRE	Impuesto sobre la Renta de Empresas
ISRP	Impuesto sobre la Renta de Personas
ISRPE	Impuesto sobre la Renta de Personas y Empresas
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
ITBMS	Impuesto de Traslado de Bienes Materiales y Servicios
LAC	América Latina y el Caribe
LPI	Licitaciones Públicas Internacionales
LPN	Licitación Pública Nacional
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PACI	Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
POA	Plan Operativo Anual
RFI	<i>Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument</i>
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RRHH	Recursos Humanos
RUC	Registro Único del Contribuyente
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición
TADAT	<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i>
TDR	Términos de Referencia
TI	Tecnología de la Información
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN**  
**PANAMÁ**  
**(PN-L1161)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
República de Panamá			Plazo de amortización	15 años
Organismo Ejecutor:			Periodo de desembolso	5 años
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Ingresos (DGI)			Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	40.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	40.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	10,25 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general es aumentar la capacidad del Estado por medio del incremento de la recaudación tributaria. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) constitución de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP); (ii) nombramiento del Coordinador/a del Proyecto; (iii) nombramiento de personal clave en las siguientes áreas: (a) administración tributaria; (b) tecnología; (c) especialista en gestión del cambio; (d) especialista en adquisiciones; y (e) especialista financiero; y (iv) aprobación del Reglamento Operativo del Programa (ROP) en los términos previamente acordados con el Banco (ver ¶3.6).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(d)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Aspectos macroeconómicos.** La economía de Panamá creció en los últimos quince años a un promedio anual de 6,8%; sin embargo, en 2018 y 2019 se registró una fuerte desaceleración principalmente explicada por una baja en la actividad del sector de la construcción<sup>1</sup>, lo que incidió en las tasas de crecimiento del 3,7% y 3%, respectivamente, las más bajas de los últimos diez años<sup>2</sup>. Dado que Panamá es una economía dolarizada, la política fiscal es el único instrumento para la absorción de choques externos, lo que la vuelve más relevante. Como resultado de la desaceleración económica, el déficit del sector público no financiero<sup>3</sup>, se incrementó en un promedio de 2,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2015-2017 a 3,2% y 3,1% en 2018 y 2019, lo cual obligó a reformar la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) para poder cumplir con los límites de déficit establecidos<sup>4</sup>. El aumento del déficit fiscal se explica principalmente por una caída de los ingresos tributarios de 9,7% del PIB en 2016 a 8,2% en 2019, así como un aumento del gasto primario de 13,5% a 14,3% del PIB en el mismo periodo. Asimismo, la deuda pública ha mostrado una tendencia ascendente, pasando de 35,5% a 41% del PIB entre 2015 y 2019, pero se mantiene en niveles sostenibles en el largo plazo.
- 1.2 **Aspectos fiscales.** A pesar del importante dinamismo económico, en las últimas décadas el país ha mostrado un estancamiento en los ingresos tributarios, en contraste con la sostenida tendencia al alza registrada por el resto de la región y del subgrupo de países de Centro América y México (Ver Gráfico 1). Esto se vio agravado a partir del 2018 por factores coyunturales que afectaron los sectores de construcción y servicios, así como por un menor dinamismo global que moderaron la actividad económica e incidieron en una reducción de los ingresos del gobierno.

---

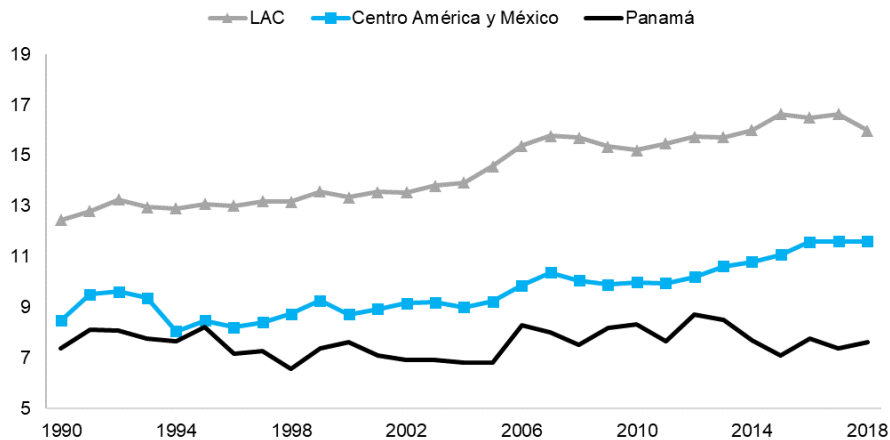
<sup>1</sup> Apalancada por la inversión en infraestructura, la ampliación del Canal de Panamá y el sistema de metro, así como por la inversión en minería cuprífera, la inversión total llegó a representar el 46% del PIB en 2014. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). *Panama Selected Issues 2020*.

<sup>2</sup> Fuente: FMI (abril, 2020).

<sup>3</sup> Excluye a la Autoridad del Canal de Panamá.

<sup>4</sup> Panamá tiene una LRSF que nace en 2009, pero que ha sido modificada en diferentes ocasiones, incluyendo dos veces en los dos últimos años, para ampliar los límites de déficit y definir nuevas sendas de ajuste.

**Gráfico 1. Ingresos tributarios recaudados por la administración tributaria (% del PIB)**



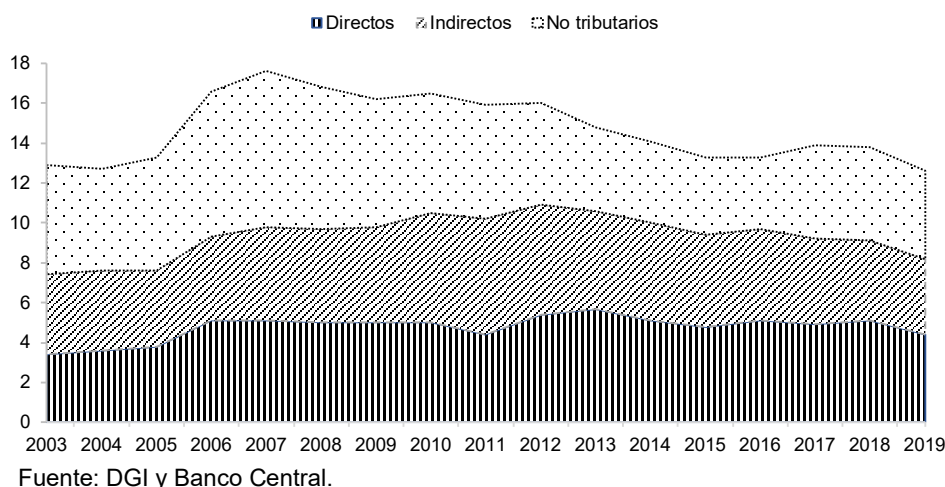
Notas: Corresponde al promedio sin ponderar de 25 países de América Latina y el Caribe (LAC). Centro América y México incluye Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2020).

- 1.3 Como resultado, en 2018 los ingresos corrientes cayeron del 13,8% del PIB a 12,6% en 2019<sup>5</sup>. Los ingresos por Impuesto Sobre la Renta de Empresas (ISRE) cayeron en 12,2% en términos nominales, Impuesto Sobre la Renta de Personas (ISRP) en 4,9% y del Impuesto de Traslado de Bienes Materiales y Servicios (ITBMS) en 2%. Esta contracción en los ingresos en 2019 se dio a pesar de la amnistía tributaria otorgada en octubre de 2019, cuyo impacto fiscal se limitó a US\$144,7 millones, en comparación a los US\$200-250 millones inicialmente esperados por la Administración Tributaria<sup>6</sup> (AT) (Ver [Ingresos corrientes del gobierno central al cierre de cada año \(var.% nominal\)](#)).
- 1.4 En particular, los ingresos tributarios ascendieron a 8,2% del PIB en 2019. Los impuestos directos sumaron en conjunto 4,4% del PIB, con una participación similar del Impuesto Sobre la Renta de Personas y de Empresas (ISRPE), en 1,7% y 1,4% del PIB, respectivamente. En tanto, los impuestos indirectos sumaron 3,8%, con una participación preponderante del ITBMS de ventas e importación (2,2% del PIB). Esta baja recaudación tributaria fue parcialmente compensada por los ingresos no tributarios, que ascendieron a 4,4% del PIB. En particular, las operaciones del Canal de Panamá suelen generar importantes ingresos por peajes y dividendos para el país, habiendo ascendido a 2,6% del PIB en 2019 (Ver Gráfico 2).

<sup>5</sup> Estadística de ingresos corrientes del gobierno central, que incluye documentos fiscales. Fuente: DGI.

<sup>6</sup> Esta amnistía fue aprobada por la nueva administración mediante la Ley 99 del 11 de octubre de 2019 y su extensión según la Ley 134 del 20 de marzo de 2020. Información de DGI disponible al cierre de abril.

**Gráfico 2. Ingresos corrientes del gobierno central (% del PIB)**



- 1.5 El impacto económico de la Pandemia causada por el COVID-19 ha resultado en una menor recaudación tributaria con la pérdida de ingresos y empleos afectando el dinamismo de sectores vitales como la construcción, logística y turismo. Para mitigar estos efectos, el gobierno promulgó un plan de estímulo fiscal que consideró, entre otras medidas temporales, la moratoria de impuestos sobre la renta de 2019 hasta fines de mayo, la ampliación de la amnistía tributaria hasta fines de junio y la moratoria del resto de impuestos hasta mediados de julio<sup>7</sup>. El Consejo de Gabinete aprobó (julio 2020) el envío a la Asamblea Legislativa de tres proyectos de ley importantes para el ámbito tributario. Los proyectos tratan sobre: (i) extender la ley de amnistía hasta el 31 de diciembre del 2020; (ii) implementar la posibilidad de efectuar pronto pago y acuerdos de pago a fin de proveer opciones de amortización a contribuyentes con deuda generada en el período COVID-19 (20 de marzo a 31 de julio de 2020); y (iii) instaurar un régimen simplificado de tributación del impuesto sobre la renta para pequeñas y medianas empresas, a través de la aplicación de alícuotas progresivas, de 0% a 7% para contribuyentes que tengan ingresos totales menores a US\$11.000 anuales, y una alícuota máxima de 22,5% para aquellos cuyos ingresos se acerquen a los US\$500.000. Como resultado, cifras preliminares de la DGI a junio revelan que los ingresos tributarios se contrajeron de forma generalizada en 37,6%<sup>8</sup>. Tanto tributos directos como indirectos se ajustaron sustancialmente en 38,0% y 37,1%, respectivamente. En particular, el ISRE cayó en 68,7% y el ITBMS lo hizo en 38,3%. Los ingresos no tributarios vinculados a las operaciones del Canal fueron los únicos que aumentaron.
- 1.6 Las proyecciones del FMI asumen un reinicio gradual de las actividades económicas en Panamá durante el segundo semestre de 2020, junto con la normalización de las condiciones globales hacia fines del año. De acuerdo con el mismo reporte, la economía panameña se contraería 2% en 2020<sup>9</sup>, seguida de una recuperación en 2021, en el que se espera un crecimiento por encima de

<sup>7</sup> América Latina y el Caribe Post COVID-19. Retos y Oportunidades. (BID, 2020).

<sup>8</sup> Estadística de ingresos corrientes del gobierno central, que incluye documentos fiscales. Fuente: DGI.

<sup>9</sup> Recientemente FMI ha aumentado en más de cuatro puntos la caída del PIB en 2020 para la región, alcanzando el 9,4%. Cepal ha aumentado su pronóstico de caída para Panamá recientemente, hasta el 6,5%; cifra similar a la que están dando analistas privados en Panamá.



4%<sup>10</sup>. Bajo estimaciones realizadas por la DGI, una contracción económica de este nivel generaría una caída nominal de los ingresos tributarios de 27,3% en 2020. Considerando que las perspectivas más recientes se han deteriorado dado el marcado incremento en el número de contagios diarios en Panamá en las últimas semanas<sup>11</sup>, el posible retraso de la recuperación económica implica que la economía y, por tanto, los ingresos tributarios experimentarían una caída más profunda en el corto y mediano plazo que lo esperado al comienzo de la pandemia. Esta profundización de la crisis económica generada por la pandemia implica que los cálculos iniciales del informe del FMI-*Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument* (RFI) de 2020<sup>12</sup>, han sido revisados para reflejar la severidad de la pandemia en la economía y la situación fiscal conforme avanza el tiempo<sup>13</sup>.

- 1.7 **Aspectos institucionales.** La gestión de los ingresos en Panamá se lleva a cabo a nivel nacional por la DGI<sup>14</sup>, que recauda los impuestos sobre la renta y el impuesto de valor añadido; por la Caja del Seguro Social (CSS) que recauda el impuesto sobre planillas y por la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) que recauda aranceles, ITBMS (sobre importaciones) e impuestos específicos. La DGI tiene desafíos a superar, a pesar de las acciones específicas de modernización de la AT como la implementación parcial del sistema *e-tax 2.0*<sup>15</sup> y la mejora de los procedimientos de atención a los contribuyentes en 2018. De acuerdo con el *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* (TADAT)<sup>16</sup> 2019, que mide la efectividad de una AT, la DGI mostró calificaciones mínimas en 22 de los 32 indicadores de desempeño de los procesos<sup>17</sup> ( Ver [Indicadores TADAT más relevantes para esta operación y su clasificación](#)).
- 1.8 Adicionalmente, los recursos que el MEF asigna al presupuesto de la DGI son de apenas 0,02% del PIB, lo cual es muy inferior a los destinados por países con similar ingreso per cápita en la región<sup>18</sup>. Esto genera una restricción estructural muy importante para avanzar en su transformación institucional y mejorar su capacidad recaudatoria<sup>19</sup> por lo que para la sostenibilidad de esta inversión es clave dentro del contexto de la modernización de la DGI, explorar un esquema que le provea mayor autonomía financiera.
- 1.9 Desde finales del 2019, la DGI, ha tomado pasos para iniciar un proceso de modernización integral. Con apoyo del Banco, se identificaron áreas para mejorar la administración en el registro de contribuyentes, segmentación de contribuyentes, perfiles de riesgo, gestión de cobranza y recaudación. Por otro

<sup>10</sup> Algunas medidas de confinamiento iniciaron su reversión el 13 de mayo tras el anuncio de seis etapas para el reinicio gradual de las diversas actividades económicas que, sin embargo, aún no cuentan con fechas explícitas (BID, 2020).

<sup>11</sup> El número de nuevos contagios diarios en Panamá pasó de mantenerse en 200 en los primeros meses de la pandemia a rondar los 750 en las últimas semanas. [Ministerio de Salud de Panamá](#).

<sup>12</sup> Caída de -1,7% del PIB (Ingresos Tributarios de -0,8% del PIB); aumento de los gastos totales en 1,7% del PIB; y un aumento del déficit fiscal de 3,5% del PIB.

<sup>13</sup> Bajo el marco macro fiscal actual, el país debe concretar un ajuste fiscal por el cual el déficit del gobierno central debe pasar del 3,7% del PIB registrado en 2019 a 2% hacia 2022. En tanto, la deuda pública, que cerró en 46,4% del PIB en 2019, no debe sobrepasar el 40% del PIB. Sin embargo, el gobierno ha planteado modificar la LRSF, cuya aprobación depende de la Asamblea Nacional.

<sup>14</sup> [Decreto Ejecutivo 435](#) del 19 de septiembre de 2014, la DGI es responsable del control de cumplimiento tributario: impuestos, tasas, las contribuciones y las rentas de carácter interno.

<sup>15</sup> Sistema digital de gestión integral de la AT.

<sup>16</sup> TADAT evalúa el desempeño de los procesos de la AT de los países.

<sup>17</sup> Para las definiciones ver "Informe de Evaluación de Desempeño. TADAT, noviembre 2019.

<sup>18</sup> Chile asigna 0,1% del PIB; Uruguay 0,17% del PIB; Perú 0,16% del PIB. FMI (febrero, 2020).

<sup>19</sup> Fuente: FMI 2020.

lado, se midió la efectividad de la AT utilizando los principios y *benchmarks* del TADAT. Estudios del Banco y el FMI identificaron alrededor de 300 contribuyentes que representan el 78,6% de la recaudación en materia del ISRE, y 25,3% en materia del ITBMS. Este ejercicio motivó al MEF y a la DGI a solicitar apoyo al Banco para preparar el diseño de una nueva Sub-Dirección de Grandes Contribuyentes (GC). Dentro del contexto de la crisis COVID-19, la DGI digitalizó 114 procesos a fin de dar continuidad a la administración durante la pandemia.

- 1.10 **Justificación de la intervención.** Los problemas específicos de la AT son: (i) la baja eficacia en los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) altos costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes. Estimaciones de la DGI revelan que las brechas de incumplimiento del ISRE, ISRP y el ITBMS ascienden a 73%, 33% y 45% respectivamente<sup>20</sup>. A esto se suma la complejidad del pago de impuestos dado que el contribuyente que voluntariamente cumple con sus obligaciones tributarias, se demora un promedio de 408 horas anuales en hacerlo<sup>21</sup>. Además de la necesidad de acelerar la transformación digital de la DGI como consecuencia de la pandemia COVID-19.
- 1.11 El [Plan Estratégico de Gobierno](#) vigente para el período 2019-2024, identifica como prioridad la digitalización de procesos para incrementar el cumplimiento tributario y bajar sus costos. El gobierno reconfirmó la prioridad de la mejora de la recaudación tributaria como pilar para la consolidación fiscal y la inversión pública, en el contexto de la recuperación económica post-pandemia. En este contexto, el Gobierno de Panamá solicitó al Banco apoyo para mitigar los dos principales problemas específicos y las causas que afectan el desempeño de la AT, como se muestra a continuación:
- 1.12 Débil gobernanza y gestión de los Recursos Humanos (RRHH):
- a. Gestión estratégica: (i) estructura organizacional en silos, sin lógica basada en macroprocesos operativos; (ii) limitada autonomía presupuestaria para mantener y promover procesos de modernización; (iii) deficiencias en la disponibilidad de información estratégica para la toma de decisiones<sup>22</sup>; y (iv) limitaciones técnicas y metodológicas en la estimación de los ingresos fiscales.
  - b. Gestión de RRHH: la DGI cuenta con una nómina de 904 funcionarios (enero 2020) de los cuales menos del 40% son profesionales, lo que hace imperativo un programa de capacitaciones específico para mitigar la brecha de conocimiento; asimismo la institución carece de metodologías de evaluación adecuadas y de procedimientos de redimensionamiento de la fuerza de trabajo que permitan: (i) cuantificar y conocer los perfiles y composición de su personal; (ii) asignar funcionarios acorde a las necesidades actuales y futuras de la institución; y (iii) direccionar mejor la capacitación con base en competencias.

---

<sup>20</sup> Fuente: DGI.

<sup>21</sup> Fuente: Banco Mundial (BM) (2020). Panamá ocupa la posición 176 entre las 190 economías evaluadas. El promedio de la región (LAC) es de 60,5 horas anuales. Estos datos hacen referencia al pago de todos los impuestos.

<sup>22</sup> El Plan Estratégico 2018-2019 carece de metas e indicadores de seguimiento cuantificables.

- c. A pesar de que la DGI cuenta con una buena distribución de género en su nómina de funcionarios<sup>23</sup>, y políticas pro-mujer como licencia de maternidad generosa, no dispone de una sala de lactancia que facilite la reincorporación laboral de las mujeres que acaban de tener hijos. La sala de lactancia contribuye a crear un ambiente laboral más inclusivo y elimina una de las barreras del desarrollo de carrera asociadas a la maternidad.
  - d. Baja transparencia en la ejecución de los procedimientos administrativos, normativos y operativos, debido a la ausencia del control interno.
- 1.13 El uso de procesos no óptimos para el aprovechamiento de la información y personal disponible:
- a. Dificultades en el registro y actualización de la información de los contribuyentes: (i) desactualización del Registro Único de Contribuyentes (RUC)<sup>24</sup>; y (ii) falta de criterios que faciliten el procesamiento de las Declaraciones Extemporáneas (DE) y rectificativas, así como su actualización en la cuenta corriente<sup>25</sup>.
  - b. Altos niveles de riesgo en el cumplimiento tributario, debido a: (i) una matriz de riesgo cuyos indicadores no miden criterios de cumplimiento<sup>26</sup>; (ii) insuficientes criterios para la segmentación y control de contribuyentes<sup>27</sup>; (iii) dificultad para obtener información de terceros<sup>28</sup>; y (iv) baja cobertura de la Factura Electrónica (FE)<sup>29</sup>.
  - c. Altos costos de cumplimiento para los contribuyentes debido a: (i) dificultades para presentación de declaraciones y pagos de impuestos en forma oportuna<sup>30</sup>; y (ii) insuficientes instrumentos de atención al contribuyente disponible.
  - d. Debilidades en el control tributario: (i) altos niveles de evasión; (ii) dificultad para obtener información y realizar cruces de forma automatizada; (iii) limitaciones en el alcance y seguimiento de las acciones de fiscalización; (iv) ineficiente cobranza administrativa y coactiva<sup>31</sup>, incluyendo los contribuyentes omisos y morosos<sup>32</sup>; y (v) el *e-tax* 2.0 no cuenta con las funcionalidades requeridas y no está orientado a procesos.
- 1.14 Vulnerabilidades en la infraestructura tecnológica que apoya los procesos operativos de la DGI. La DGI no cuenta con infraestructura tecnológica propia: (i) los sistemas y bases de datos comparten la infraestructura tecnológica del MEF con los demás sistemas fiscales del gobierno<sup>33</sup>; (ii) existe dificultad para identificar y mitigar los riesgos operacionales de los sistemas informáticos (se estima que la mayoría de esta infraestructura de computadoras,

<sup>23</sup> Detalle de funcionarios por género y cargo: 66% mujeres, 34% hombres. Jefaturas 67% mujeres, 33% hombres. Administradores provinciales 50% mujeres, 50% hombres (DGI).

<sup>24</sup> Solo 200.000 de los 900.000 contribuyentes están activos y 40.000 tienen dos o más registros (DGI).

<sup>25</sup> Existen 170.000 DE y 25.000 rectificativas sin resolver (DGI).

<sup>26</sup> [Informe BID](#) (2019).

<sup>27</sup> Ausencia de unidad específica para los aproximadamente 300 GC (65% de la recaudación) (BID, 2020).

<sup>28</sup> CSS, ANA, Tribunal Electoral, Registro Público y Sistema Financiero.

<sup>29</sup> Solamente 17 grandes empresas utilizan FE y no existe un plan para la expansión al resto del GC.

<sup>30</sup> Alrededor de 300 contribuyentes representan el 78,66% del impuesto recaudado sobre la renta, 59 de estos incumplieron el pago al vencimiento en 2019.

<sup>31</sup> La deuda total representó el 10% de la recaudación tributaria en 2018 y la deuda mayor a 12 meses fue el 85% del total (TADAT).

<sup>32</sup> El sistema informático no es capaz de identificar a los contribuyentes omisos (TADAT).

<sup>33</sup> El Departamento de Información y Tecnología depende del MEF.

telecomunicaciones y seguridad quedará desactualizada en 2021, principalmente con el crecimiento exponencial del uso de procesos de inteligencia fiscal)<sup>34</sup>; y (iii) la disponibilidad de tecnologías emergentes de apoyo a la gestión tributaria y las constantes amenazas de seguridad crean la necesidad, no solo de la actualización de la infraestructura, sino también de una revisión de la estrategia de tecnología para que se pueda hacer una expansión de la infraestructura tecnológica de manera sostenible, segura y eficiente en un horizonte de mediano plazo<sup>35</sup>.

- 1.15 **Experiencia del Banco en el país.** El Banco ejecutó la operación de préstamo 2568/OC-PN (aprobada en el año 2011) Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal que incluyó un componente de fortalecimiento tributario de la DGI, el cual desarrolló e implementó la solución informática *e-tax* 2.0, que sigue en uso (ver ¶1.17). En el contexto COVID-19, el Banco ha apoyado la liquidez del sistema financiero y fiscal. El Banco aprobó recientemente la operación 5040/OC-PN por un monto de US\$150 millones que está enfocada en brindar apoyo a la recuperación del sector de las micro, pequeña y mediana empresas; y la operación 5055/OC-PN: Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal de apoyo a la balanza de pagos y a la política fiscal contra cíclica por un monto de US\$400 millones. Es importante notar que esta operación es central para sostener los esfuerzos de Panamá de cumplir con los compromisos de política fiscal reflejados en el informe del FMI - *RFI* de 2020; que incluye: mantener un ratio de deuda sobre PIB congruente con la recuperación de una senda de responsabilidad fiscal. Dado que en Panamá la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) es el ente rector de los estándares de infraestructura y soluciones tecnológicas para el Estado, el proyecto estará coordinado con la operación de préstamo, Panamá en Línea (3683/OC-PN, aprobada en el año 2016), que apoya a la AIG, y con el Programa de Integración Logística Aduanera (4517/OC-PN, aprobada en el año 2018). Se coordinarán los temas tecnológicos asociados al intercambio de información entre DGI y ANA para apoyar los esfuerzos de control tributario del primero y la facilitación comercial del segundo.
- 1.16 **Experiencia del Banco en otros países de la región.** El Banco tiene amplia experiencia en el fortalecimiento de AT y aduaneras en la región y ha generado conocimiento en esta área. En particular, las experiencias recientes con reformas de la AT en Jamaica (2658/OC-JA), Ecuador (3325/OC-EC), El Salvador (3852/OC-ES), Guatemala (3786/OC-GU), Honduras (3541/BL-HO), y Perú (3214/OC-PE), han sido consideradas para el diseño de la presente operación. Son elementos recurrentes en estas operaciones la importancia de fortalecer los aspectos organizacionales, de RRHH, los procesos tributarios, y la inteligencia fiscal para lograr una AT más efectiva y eficiente.
- 1.17 **Lecciones aprendidas de las operaciones del Banco.** Entre las principales lecciones aprendidas resultantes de los programas anteriores se destacan en Panamá, las relacionadas al Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (2568/OC-PN), mediante la cual fue posible la implementación de la fase inicial del sistema *e-tax* 2.0 y la creación de la unidad de GC. Esta última fue posteriormente discontinuada, lo cual resalta la importancia de contar con un

<sup>34</sup> Las pruebas de estrés del sistema informático revelaron insuficiencias en la capacidad de procesamiento y almacenaje.

<sup>35</sup> En 2019 fueron detectados 5.000 ataques diarios al sistema informático (DGI).

diseño de modernización sistémico e integral que sea considerado como propio por los funcionarios, y apoyado irrestrictamente por la alta administración del MEF y DGI para proveer la sostenibilidad de las reformas institucionales. Así también del Programa Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (2669/OC-PN) se rescatan las siguientes: (i) necesidad de promover un cambio de cultura organizacional y de gestión del cambio; (ii) necesidad de promover un sistema de carrera de servicio civil dentro de la DGI para atraer personal capacitado y darle sostenibilidad a la modernización en el mediano plazo; (iii) la gestión del proyecto debe de estar basada en resultados lo cual implica que la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) gestione y negocie su presupuesto basado en las metas de resultados anuales y no solamente en un ejercicio fiscal anual; (iv) mejorar la gobernanza de la institución y del proyecto de tal forma que los incentivos políticos de las altas autoridades estén alineadas con las metas de resultados anuales del proyecto; y (v) asesoría de consultores extranjeros en temas funcionales y tecnológicos<sup>36</sup>. Estas lecciones están reflejadas en el diseño del Componente I (ver ¶1.28), que contempla: (i) una modernización organizacional acompañada de una actualización de perfiles para diferentes posiciones y funciones; (ii) propuestas para desarrollar una estructura de RRHH que posibilite el desarrollo de una carrera dentro de la DGI y así limitar las rotaciones; (iii) generación de escenarios alternativos que permitan un mayor nivel de autonomía financiera, a fin de darle sostenibilidad a la inversión en tecnología y promueva la innovación tecnológica; y (iv) nueva gobernanza con base en métricas de recaudación y servicio al contribuyente que permita una gestión basada en resultados, con rendición de cuentas y contrapesos internos a través del fortalecimiento de la Dirección de Control Interno de la DGI.

- 1.18 Adicionalmente, de acuerdo con el PCR preparado para siete estados del PROFISCO-I en Brasil, las lecciones aprendidas más relevantes fueron: (i) la importancia de seguir invirtiendo en innovación tecnológica (la actual operación, contempla acciones como: la novedosa fiscalización masiva, la utilización de *big-data* y gestión de riesgo en la fiscalización, así como de herramientas cognitivas de atención a los contribuyentes) (ver ¶1.29); (ii) la importancia de la planificación anticipada para implementar productos complejos ( se acordó con la DGI que las especificaciones técnicas y Términos de Referencia (TDR) (ver ¶2.5 d), principalmente de los productos de innovación tecnológica, serán realizados antes del inicio de la ejecución de forma prioritaria y contarán con el apoyo de consultorías especializadas en Tecnología de la Información (TI), gastos e ingresos); y (iii) la importancia de contar con una transferencia de conocimiento sólida con relación a los *software* desarrollados por consultorías externas (ver ¶1.30).
- 1.19 **Evidencia internacional.** Evaluaciones recientes demuestran que el desempeño recaudatorio depende significativamente del fortalecimiento institucional de las AT en su estructura organizacional, procesos y herramientas de soporte. En particular son clave: (i) mejorar el acceso y calidad de la información disponible <sup>37</sup>; (ii) implementar modelos de fiscalización que se apoyen en el uso intensivo de

<sup>36</sup> Informe de Terminación de Proyecto (PCR), Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (2568/OC-PN) (2018).

<sup>37</sup> Las tasas de evasión son hasta ocho veces más altas donde la AT carece de instrumentos automatizados para verificar las fuentes de ingreso de los contribuyentes (Slemrod et al., 2015; Pomeranz, 2015; Kleven et al., 2011).

información<sup>38</sup>; (iii) simplificar procedimientos para facilitar el cumplimiento tributario<sup>39</sup>; y (iv) definir estrategias para asegurar la idoneidad y motivación del recurso humano<sup>40</sup>. Varias AT de América Latina han fortalecido estos elementos, destacándose Brasil y Uruguay<sup>41</sup>.

- 1.20 La evidencia internacional, basada en el análisis comparado de AT, señala que el crecimiento de nuevas tecnologías, el incremento de la digitalización y los flujos masivos de información disponible, están haciendo que las AT reexaminen la manera que llevan a cabo sus operaciones y que oportunidades existen para la implementación de soluciones costo-efectivas a fin de aumentar la recaudación y mejorar la provisión del servicio. En particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>42</sup> indica que la analítica avanzada de datos está demostrando ser una herramienta extremadamente valiosa para la mejora del conocimiento del contribuyente y la toma de decisiones más inteligentes para orientar las estrategias de fiscalización y control de la evasión.
- 1.21 En particular, la aplicación de experimentos como Slemrod et al., (2001) en Estados Unidos, Pomeranz (2015) en Chile y Kleven et al., (2011) en Dinamarca han revelado importantes hallazgos con respecto al comportamiento estratégico de los contribuyentes y cómo esto puede ser utilizado por las autoridades tributarias para fortalecer el ejercicio de fiscalización. Comparando los patrones de evasión entre los grupos de tratamiento y el grupo de control, los resultados sugieren que aquellos contribuyentes que recibieron notificaciones relacionadas a la posibilidad de ser auditados incrementaron los ingresos reportados a la autoridad tributaria hasta en un 12%, como en el caso de Estados Unidos. Estos trabajos ofrecen importantes lecciones con respecto a características que pueden aumentar el riesgo de evasión y sobre las cuales las autoridades tributarias podrían enfocar sus esfuerzos de fiscalización: (i) el eslabón económico del contribuyente – ventas finales vs. ventas intermedias; (ii) el tipo de ingresos del contribuyente – ingresos por cuenta propia vs. salarios; y (iii) el nivel de trazabilidad y registro de transacciones con terceras partes (*third-party trails*), entre otras. La digitalización de la DGI, el aumento de la capacidad analítica de los funcionarios, sumado a la integración de los procesos internos, posibilitará que la DGI aumente su eficiencia administrativa.
- 1.22 En línea con lo anterior, un instrumento que se ha venido implementando progresivamente en la región y que mejora la capacidad de la autoridad tributaria en la identificación del contribuyente es el comprobante de pago electrónico, también conocido como FE. Barreix y Zambrano (2018) resumen la evidencia empírica disponible en la región. Estos estudios encuentran que la FE ha generado incrementos significativos en el recaudo en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay. Estudios de Naritomi (2015) en Brasil, Ramírez et al., (2017) en Ecuador, y Fuentes et al., (2016) en México afirman que la introducción de la

---

<sup>38</sup> La disponibilidad de información actúa como complemento a la fiscalización de empresas en España (Almunia y López Rodríguez, 2016).

<sup>39</sup> Puede generar aumentos en las tasas de pago de hasta cuatro puntos porcentuales (Hallsworth et al., 2014). En el caso de Panamá, la automatización de los procedimientos simplifica para los funcionarios de la DGI, la disponibilidad de servicios *on-line* simplifica para los contribuyentes.

<sup>40</sup> Esquemas de incentivos al personal clave de las AT para generar recaudación adicional produjeron tasas de retorno de entre un 35% y un 51% (Khan et al., 2016).

<sup>41</sup> PCR 1783/OC-UR. Barreix y Zambrano (2018). FE en América Latina. BID.

<sup>42</sup> *Advanced Analytics for Better Tax Administration* (OCDE, 2016).

FE aumentó la recaudación hasta un 10,7%, el reporte de utilidades en 22% y del ISRP hasta 6%, respectivamente.

- 1.23 **Coordinación con organismos multilaterales.** El Banco viene trabajando en estrecha coordinación con el FMI en Panamá, donde se ha establecido una estrategia conjunta pre y post COVID-19 en el área de modernización de la DGI, y en el desarrollo de instituciones fiscales más congruentes con el nivel de desarrollo de Panamá. De igual manera, se está coordinando con el BM en temas de modernización de las instituciones fiscales y de política tributaria, así como en compras públicas y modernización del sistema de administración financiera.
- 1.24 **Cooperación técnica.** Adicionalmente, el Banco está preparando una cooperación técnica para apoyar la preparación y arranque de la presente operación. Durante el trabajo de diagnóstico se han identificado tres desafíos concernientes a la AT (ver ¶1.12, ¶1.13, ¶1.14).
- 1.25 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al desarrollar soluciones digitales para gestionar los contribuyentes. El programa también se alinea con los temas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, por medio de la creación de una sala de lactancia (ver ¶1.28 b); (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental a través de la reducción de emisiones de carbono debido a la adquisición de equipos eficientes energéticamente y de digitalización de procesos. El 4,5% de los recursos de la operación se invertirán en actividades de mitigación, según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático](#). Estos recursos contribuirán a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones a fines del año 2020; y (iii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante la reducción de costos administrativos en la gestión de tributos/aduanas y el cumplimiento tributario voluntario.
- 1.26 Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12), en particular con los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y (iii) registros públicos fortalecidos. Se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al contribuir a mejorar la capacidad del gobierno local referente al manejo de la recaudación tributaria y la prestación de servicios públicos a nivel nacional; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al apoyar la generación de ingresos públicos, y con el Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-11), por las mejoras de intercambio de información. Asimismo, está alineado con la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), contribuyendo al área de diálogo de estabilidad macro financiera y fiscal. Igualmente, el proyecto se encuentra incluido en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2020 (GN-2991-3).

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.27 El objetivo general es aumentar la capacidad del Estado por medio del incremento de la recaudación tributaria. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- 1.28 **Componente 1. Mejora de la gobernanza y gestión del talento humano (US\$5.521.000).** Este componente tiene como objetivo construir un nuevo modelo de gobernanza basada en la integración de procesos y la gestión de la AT basada en resultados. Para ello, el proyecto se centrará en:
- a. **Fortalecimiento de la gestión estratégica:** (i) creación de un comité de gestión integral de la AT presidido por el Director y Directores de línea de la DGI; (ii) reingeniería de los procesos para adecuación del modelo de la DGI a gestión por macroprocesos, incluyendo una propuesta para incrementar su autonomía presupuestaria y su implementación; (iii) desarrollo de plan estratégico y operativo con respectivos sistemas de indicadores de resultados con vistas a lograr una gestión por resultados; (iv) desarrollo de herramientas de análisis fiscal, fortaleciendo la capacidad analítica de la DGI; y (v) la planificación y el apoyo a la cultura de cambio organizacional, introducción de la cultura de análisis de datos y uso de la información en la gestión de la AT; y consolidación de cambio cultural y de gestión por resultados promovido por la modernización de la DGI.
  - b. **Actualización de los procedimientos de gestión de RRHH:** (i) nuevos perfiles de competencia, para aprovechar mejor los RRHH existentes a las nuevas funciones de la DGI; (ii) redimensionamiento de la fuerza laboral para precisar las necesidades de reasignación y capacitación del personal; (iii) diseño de un plan de carrera para compatibilizar los cargos y las funciones de una administración moderna; (iv) desarrollo de un programa de capacitación permanente; (v) desarrollo e implementación de la estrategia de gestión del cambio; y (vi) creación de una sala de lactancia.
  - c. **Actualización de los procedimientos e instrumentos de gestión del control interno y transparencia:** (i) ajustes de los procedimientos de control interno basado en riesgos, posibilitando la anticipación de eventos que comprometan la transparencia de los procesos; (ii) actualización del código de ética, compatibilizándolo con las mejores prácticas internacionales; y (iii) actualización del portal de transparencia para proveer información oportuna y amigable a sus usuarios.
- 1.29 **Componente 2. Fortalecimiento del control tributario y facilitación del cumplimiento (US\$15.452.500).** El objetivo de este componente es fortalecer los macroprocesos operativos de forma transversal e integrada que permita la coordinación, integración y trazabilidad del control y cumplimiento tributario, con criterios apropiados de priorización. Para ello, se centrará en las siguientes acciones:
- a. **Revisión y optimización de los procesos operativos:** (i) depuración y actualización del RUC con vistas a ampliar la base impositiva de contribuyentes activos; (ii) automatización de procesos que afectan la cuenta corriente que permita tener una visión 360 del contribuyente de forma oportuna; (iii) actualización del plan operativo de fiscalización para ampliar el



universo de contribuyentes fiscalizados; (iv) coordinación e interfaces<sup>43</sup> con la CSS y la ANA con vistas a consolidar la información para cruces y detección de inconsistencias basado en los convenios de colaboración, interoperabilidad e intercambio de información firmados por las instituciones (ver ¶1.30 b); (v) revisión y ajustes de los procedimientos de cobranza administrativa y coactiva basados en riesgo para incrementar la recuperación de los débitos debidos por los contribuyentes; (vi) implantación de una unidad de GC que permita un tratamiento diferenciado y más efectivo a los 300 GC que representan el 65% de la recaudación tributaria; y (vii) una estrategia para incrementar el control normativo de los impuestos bajo el control de la DGI, incluyendo su implementación.

- b. **Modelo de gestión integral del riesgo tributario:** (i) nueva matriz de riesgo de incumplimiento que permita anticipar y mitigar amenazas al deterioro de los procesos de la DGI; (ii) ajustes en los procedimientos del comité de riesgo para gestionar mejor la aplicación de los controles de riesgo; y (iii) definición de criterios de segmentación de contribuyentes, con vistas a una mejor estrategia en el tratamiento de los grandes, medianos y pequeños contribuyentes a fin de mejorar la transparencia fiscal.
- c. **Modelo de atención integral al contribuyente:** (i) sistema de atención electrónica integral al contribuyente para economizar los costos de la DGI y de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones; (ii) reformulación del portal de atención al contribuyente con vistas a disminuir la atención presencial; (iii) readecuación de las unidades de atención al contribuyente para mejorar los tiempos y la cantidad de servicios provistos; (iv) estandarización y simplificación de la atención presencial y electrónica; y (v) revisión y ampliación del programa de educación fiscal.
- d. **Modernización de sistema digital de gestión tributaria:** (i) revisión de las capacidades operativas del sistema actual para identificar los procesos que necesitan ser automatizados; (ii) ajustes de parametrización del sistema actual (*e-tax 2.0*), bajo la premisa del uso simple y práctico para el usuario de la DGI como para el contribuyente con base en la revisión de procesos; e (iii) interfaces con otros sistemas de instituciones públicas y privadas<sup>44</sup>.
- e. **Ampliación del uso de la FE:** (i) desarrollo de una nueva normativa que integre la expansión y aplicación de la FE para posibilitar el uso pleno de las ventajas de su implementación; (ii) desarrollo del plan de masificación en etapas y estimación de estructura tecnológica con vistas a aumentar la capacidad de procesamiento y almacenamiento de la información generada por la DGI; y (iii) uso y explotación de los datos de la FE para el control tributario para aprovechar las diversas aplicaciones disponibles de otros países (precio de referencia en compras, insumo producto en macroeconomía, *big data* en investigación, etc.).

**1.30 Componente 3. Fortalecimiento de la gestión tecnológica (US\$14.377.000).**  
El objetivo de este componente es el fortalecimiento del uso de la información para la toma de decisiones basada en evidencia y análisis, utilizando altos estándares

<sup>43</sup> Dado que es función de la DGI administrar los impuestos, todas las interfaces a ser desarrolladas para interoperar con CSS, ANA, y otras instituciones serán financiadas por el proyecto.

<sup>44</sup> CSS, ANA, Tribunal Electoral, Registro Público y Sistema Financiero.

de seguridad de datos y privacidad del contribuyente. Para ello se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- a. **Fortalecimiento de la planificación estratégica y gestión de TI:** (i) plan estratégico de TI para identificar brechas, contar con plan de mediano y largo plazo y mejorar la gestión de los instrumentos tecnológicos, incluyendo un plan para el establecimiento de un ambiente tecnológico propio para operar los sistemas de la DGI, así como su estrategia de mantenimiento; (ii) modelo de gobernanza de TI para garantizar la sostenibilidad de estos servicios (iii) modelo de gestión de la información para consolidar y mejorar el uso de la información interna y de las diversas fuentes externas; (iv) modelo de gestión de servicios tecnológicos para atender mejor a la demandas de desarrollo y asistencia de los usuarios internos de la DGI; y (v) plan de capacitación del personal.
- b. **Actualización de la infraestructura tecnológica<sup>45</sup>:** (i) ampliación de los equipos de procesamiento y almacenamiento para permitir, entre otros, que se implemente la fiscalización electrónica masiva y la expansión de la FE; (ii) sistema de gestión electrónica de documentos y digitalización de los existentes con vistas a la eliminación de documentos en papel y el aumento del acceso a esta información; (iii) desarrollo de aplicaciones para dispositivos móviles; y (iv) la generación de convenios<sup>46</sup> de intercambio de información con CSS, aduanas, registro de empresas y el registro público; a fin de crear las interfaces de información necesarias para enriquecer el registro del contribuyente y poder identificar las actividades y capacidad tributaria de los contribuyentes de forma más precisa.
- c. **Modelo de seguridad de la información:** (i) revisión y actualización del marco conceptual y normativo de seguridad de la información; (ii) revisión y mejora del sistema de control de acceso; (iii) modelo de almacenamiento y resguardo de datos; y (iv) optimización y expansión de los instrumentos de protección y ciberseguridad. Todos con vistas a mejorar la calidad y seguridad de la información.

1.31 El proyecto financiará para todos los componentes las siguientes categorías de inversión: (i) servicios de consultorías individuales US\$4,8 millones (12%); (ii) servicios de consultorías firmas US\$6,2 millones (16%); (iii) bienes US\$21,9 millones (55%)<sup>47</sup>; (iv) servicios de no consultorías US\$3,75 millones (9,0%); y (v) obras US\$1,0 millón (3%) modificaciones en los espacios de oficina a fin de adaptarlos para proveer facilidades y una mejor atención al contribuyente. Se estima un costo de aproximadamente US\$2,4 millones para la gestión del proyecto<sup>48</sup> y de US\$2,2 millones de imprevistos<sup>49</sup>.

1.32 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos son: (i) el gobierno porque aumentará su capacidad estatal; y (ii) los contribuyentes con menores costos para cumplir sus

---

<sup>45</sup> El 30% de las adquisiciones de equipos considerarán criterios de eficiencia energética.

<sup>46</sup> Se dejará establecido en el ROP que el MEF cuenta con modelos de convenio por medio del cual se llevarán a cabo este intercambio de información.

<sup>47</sup> Incluyendo *hardware* y *software*.

<sup>48</sup> Incluye el apoyo al financiamiento del equipo de gestión del proyecto y las actividades correspondientes a la ejecución del préstamo, evaluaciones, auditorías financieras y gestión técnica.

<sup>49</sup> Monto destinado a cubrir cambios: en los precios, en temas asociados a las tecnologías y ajustes de mercado.

obligaciones tributarias. Indirectamente se beneficia a la ciudadanía con más recursos para financiar programas de desarrollo.

### C. Indicadores claves de resultados

- 1.33 Los impactos esperados son: (i) el incremento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB; y (ii) la disminución de la relación entre el costo para recaudar y la recaudación realizada. Los resultados esperados son: (i) el incremento de la eficacia de la fiscalización y cobranza que se medirá a través del aumento: (a) del porcentaje de la recaudación sobre el total del monto fiscalizado; (b) de la cobranza administrativa recuperada (de los últimos 36 meses); (c) del cumplimiento de los contribuyentes con pago *on-time* del ISRPE; y (d) del cumplimiento de la cantidad de contribuyentes con pago *on-time* del ITBMS; y (ii) la reducción de los costos del contribuyente a través de los siguientes indicadores: (a) incremento cantidad de contribuyentes con declaración *on-time* del ISRPE; y (b) incremento de la cantidad de contribuyentes con declaración *on-time* del ITBMS.
- 1.34 **Análisis de Costo Efectividad.** El Análisis de Costo-Efectividad compara la efectividad en la tarea recaudatoria de la DGI con y sin proyecto. El indicador de efectividad utilizado fue el costo por dólar de la recaudación tributaria realizada por la DGI. El costo es el presupuesto de funcionamiento y de inversión de la DGI, añadido al costo del proyecto. El rendimiento se define como la recaudación tributaria realizada por la DGI.
- 1.35 Con la implementación del proyecto, la DGI contará con una gestión tributaria más efectiva, comprobada por la reducción del costo de los procesos de gestión para generar un dólar adicional de recaudación, de US\$0,03679 con proyecto para US\$0,03766 sin proyecto. Adicionalmente, con el proyecto el costo para lograr un nuevo dólar de recaudación será de apenas US\$0,01882 (ver Cuadro 1). La mejor efectividad se basa en que con las acciones del programa la recaudación aumentará en 1 punto del PIB (Ver [Análisis de Costo-Efectividad](#)).

**Cuadro 1. Análisis de costo-efectividad VPN 2020-2030 (Escenario Base - Millones US\$)**

Opción	Costo (C)	Efectividad (E)	C/E Medio	Δ Costo	Δ Efectividad	C/E Incremental
<b>Recaudación adicional con programa (1% del PIB)</b>						
A. Sin Proyecto	938	24.898	0,03766			
B. Con Proyecto	960	26.098	0,03679	22,58	1.199,96	0,01882

- 1.36 Los costos y la recaudación fueron estimados considerando un horizonte de 10 años a valor presente, utilizando una tasa de descuento de 12%. Al costo para recaudar del escenario con proyecto fueron añadidos los costos del proyecto (columna 2). A la recaudación del escenario con proyecto, se proyectó un aumento de 1 punto del PIB en el último año de ejecución del proyecto (columna 3). El C/E medio es la división entre el costo y la efectividad (columna 4). El Δ de Costo es la diferencia de los costos de con y sin proyecto (columna 5). El Δ de efectividad es la diferencia entre la efectividad (recaudación) de con y sin proyecto (columna 6). El C/E incremental representa el costo adicional para recaudar US\$1, calculado por la división entre Δ de Costo y el Δ de efectividad (columna 7).

- 1.37 Por aparte, se realizó un análisis de sensibilidad, con 3 diferentes escenarios, para determinar como se comportaría la efectividad del proyecto con incrementos de la recaudación de 0,5, 0,6 y 0,75 puntos del PIB.

**Cuadro 2. Análisis de costo-efectividad. Sensibilidad VPN 2020-2030 (Escenario Base -Millones US\$)**

Opción	Costo (C)	Efectividad (E)	C/E Medio	Δ Costo	Δ Efectividad	C/E Incremental
<b>Recaudación adicional con programa 0,5, 0,6 y 0,75 puntos del PIB</b>						
A. Sin Proyecto	938	24.899	0,03766			
B. Con Proyecto (0.5)	960	25.603	0,03750	22,58	703,87	0,03208
B. Con Proyecto (0.6)	960	25.724	0,03732	22,58	824,73	0,02738
B. Con Proyecto (0.75)	960	25.905	0,03706	22,58	1.006,02	0,02244

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La presente operación tiene un costo total de US\$40 millones, financiado mediante un préstamo de inversión específico de los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, cuyo instrumento resulta adecuado debido a que la DGI posee necesidades y productos específicos ya identificados y evaluados en coordinación con la misma. La distribución de recursos por fuente de financiamiento y categorías (Ver [Presupuesto Detallado](#)) se describe a continuación<sup>50</sup>:

**Cuadro 3. Presupuesto del proyecto (US\$)**

Categorías	BID (Total)	%
<b>1. Costos Directos</b>	<b>35.350.500</b>	<b>88,38</b>
Componente 1. Mejora de la gobernanza y gestión del talento humano	5.521.000	13,80
1.1 Modelo de la gestión estratégica	1.675.000	4,19
1.2 Modelo de gestión de RRHH	3.532.000	8,83
1.3 Modelo de apoyo a la gestión del control interno y transparencia	314.000	0,79
Componente 2. Fortalecimiento del control tributario y facilitación del cumplimiento	15.452.500	38,63
2.1 Modelo de gestión de la cuenta corriente	3.783.500	9,46
2.2 Modelo de gestión integral del riesgo tributario	363.000	0,91
2.3 Modelo de atención integral al contribuyente	2.052.000	5,13
2.4 Sistema digital de gestión tributaria	8.264.000	20,66
2.5 FE	990.000	2,48
Componente 3. Fortalecimiento de la gestión tecnológica	14.377.000	35,94
3.1 Modelo de planificación estratégica y gestión de TI	1.679.000	4,20
3.2 Modelo de gestión de la Infraestructura tecnológica	9.000.000	22,50
3.3 Modelo de seguridad de la información	3.698.000	9,25
<b>2. Gestión del Proyecto</b>	<b>2.408.000</b>	<b>6,02</b>
<b>3. Imprevistos</b>	<b>2.241.500</b>	<b>5,60</b>
<b>Total</b>	<b>40.000.000</b>	<b>100</b>

<sup>50</sup> Los montos expresados en el Cuadro 3 son indicativos.

- 2.2 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de cinco años conforme sigue:

**Cuadro 4. Programación de desembolsos (US\$)**

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
<b>BID (Total)</b>	<b>4.335.950</b>	<b>7.990.000</b>	<b>12.294.050</b>	<b>11.845.950</b>	<b>3.534.050</b>	<b>40.000.000</b>
<b>%</b>	<b>10,84</b>	<b>19,97</b>	<b>30,74</b>	<b>29,61</b>	<b>8,84</b>	<b>100</b>

**B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.3 Teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), el programa se clasifica en la Categoría “C”. El programa apoyará el fortalecimiento de procesos tributarios con el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional, por lo cual no se prevén riesgos socioambientales.

**C. Riesgos fiduciarios**

- 2.4 A través de la evaluación institucional bajo la metodología de la Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional (PACI) se identificaron limitaciones y riesgos subsanables ya que estos están dados por la falta de conocimiento sobre la ejecución de proyectos de préstamo con fondos del BID. Por otro lado, durante el análisis y las interacciones con el personal de la DGI, se identificó la necesidad de incrementar la apropiación y conocimiento de la iniciativa entre los ejecutores. Con base a todo lo expuesto se identificó como riesgo de nivel medio que la insuficiente experiencia del personal de la DGI en la ejecución de proyectos de inversión, especialmente utilizando las políticas fiduciarias y los procedimientos de monitoreo y evaluación de proyectos del Banco, pueda ocasionar dificultades y demoras en la implementación de las actividades del proyecto. Estas debilidades serán mitigadas mediante la asistencia del Banco con un programa intensivo de capacitación en gestión de proyectos y en las políticas y procedimientos fiduciarios del Banco. Adicionalmente, se incluirá una consultoría para relevar el flujo de procesos, para ilustrar como la DGI deberá tramitar sus solicitudes de desembolso, adquisición e implementación de sus respectivos productos. Además, el Banco ha logrado un consenso con las autoridades de la DGI y el MEF sobre los perfiles del personal clave, por lo que estas contrataciones se realizarán con base en los TDR a ser detallados en el [ROP](#): experto financiero y de compras con amplia experiencia en proyectos del Banco, un jefe de proyecto con experiencia probada en gestión de proyectos; un experto con experiencia internacional en procesos de modernización de administraciones tributarias; y un experto en tecnología con la capacidad de diseñar y liderar la construcción de una nueva arquitectura de datos y una nueva plataforma tecnológica de la DGI. Los perfiles y procesos de entrevistas serán desarrollados en coordinación con la alta administración de la DGI. Dado el número de procesos de adquisición de consultorías y productos en esta operación, se trabajará en conjunto con el equipo fiduciario del Banco, con la UEP, la DGI y el MEF en agilizar los procesos de aprobación ex ante de la Contraloría General de la República (CGR).

**D. Otros riesgos y temas claves**

- 2.5 Se determinó que la operación es de riesgo medio. En tal sentido, los riesgos identificados son:
- Sostenibilidad fiscal.** Es considerado riesgo medio que efectos de eventos externos afecten el crecimiento económico y la recaudación. Este riesgo no

puede ser mitigado por completo; especialmente en el contexto del COVID-19, dado el impacto en la actividad económica, en la recaudación y en el gasto social para contener los efectos producidos a causa de la pandemia. Sin embargo, es importante notar que el MEF ha solicitado apoyo técnico al Banco, particularmente mediante el presente programa, para detener dentro de lo posible, la caída de los ingresos tributarios y empezar un proceso de mejora asignativa del gasto público (ver ¶1.11). Esto proveerá las bases para enfrentar los efectos en caso de que el riesgo se materialice.

- b. **Gestión pública y gobernanza.** Son considerados como riesgos medios: (i) que se presenten dificultades y demoras en la ejecución de actividades del proyecto, debido a la insuficiente capacidad institucional de la DGI para lograr la coordinación requerida entre todos sus departamentos involucrados en la reforma. Este riesgo será mitigado mediante la asistencia del Banco por medio de una consultoría especializada en gestión del cambio (ver ¶1.28), que será realizada durante toda la ejecución del proyecto, a fin de analizar y corregir los flujos de procesos de gestión entre todos los departamentos involucrados. Adicionalmente se firmarán convenios de cooperación e intercambio de información entre la DGI y entidades como CSS, ANA que recaudan y guardan información relevante para mejorar la calidad de la AT (ver ¶1.30); y (ii) resistencia a los cambios organizativos y funcionales requeridos. Esto se mitigará por medio de una consultoría especializada durante toda la ejecución del proyecto para tratar temas relacionados con la comunicación y la resistencia a los cambios, incluidos el personal de la DGI, los contribuyentes, comerciantes y público en general incluido en el Componente 1 (ver ¶1.28 b. (5)).
- c. **Sostenibilidad.** Se identificó como riesgo medio el deterioro de los resultados alcanzados por la reforma una vez finalizado el proyecto, implicando una potencial discontinuación de los procesos administrativos y operativos de la DGI, la obsolescencia de los sistemas, así como el deterioro de la infraestructura tecnológica implementada, debido a la insuficiencia de RRHH especializados y de recursos financieros. Esto se mitigará por medio de: (i) la implementación de acciones de mapeo y asignación de personal a los nuevos procesos con base en competencias; (ii) la implementación de un programa de capacitación permanente para el personal gerencial, operativo y de TI (ver ¶1.30); y (iii) adición de una cláusula en los contratos de los proveedores de servicios y bienes, incluyendo soporte a largo plazo para el mantenimiento de servicios de asistencia técnica y para los componentes de la infraestructura tecnológica (Componentes 2 y 3). Se establecerá en el [ROP](#) que la DGI incluya en los contratos de proveedores de tecnología, una fianza que garantice la sostenibilidad de las inversiones tecnológicas por un periodo de cinco años.
- d. **Desarrollo.** Se identificó como riesgo medio que los equipos responsables de la elaboración de los TDR y especificaciones técnicas no cuenten con la capacidad técnica requerida para preparar la descripción técnica, organizacional y tecnológica de los productos claves de este programa. Este riesgo será mitigado mediante la contratación de consultorías

especializadas en temas puntuales de tecnología y AT<sup>51</sup>, para apoyar al equipo dentro de la UEP a ser formada para ejecutar el proyecto, con el fin de apoyar al personal de la DGI a preparar los TDR y las especificaciones técnicas (ver ¶1.31).

- 2.6 **Sostenibilidad del programa.** Para garantizar que las capacidades generadas sean sostenibles una vez termine su ejecución, se contemplan productos que contribuirán a mejorar la eficiencia de la gestión tributaria lo cual repercutirá en mayores niveles de recaudación: (i) creación de un comité de gobernanza y gestión tributaria para fortalecer el desempeño, la cultura del cambio y proteger institucionalmente los procesos de modernización; (ii) fiscalización e inteligencia fiscal, que permitirá identificar a más potenciales evasores e incentivar su auto regularización; (iii) gestión de riesgos, que permitirá la anticipación y mitigación de amenazas a la sostenibilidad de los procesos tributarios; y (iv) mejora de la infraestructura tecnológica, que aumentará la capacidad de gestión y toma de decisión con base en la generación de información oportuna y de calidad, que incluirá la mejora de protección de datos y medidas de ciberseguridad.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá, y el OE será el MEF a través de la DGI. Para la ejecución del proyecto, se establecerá una UEP que contará con un coordinador con experiencia en gestión de proyectos basado en resultados y especialistas de: adquisiciones, administrativo financiero, monitoreo y planificación (con experiencia en gestión de proyectos), en AT, en gestión del cambio, y un experto en tecnología. La UEP coordinará las actividades vinculadas a la planificación, seguimiento, evaluación y auditoría del proyecto.
- 3.2 Las principales funciones de la UEP son: (i) implementar y velar por el cumplimiento de la estrategia de modernización de la DGI; (ii) correcta gestión fiduciaria y del proyecto; y (iii) gestión del cambio. Para avanzar de forma coordinada las actividades de la UEP serán: (i) planificar la ejecución de las actividades; (ii) preparar, implementar y actualizar las herramientas operativas del proyecto: Plan de Ejecución Plurianual (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones (PA), Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); (iii) supervisar la ejecución y presentar los informes de avance; (iv) coordinar y realizar los procesos de preparación de TDR, licitación, adquisición de bienes, selección y contratación de servicios; (v) presentar las solicitudes y justificaciones de desembolso al Banco; (vi) preparar los estados financieros; y (vii) presentar la evaluación del proyecto. El prestatario deberá adherir el [ROP](#) acordado con el Banco para esta operación, el cual incluye: (i) criterios de elegibilidad de los proyectos y los productos financiables; (ii) funciones, procedimientos y normas para la ejecución del proyecto; y (iii) relaciones operativas y contractuales entre las partes involucradas en el proyecto. El ROP deberá ser presentado al Banco por el OE a través de UEP.
- 3.3 **Mecanismo de coordinación interinstitucional.** Se establecerá un Comité Directivo del Proyecto (CDP) para facilitar la coordinación entre las diferentes

---

<sup>51</sup> Estas consultorías serán financiadas con fondos de administración asignados al proyecto, fondos de cooperación técnica y fondos del proyecto mismo.



direcciones que componen la DGI, con el objetivo de: coordinar la gestión por resultados del proyecto, los indicadores de desempeño a ser utilizados para medir el progreso dentro del contexto presupuestario del Gobierno de Panamá, proporcionar asesoría estratégica, incluir a las agencias claves involucradas como la CSS y la ANA para acordar los mecanismos de colaboración e interoperabilidad a fin de nutrir el registro de contribuyentes de la DGI y proveer información relevante a las mismas; y darle seguimiento a los indicadores de monitoreo durante la ejecución del proyecto. En el [ROP](#) se establecerán los mecanismos de coordinación, convenios y gobernanza del CDP, el mismo será presidido por el MEF y se reunirá cuatro veces al año.

- 3.4 **Estrategia y avance de implementación de la operación.** La DGI ha tomado pasos importantes en la preparación para el arranque de la operación: (i) ha identificado, con apoyo del Banco, el tipo de perfiles para las posiciones claves del proyecto: coordinador/a de proyecto, expertos en temas de tecnología, AT, y fiduciarios con experiencia en proyectos del Banco; (ii) ha empezado el proceso de información y explicación de este proyecto dentro del MEF y con instituciones con las que se requiere colaborar para potenciar la DGI (CSS y la ANA). Se espera iniciar diálogos con el Registro Público, Consejo Electoral, entre otras; (iii) ha consensuado con el Banco, los productos claves iniciales para tener un arranque rápido, por ejemplo, el desarrollo de TDR para la modernización del registro de contribuyentes, existe un modelo tecnológico preliminar, el cual se considerará para avanzar ágilmente; (iv) ha elaborado los TDR para las consultorías que cubran alternativas de modelo de organización, modelos de autonomía financiera dentro del contexto legal e institucional existente en Panamá; (v) se evaluarán las fortalezas y debilidades del software *e-tax 2.0*; y (vi) modelo de gestión del cambio funcional y tecnológico de la organización de tal forma que los funcionarios se apropien de los objetivos del proyecto. Los productos finales de estas consultorías serán insumos para alimentar la estrategia de modernización que avanzará de forma coordinada los temas de modernización funcionales, RRHH, analíticos, y tecnológicos. Para el segundo año de ejecución del programa, el CDP estará concentrado en buscar los puntos de coordinación entre los diferentes elementos del proyecto para secuenciar el desarrollo integrado y coordinado.
- 3.5 Para la coordinación de las actividades de adquisición relacionadas a la gestión de los RRHH, las compras, el control interno y la comunicación con la sociedad, se realizará un mapeo y definición de flujos de información y procesos entre los beneficiarios, identificando los roles, responsabilidades y tiempos, el cual se institucionalizará a través del ROP.
- 3.6 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento. Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:** (i) constitución de la UEP; (ii) nombramiento del Coordinador/a del Proyecto; (iii) nombramiento de personal clave en las siguientes áreas: (a) AT; (b) tecnología; (c) especialista en gestión del cambio; (d) especialista en adquisiciones; y (e) especialista financiero; y (iv) aprobación del [ROP](#) en los términos previamente acordados con el Banco. Se constituirá la UEP a fin de darle fuerza normativa para la toma de decisiones relacionadas a la gestión del proyecto y para formalizar también el manejo de los presupuestos del proyecto. Para proyectos financiados por el Banco que incluyen la adquisición de TI es clave tener un equipo que pueda responder a las necesidades de aspectos técnicos, de gestión



(considerando los procesos de adquisiciones y financieros del Banco) y sobre todo con experiencia y conocimiento en innovación tecnológica en el sector público, por lo que estas condiciones son críticas, ya que son necesarias para una puesta en marcha a tiempo y ejecución ordenada del proyecto. Asimismo, a través del ROP, se contará con el esquema de ejecución y aspectos operativos del programa previo al arranque de las actividades. El ROP será un documento sujeto a revisiones periódicas y podrá ser modificado contando con la expresa aprobación del Banco.

- 3.7 **Acuerdos y requisitos fiduciarios.** Establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones aplicables para la ejecución de la operación. Los recursos del préstamo podrán desembolsarse mediante las modalidades de anticipo de fondos, reembolso de gastos y pago directo al proveedor. En el caso de la modalidad de anticipo de fondos, se realizarán desembolsos basados en proyecciones de gastos hasta 180 días. Los desembolsos se justificarán en al menos un 80% del total de saldos acumulados pendientes de justificación, utilizando los formatos del Banco. La UEP presentará los Estados Financieros Auditados (EFA) anuales y al final de la operación, en los términos y plazos requeridos por el Banco en sus políticas. Para tal efecto, la UEP se compromete a seleccionar y contratar una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco por el período de duración de la operación.
- 3.8 La gestión del PA será a través del sistema electrónico *online* denominado Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición (SEPA) o el sistema que el Banco determine. Las adquisiciones y contrataciones de la operación se realizarán de conformidad con las Políticas para Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-15), o sus actualizaciones posteriores.
- 3.9 **Estados Financieros Auditados.** El Prestatario presentará al Banco anualmente los EFA, dentro de los primeros 120 días siguientes al cierre de cada año fiscal. La auditoría será realizada por una consultoría independiente contratada con recursos del préstamo.

## **B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.10 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el [PEP](#) y [POA](#); (ii) el [PA](#); (iii) la Matriz de Resultados; y (iv) el [PME](#). La UEP presentará informes semestrales sobre avances en el cumplimiento de las metas de resultados, productos y financieras para la aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del proyecto.
- 3.11 **Evaluación.** El proyecto será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la Matriz de Resultados del proyecto, mediante la comparación de los resultados antes y después. El [PME](#) contempla una evaluación independiente intermedia y una final. El prestatario preparará y enviará al Banco un informe de evaluación intermedia, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 36 meses de ejecución, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el PCR, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo. Igualmente, el [PME](#) incluye una evaluación de impacto que combina elementos experimentales y cuasiexperimentales para

cuantificar cómo las acciones tempranas de fiscalización, así como el mejoramiento de los procesos de cobranza administrativa, tienen efectos sobre diversos indicadores tributarios, como la probabilidad de presentación y pago a tiempo de las declaraciones del ITBMS, así como las ventas y valor del impuesto declarados por los contribuyentes.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1161
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	<div>-Productividad e Innovación</div> <div>-Equidad de Género y Diversidad</div> <div>-Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental</div> <div>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho</div>	
Indicadores de desarrollo de países	<div>-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%)</div> <div>-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*</div> <div>-Registros públicos fortalecidos (#)*</div>	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Área de diálogo de estabilidad macro financiera y fiscal
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-3	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		9.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		2.2
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.3
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.2
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.4
5. Evaluación y seguimiento		8.7
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.2
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes.  Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	La Cooperación Técnica PN-T1245 de US\$150.000, en preparación, apoyará en el desarrollo del plan de modernización organizacional y la ejecución del proyecto

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

**Nota de valoración de la evaluabilidad:** El objetivo general del proyecto es aumentar la capacidad del Estado por medio del incremento de la recaudación tributaria. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias. El diagnóstico presentado expresa claramente la necesidad de fortalecer la efectividad de la Dirección General de Ingresos (DGI) en su tarea de recaudar de impuestos, especialmente dada la coyuntura actual en que se enfrenta la crisis generada por el COVID-19. En especial, se identifica dos problemas específicos en los que se trabajará: (i) la baja eficacia en los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) los altos costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes.

La lógica vertical del proyecto es adecuada y plantea abordar los problemas específicos identificados con actividades en tres componentes: (i) Mejora en la gobernanza y gestión del talento humano en la DGI; (ii) Mejora de procesos para el fortalecimiento del control tributario y facilitación del cumplimiento; y (iii) Fortalecimiento de las gestión tecnológica.

La matriz de resultados presenta indicadores de resultado adecuados para los objetivos específicos del programa. El proyecto aborda apropiadamente los requisitos de monitoreo y evaluación. El PME incluye una propuesta de evaluación por métodos experimentales para medir el impacto del nuevo modelo de cobranza sobre el porcentaje de empresas que pagan sus impuestos a tiempo. Es preciso indicar que algunos aspectos de la propuesta aún están por ser definidos. El análisis costo-efectividad es oportuno y muestra que el programa genera ganancias de eficiencia relevantes con respecto a la inversión en recaudación en ausencia de la reforma tributaria promovida.

La operación es de riesgo medio. Los principales riesgos identificados son los relacionados a la gestión y gobernanza del proyecto, y a la sostenibilidad de los resultados que se alcancen mientras se ejecuta el proyecto. Como medidas de mitigación el equipo prevé la creación de un comité de gobernanza y gestión tributaria para fortalecer el desempeño, y un programa de gestión de riesgos, que permitirá la anticipación y mitigación de amenazas a la sostenibilidad de los procesos tributarios.

### MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo general es aumentar la capacidad del Estado por medio del incremento de la recaudación tributaria. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de los procesos de fiscalización y cobranza; y (ii) reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias.
-------------------------------	---

### IMPACTO ESPERADO

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b><u>Impacto #1: Incremento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB</u></b>											
Recaudación Tributaria (DGI) / PIB	%	8,2	2019	8,2	8,2	8,5	8,8	9,2	9,2	Informe de gestión de la Dirección de Recaudación de la DGI	<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2019): 8,2%</b> Recaudación Tributaria (DGI) = US\$5.505.224.126 PIB = US\$67.145.000.000
<b><u>Impacto #2: Disminución de la relación entre el costo para recaudar y la recaudación realizada</u></b>											
Costo de la DGI / Ingresos tributarios (DGI)	%	4,01	2019	4,01	4,01	3,8	3,5	3,24	3,24	Informe anual de gestión de la Dirección de Recaudación de la DGI	<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2019): 4,01%</b> Costo de la DGI = US\$221.080.899 Ingresos tributarios de la DGI = US\$5.505.224.126

### RESULTADOS ESPERADOS<sup>1</sup>

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Objetivo específico #1: Incremento de la eficacia de la fiscalización y la cobranza</b>											
Monto recaudado como resultado de la fiscalización/ Monto seleccionado para ser fiscalización	%	12,8	2019	12,8	14,8	13,5	13,7	15,3	15,3	Informe anual de gestión de la Dirección de Fiscalización de la DGI	<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2019): 12,8%</b> Monto recaudado como resultado de la fiscalización = US\$8.576.000 Monto seleccionado para ser fiscalización = US\$670.000,00
Monto en cobranza administrativa recuperado (de los últimos 36 meses) / Monto total en cobranza administrativa (de los últimos 36 meses)	%	15,8	2020	15,8	16,0	16,5	17,5	18,3	18,3	Informe anual de gestión de la Dirección de Recaudación y Cobranza de la DGI	<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2020): 15,8%</b> Monto en cobranza administrativa recuperado (36 meses) = US\$121.502.000 Monto en cobranza administrativa (36 meses) = US\$769.000.000
Cantidad de contribuyentes con pago <i>on-time</i> ISRPE/ Total de contribuyentes	%	23,58	2020	23,58	37,7	41,6	40,8	38,1	36,35		<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2020): 23,58%</b> Cantidad de contribuyentes con

<sup>1</sup> Las metas anuales son acumulativas.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
con previsión de pago del ISRPE											pagos <i>on-time</i> del ISRPE= 64.225.181,31 Total de contribuyentes con previsión de pago del ISRPE = 272.371.422
Cantidad de contribuyentes con pago <i>on-time</i> del ITBMS / Total de contribuyentes con previsión de pago del ITBMS	%	35,8	2020	35,8	61,4	60,5	59,1	60,8	56,41		<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2020): 35,8%</b> Cantidad de contribuyentes con pagos <i>on-time</i> del ITBMS= 259.078.496,82 Total de contribuyentes con previsión de pago del ITBMS = 723.682.952
<b>Objetivo específico #2: Reducción de los costos del contribuyente</b>											
Cantidad de contribuyentes con declaración <i>on-time</i> del ISRPE / Total de contribuyentes con previsión de declarar	%	59,2	2020	59,2	61,4	63,6	65,8	68,0	68,0	Informe anual de gestión de la Dirección de Recaudación y Cobranza de la DGI	<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2020): 59,2%</b> Cantidad de contribuyentes con declaración ISRPE <i>on-time</i> =143.684 Total de contribuyentes con previsión de declarar= 242.710
Cantidad de contribuyentes con declaración <i>on-time</i> del ITBMS / Total de contribuyentes	%	45,81	2020	45,81	51,48	52,51	51,45	50,94	50,43		<b>Fórmula de cálculo:</b> <b>Línea de Base (2020): 45,81%</b> Cantidad de contribuyentes con

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
con previsión de declarar											declaración <i>on-time</i> = 225.719 Total de contribuyentes con previsión de declarar= 492.730

**PRODUCTOS<sup>2,3</sup>**

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente 1: Mejora de la gobernanza y gestión del talento humano</b>											
1.1 Modelo de la gestión estratégica implementado	Modelo	0	2019	0	0	1	0	0	1	Informes de gestión de la Dirección de Planificación de la DGI	El modelo de gestión se considera implementado cuando se pone en marcha la primera medida/mecanismo para la medición de resultados basada en resultados
1.2 Modelo de gestión de RRHH actualizado	Modelo	0	2019	0	0	0	0	1	1		Indicador Pro-género (Ver <a href="#">PME</a> ). Modelo de gestión de RRHH se considera actualizado cuando la DGI capacita el primer funcionario con competencias verificadas en temas de innovación digital. La actividad que permitirá el seguimiento de género bajo este

<sup>2</sup> Las metas son anuales.

<sup>3</sup> Los componentes que contemplan un modelo son los siguientes: Componente 1: gestión estratégica, RRHH y control interno. Componente 2: cuenta corriente, riesgo tributario, y atención al contribuyente. Componente 3: planificación estratégica y gestión de TI, gestión de la infraestructura tecnológica y seguridad de la información.

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
											producto será la creación de una sala de lactancia (con habilitación para su uso).
1.3 Modelo de apoyo a la gestión del control interno y transparencia actualizado	Modelo	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informes de Gestión de la Dirección de Control Interno de la DGI	El modelo de control interno se considera actualizado cuando la DGI realiza el primer análisis de riesgo para realizar una revisión de procesos
<b>Componente 2: Fortalecimiento del control tributario y facilitación del cumplimiento</b>											
2.1 Modelo de gestión de la cuenta corriente actualizado	Modelo	0	2019	0	0	0	0	1	1	Informes de consultoría independiente	El modelo se encuentra actualizado cuando al menos un usuario haya utilizado los nuevos procedimientos y comprobado su correcto funcionamiento
2.2 Modelo de gestión integral del riesgo tributario implementado	Modelo	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informes de gestión de la Dirección de Riesgo Tributario de la DGI	El modelo se encuentra implementado cuando al menos un usuario haya utilizado el <i>software</i> de apoyo y comprobado su correcto funcionamiento
2.3 Modelo de atención integral al contribuyente implementado	Modelo	0	2019	0	0	0	0	1	1	Informes de gestión de la Dirección de Atención al Contribuyente de la DGI	El modelo se encuentra implementado cuando el primer contribuyente es atendido utilizando los nuevos procedimientos y responde al cuestionario de evaluación con puntuación positiva
2.4 Sistema digital de gestión tributaria modernizado	<i>Software</i>	0	2019	0	0	0	0	1	1	Informe de consultoría independiente	El sistema se encuentra modernizado cuando al menos un usuario haya



Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
											utilizado el <i>software</i> y comprobado su correcto funcionamiento
2.5 FE implementada	<i>Software</i>	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informe de gestión de la Dirección de TI de la DGI	El sistema se encuentra implementado cuando al menos un usuario haya utilizado el <i>software</i> y comprobado su correcto funcionamiento
<b>Componente 3: Fortalecimiento de la gestión tecnológica</b>											
3.1 Modelo de planificación estratégica y gestión de TI fortalecido	Modelo	0	2019	0	0	0	1	0	1	Informe de gestión de la Dirección de TI de la DGI	El modelo se encuentra fortalecido cuando las recomendaciones del plan estratégico sean implementadas
3.2 Modelo de gestión de la infraestructura tecnológica actualizado	Modelo	0	2019	0	0	0	0	1	1		Modelo de gestión de la infraestructura se encuentra actualizado cuando el nuevo sistema entra en funcionamiento, bajo el nuevo <i>hardware</i> , y presenta tiempos de respuesta aceptables para los usuarios
3.3 Modelo de seguridad de la información implementado	Modelo	0	2019	0	0	0	1	0	1		El modelo se encuentra implementado cuando los instrumentos de seguridad detecten la primera irregularidad en todos los tipos de acceso a la infraestructura de la DGI

## **ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS**

<b>PAÍS:</b>	Panamá
<b>PROYECTO N°:</b>	PN-L1161
<b>NOMBRE:</b>	Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria en Panamá
<b>ORGANISMO EJECUTOR:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Ingresos (DGI)
<b>PREPARADO POR:</b>	Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN)

### **I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR (OE)**

- 1.1 El prestatario será la República de Panamá y el OE será el MEF a través de la DGI, por medio de una UEP multidisciplinaria que estará ubicada dentro de la estructura organizacional del MEF con dependencia directa del Director de la DGI. Será la primera vez que la DGI ejecute una operación de préstamo con recursos del Banco, y su capacidad de hacerlo es instrumental para el éxito de la operación.
- 1.2 La UEP será responsable de todos los aspectos técnicos, administrativos y fiduciarios del proyecto, pero contará con el apoyo de las diversas direcciones de línea del MEF y las instituciones del gobierno pertinentes para su implementación (p. ej. CGR). Para el logro de estos objetivos y con el propósito de compensar por la falta de experiencia en la ejecución de proyectos o programas con financiamiento externo y de la envergadura de la presente operación -que se espera duplique el presupuesto anual de la DGI- el proyecto incorporará en su diseño el fortalecimiento del OE mediante la contratación de las posiciones claves para lo que el Banco ha logrado un consenso con las autoridades de la DGI y MEF sobre los perfiles del personal a contratar.

### **II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 2.1 Durante el proceso de diseño del programa el equipo fiduciario del Banco llevó a cabo una evaluación de la DGI para descubrir fortalezas y debilidades (PACI), este análisis evidencio experiencia en manejo de temas propios de la institución como así también con procedimientos fiduciarios locales, pero no así con procesos y políticas de organismos multilaterales de crédito.
- 2.2 A través de la evaluación institucional bajo la metodología PACI se identificaron limitaciones y riesgos subsanables ya que estos están dados por la falta de conocimiento sobre la ejecución de proyectos de préstamo con fondos del BID. Por otro lado, durante el análisis y las interacciones con el personal de la DGI, se identificó la necesidad de incrementar la apropiación y conocimiento de la iniciativa entre los ejecutores. Con base a todo lo expuesto se identificó como riesgo de nivel medio que la insuficiente experiencia del personal de la DGI en la ejecución de proyectos de inversión, especialmente utilizando las políticas fiduciarias y los procedimientos de monitoreo y evaluación de proyectos del Banco, pueda ocasionar dificultades y demoras en la implementación de las

actividades del proyecto. Estas debilidades serán mitigadas mediante la asistencia del Banco con un programa intensivo de capacitación en gestión de proyectos y en las políticas y procedimientos fiduciarios del Banco. Adicionalmente, se incluirá una consultoría para relevar el flujo de procesos, para ilustrar como la DGI deberá tramitar sus solicitudes de desembolso, adquisición e implementación de sus respectivos productos. Además, el Banco ha logrado un consenso con las autoridades de la DGI y el MEF sobre los perfiles del personal clave, por lo que estas contrataciones se realizarán con base en los TDR a ser detallados en el [ROP](#): experto financiero y de compras con amplia experiencia en proyectos del Banco, un jefe de proyecto con experiencia probada en gestión de proyectos; un experto con experiencia internacional en procesos de modernización de administraciones tributarias; y un experto en tecnología con la capacidad de diseñar y liderar la construcción de una nueva arquitectura de datos y una nueva plataforma tecnológica de la DGI. Los perfiles y procesos de entrevistas serán desarrollados en coordinación con la alta administración de la DGI. Dado el número de procesos de adquisición de consultorías y productos en esta operación, se trabajará en conjunto con el equipo fiduciario del Banco, con la UEP, la DGI y el MEF en agilizar los procesos de aprobación ex ante de la CGR.

### **III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS**

- 3.1 Se aplicará lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12) y de conformidad con ésta: (i) se solicitarán los EFA del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; (ii) los anticipos se solicitarán para planes financieros de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación.

### **IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

#### **A. Ejecución de las adquisiciones**

- 4.1 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-15).
- 4.2 **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría.** Las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- 4.3 **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas emitida por el Banco. La revisión de TDR para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 4.4 **Selección de consultores individuales.** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- 4.5 **Uso de sistema nacional de adquisiciones.** El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitación Pública Nacional US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [PA](#) de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados.
- 4.6 **Plan de adquisiciones.** Se utilizará el SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

**Cuadro 1. Tabla de montos límites (US\$)**

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras Complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes Complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a 3.000.000	Mayores a 250.000 y menores a 3.000.000	Menores a 250.000	Mayores o iguales a 250.000	Mayores a 50.000 y menores a 250.000	Menores a 50.000	Mayores a 200.000	Menores o iguales a 200.000

**Cuadro 2. Detalle de adquisiciones principales**

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Ajustes en el sistema con base en los insumos de la revisión de procesos del Componente 1	LPI	6.000.000
Actualización de la infraestructura tecnológica ( <i>hardware y software</i> )	LPI	6.000.000
Programa de capacitación permanente	LPI	3.000.000
Interfaces con otros sistemas de instituciones públicas y privadas	LPI	2.000.000
Optimización y expansión de los instrumentos de protección y ciberseguridad de datos	LPI	2.000.000
Revisión y mejora del sistema de control de acceso a los sistemas y control de identidades	LPN	1.500.000
Adecuación de la infraestructura de los puestos de atención	LPN	1.000.000

## **B. Supervisión de adquisiciones**

- 4.7 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el PA.

## **C. Registros y archivos**

- 4.8 El OE deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
  - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

## **V. GESTIÓN FINANCIERA**

### **A. Programación y presupuesto**

- 5.1 La DGI debe incluir los fondos necesarios para la ejecución del proyecto dentro del monto de su anteproyecto y presentarlo al MEF antes del 30 de abril de cada año. El MEF formula y controla el presupuesto y debe presentar antes del 31 de julio de cada vigencia, una propuesta a la Asamblea Nacional quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. Se está gestionando incluir el proyecto dentro del Banco de Proyectos de la Nación, la creación de los códigos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y la obtención del dictamen técnico favorable por parte de la Dirección de Programación de Inversiones del MEF; con el fin de poder incluir el proyecto dentro de la ley de presupuesto del ejercicio fiscal 2021.

### **B. Contabilidad y sistemas de información**

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del MEF y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) implementó el sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). La UEP deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. El sistema se fue evaluado por el Banco y se determinó que se puede utilizar en los proyectos financiados por el Banco.
- 5.3 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la CGR, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

### **C. Desembolsos y flujo de caja**

- 5.4 En Panamá se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó en el gobierno central. En 2019 se realizó una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del

ISTMO la cual determino que es apta para ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.

- 5.5 El BID transferirá los recursos a la CUT y los mismos quedaran registrados en una subcuenta para el programa que deberá ser abierta por la DGI con el apoyo del MEF. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.

**D. Control interno y auditoría interna**

- 5.6 Como consecuencia del control previo ejercido por la CGR, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno tienen oportunidades de mejora, ya que las instituciones se apoyan en la labor de control de la CGR, en lugar de tener procesos y controles propios, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

**E. Control externo e informes**

- 5.7 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado sobre su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías.

**F. Plan de supervisión financiera**

- 5.8 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/20

Panamá. Préstamo \_\_\_\_/OC-PN a la República de Panamá  
Programa de Apoyo a la Transformación Digital  
de la Administración Tributaria en Panamá

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria en Panamá. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$40.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020)