

Documento de Cooperación Técnica

FORMATO Y CONTENIDO

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Mejora de la eficiencia fiscal e innovacion digital para Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1245
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Larios, Jose I. (IFD/FMM) Líder del Equipo; Armendariz, Edna (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Alejos Marroquin, Luis Alejandro (IFD/FMM); Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Calderon Ramirez, Ana Cristina (IFD/FMM); Calijuri, Monica (IFD/FMM); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Garcimartin Alferez, Carlos Eugenio (CID/CPN); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Pessino, Carola (IFD/FMM); Wever Vargas, Anabelle Dafhne (CID/CPN)CID/FMM
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1161.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	11 Jun 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (coincide periodo de ejecución y de desembolso).
▪ Fecha de inicio requerido:	Diciembre, 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales/Empresa consultora
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluída en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Descripción del Préstamo/Garantía

- 2.1 El 30 de septiembre de 2020, el Directorio del Banco aprobó la operación PN-L1161 (Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria de Panamá). El objetivo general de dicha operación 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. Los componentes de esta operación son: el componente 1 se asocia a la mejora de la gobernanza y gestión del talento humano; el componente 2 se relaciona al fortalecimiento del control tributario y facilitación del cumplimiento; y el componente 3 se enfoca al fortalecimiento de la gestión tecnológica.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo general de la CT es contribuir a la eficiencia de la Dirección General de Ingresos (DGI) y a la mejora de la gestión del gasto público, a partir del uso de ciencia de datos y herramientas digitales, en un contexto en el que la COVID-19 ha generado desafíos en materia sanitaria, económica y fiscal. Las medidas que busca promover esta CT apuntan a incrementar el potencial recaudatorio de Panamá, así como generar espacio fiscal mediante un gasto inteligente y de calidad a nivel central. Los objetivos específicos son: i) modernizar la estructura organizacional y tecnológica de la DGI; ii) fortalecer la eficiencia de la gestión del gasto en compras públicas y en inversión pública. **En los últimos años la economía panameña ha enfrentado desafíos en su proceso de consolidación fiscal.** En los últimos cinco años, se ha registrado un incremento del déficit fiscal, pasando de 2.2% del PIB en el período 2015-2017 a 3.1% del PIB en 2019. Ello llevó a que en 2018 y 2019 se reformara la Ley de Responsabilidad Social Fiscal para permitir déficits más holgados. En consecuencia, la deuda bruta como porcentaje del PIB ha sostenido una tendencia al alza hasta alcanzar 42.6% del PIB en 2019. A esta dinámica han contribuido principalmente el ajuste de los ingresos fiscales, en línea con la desaceleración progresiva de la actividad económica, así como un gasto público que se ha mantenido rígido en su componente de gasto corriente y que ha caído en su componente de gasto de capital. Medidas que generen espacio fiscal y reviertan dicha dinámica son incluso más relevantes si se considera los efectos económicos y sanitarios asociados a la COVID19. La caída de la recaudación tributaria se ha acelerado y las necesidades de gasto público han aumentado.
- 3.2 **La carga tributaria en Panamá es muy baja para el nivel de desarrollo que ha alcanzado.** En 2018, los ingresos tributarios ascendieron a 8.2% del PIB mientras que en LAC la cifra ascendió a 16% en promedio. Esta brecha se acentúa cuando se compara con economías de ingresos similares como Uruguay y Chile, que recaudan 19.9% y 18% del PIB, respectivamente¹. A la baja recaudación se suma limitada sensibilidad de los ingresos tributarios al ciclo expansivo. Como resultado, los ingresos tributarios de Panamá se han estancado en niveles incluso inferiores a los que registró a inicios de la década del 90, en contraste a la sostenida tendencia al alza de LAC. Parte de la explicación de los bajos ingresos tributarios proviene del modelo de crecimiento de la economía panameña, basado en la apertura comercial y en un entorno promotor de inversión extranjera, que se ha materializado en tasas impositivas relativamente bajas y diversos beneficios tributarios. La DGI estima que gasto tributario total oscila entre 3.5% y 5% del PIB, lo que representa poco menos de la mitad de lo que la administración tributaria recauda en total². De hecho, a octubre de 2020, han caído en 37% producto del impacto económico producido por la pandemia y las medidas de alivio fiscal promulgadas por el Gobierno para enfrentar los problemas de liquidez de hogares y empresas. En esta línea, el Gobierno de Panamá estima que el déficit fiscal del Sector Público No Financiero será de aproximadamente de 9.0% del PIB en 2020.
- 3.3 **A ello se suman las ineficiencias en el gasto público que también reducen el espacio fiscal.** La ineficiencia técnica del gasto público en Panamá asciende a 3.8%

¹ CIAT (2020) Estadísticas de presión fiscal equivalente para LAC.

² Las estimaciones de gasto tributario (2007-2016) e incumplimiento tributario (2012-2017) provienen de los Boletines Estadísticos de DGI.

del PIB, del cual 1.5 puntos se concretan mediante malgastos en compras públicas de bienes y servicios y de infraestructura, 1.5 puntos se genera en filtraciones de transferencias hacia los no pobres y 0.8 puntos en salarios públicos por encima de salarios comparables en el sector privado³. Por un lado, Panamá requiere implementar acciones que promuevan la transparencia, reduzcan el espacio para la discrecionalidad e incrementen la competencia en las contrataciones públicas dado que Panamá destina recursos en este rubro que representan alrededor del 40% de su gasto total⁴.

- 3.4 Por otro lado, Panamá tiene uno de los menores niveles de eficiencia de la gestión de inversión pública en la región. De acuerdo con el Índice de Eficiencia de la Gestión de la Inversión Pública, Panamá obtiene un puntaje de 1.6 de un máximo de 4.0⁵. Estos indicadores reflejan que el proceso de gestión de la inversión pública es disperso y carece una ley que norme y ordene la función de cada uno de los actores que participan en el proceso, a saber, Dirección de Programación de Inversiones, Dirección de Presupuesto Nacional, Presidencia de la República, Ministerios sectoriales, Contraloría General de la República, gobiernos municipales, entre otros. El Banco está trabajando con el MEF para diseñar una hoja de ruta de modernización del marco normativo que gobierne la inversión pública. Este es un proceso de mediano plazo, que se centrara en la construcción de una institucionalidad fortalecida, pero aún existen retos de corto plazo que han sido exacerbados por la pandemia COVID-19, la necesidad de introducir capacidad técnica para evaluar proyectos y mejorar el registro electrónico que almacena el banco de proyecto de inversiones.
- 3.5 **La ciencia de datos y las herramientas digitales pueden contribuir a la modernización de la administración tributaria.** La DGI ha progresado significativamente en los últimos años con la implementación del sistema e-Tax 2.0 desde 2016 y el diseño e implementación progresiva de la factura electrónica, que se encuentra en fase de prueba de piloto con la retroalimentación activa de principales contribuyentes⁶. Además, se ha digitalizado la declaración y pago de impuestos y se han incorporado diversos servicios y canales de atención en línea, creando un ecosistema más favorable para el cumplimiento tributario a la vez que reducen los costos para la administración tributaria. Sin embargo, aún existen deficiencias en ciertos procesos y usos de información para la toma de decisiones que limitan la efectividad de la recaudación de impuestos. Esto incluye, por ejemplo, la detección de inexactitudes de la información declarada por los contribuyentes o retrasos en los pagos. Para ello, la ciencia de datos y herramientas digitales pueden ser una respuesta efectiva a los inexistentes cruces automatizados de información y a gran escala entre oficinas de la DGI, y a la falta de un registro actualizado de contribuyentes, así como de su segmentación para una adecuada gestión de riesgos.
- 3.6 **Las tecnologías digitales pueden también pueden servir para mejorar la eficiencia del gasto público.** Panamá puede aprovechar estas herramientas para

³ BID (2018) Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington D.C.

⁴ Aún se registra un uso excesivo de excepciones y compras con un único proveedor, con consecuentes sobrepagos y espacios para la discrecionalidad y la corrupción.

⁵ Armendariz y Contreras (2016).

⁶ TADAT (2019) Herramienta de evaluación y diagnóstico de la administración tributaria. Informe de evaluación del desempeño en Panamá.

emprender reformas de digitalización de segunda generación como lo han hecho otros países de la región. Por ejemplo, se puede aprovechar la plataforma electrónica de adquisiciones para volverlo interoperable con otros sistemas, como los vinculados a la gestión presupuestaria y financiera. Para ello se pueden emplear sistemas innovadores como la cadena de bloques (tecnología *blockchain*) para racionalizar el intercambio de información valiosa de manera segura, tal como lo hacen países a la vanguardia de la digitalización como Estonia. Estas herramientas digitales pueden sumarse a las ya implementadas por Panamá, que es uno de los pocos países en la región que han logrado implementar sistemas centralizados de adquisiciones públicas digitales como plataforma de información y concreción de transacciones. Además, pueden contribuir a optimizar el impacto de la inversión pública mediante un sistema óptimo de planificación estratégica y evaluación, así como de la selección de proyectos. Por otro lado, las tecnologías pueden facilitar la gestión de las inversiones, a través de un mejor acceso y aprovechamiento de la información, así como en la gestión de los procesos a lo largo del ciclo de proyectos.

- 3.7 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al desarrollar soluciones digitales para gestionar los contribuyentes, además el programa también se alinea con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante la reducción de costos administrativos en la gestión de tributos/aduanas y el cumplimiento tributario voluntario. 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, se alinea con el Marco de resultados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) por medio del objetivo de contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente I: Modernización de la estructura organizacional y tecnológica de la DGI para atender nuevos retos generados por el COVID-19 (US\$85,000.00).** La situación generada por COVID19, exacerba las condiciones que afectan la ejecución de los proyectos de inversión en Panamá. Por ejemplo, dificultad en la preparación de TDRS en tecnología, aprobación de Contraloría General de la Republica de TDRs y productos que son financiados ya sea por fondos públicos del Estado o financiamiento a través de operaciones de inversión. Dado que la operación PN-L1161 es estratégica para el MEF y el interés que tiene el Ministro de Economía y Finanzas, que los avances sean alcanzados de forma rápida y con calidad, es perentorio que el Banco apoye al MEF a avanzar en la ejecución de productos que son clave para un buen arranque y que de confianza al MEF de que al final del periodo de la administración actual, 2024, habrá cambios que harán irreversible el avance de este proyecto. Por lo anterior, este componente se centrará en apoyar la preparación de consultorías claves para que el arranque de la operación PN-L1161, sea más expedita. Las actividades principales son: (i) preparación de los términos de referencia de la consultoría para modernizar la estructura organizacional y los perfiles profesionales asociados a un nuevo organigrama organizacional de la DGI; (ii) preparar términos de referencia asociados a la modernización del registro de contribuyentes; y (iii) Preparar diseño organizacional y perfiles profesionales, para fundar un equipo de analítica de datos dentro de la Dirección de Análisis Fiscal y Económico de la DGI . El resultado esperado es apoyar a un arranque rápido de la

operación PN-L1161, a fin de romper la inercia de baja ejecución en los proyectos de inversión en Panamá.

- 4.2 **Componente II: Mejora de la eficiencia del gasto en compras públicos (US\$25,000.00).** Apoyar al MEF en el desarrollo de herramientas de evaluación para mejorar la calidad del gasto público en Panamá en el contexto de la pandemia y post-pandemia. Las actividades principales son: Desarrollar una metodología para estimar el impacto en el gasto de los sobre costos en la compra de bienes y servicios.
- 4.3 **Componente III: Modernización del sistema de la gestión de inversión pública (US\$40,000.00).** A fin de proveer la capacidad técnica para evaluación de proyectos de inversión pública, especialmente dar el visto bueno a proyectos financiados por Alianzas Publico Privadas que son críticos para la reactivación de la economía en el 2021, a través de esta CT se apoyará al MEF a construir capacidades y aprovechar la información y tecnologías para gestionar la inversión pública de manera más eficiente a través de: (i) Capacitación a personal de la Dirección de Programación de Inversiones en técnicas de análisis costo-beneficio de inversiones prioritarias, especialmente aquellas que hayan sido priorizadas por el Gobierno de Panamá en la fase de reactivación económica; (ii) análisis y evaluación de factibilidad para el desarrollo de una plataforma de información y gestión de la inversión pública.
- 4.4 **Presupuesto indicativo.** El presupuesto total de la CT será US\$150,000, el monto total de financiamiento por IDB requerido por componente se financiará con recursos del capital ordinario para el INS.

V. Presupuesto Indicativo

VI.

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1: Modernización de la estructura organizacional y tecnológica de la DGI para atender nuevos retos generados por el COVID-19 COVID-19.	Consultorías para asistencia técnica, organización de talleres.	US\$85,000.00	US\$0.00	US\$85,000.00
Componente 2: Mejora de la eficiencia del gasto en compras públicos.	Consultorías para asistencia técnica, organización de talleres.	US\$25,000.00	US\$0.00	US\$25,000.00
Componente 3: Modernización del sistema de la gestión de inversión pública.	Consultorías para asistencia técnica, organización de talleres.	US\$40,000.00	US\$0.00	US\$40,000.00
Total		US\$150,000.00	US\$0.00	US\$150,000.00

VII. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 7.1 A solicitud del Gobierno de Panamá, la CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Gestión Fiscal (FMM). La ejecución de la CT se llevará a cabo en estrecha coordinación con la Dirección General de Ingresos y las Direcciones de Presupuesto y Dirección Publica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Banco desempeñará el rol de ejecutor de la CT respondiendo al pedido del Gobierno de Panamá que ha indicado su acuerdo con este arreglo de ejecución, debido a la

experiencia y conocimiento acumulados por el Banco en el desarrollo de estos temas en la región; la necesidad de iniciar las actividades prontamente. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores o firmas, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Todos los procesos serán llevados a cabo bajo las políticas de adquisiciones para operaciones ejecutadas por el Banco: Política para la selección y contratación de empresas consultoras para trabajo operativo ejecutado por el Banco (GN-2765-4), Fuerza contractual complementaria (AM-650) y la Política de adquisiciones institucionales del BID (GN-2303-28) para otros servicios.

- 7.2 Consistente con el anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1) la ejecución por parte del Banco se justifica por dos razones: (i) es requerido el apoyo del Banco en la definición de los productos técnicos con base a la experiencia de apoyo de otras administraciones tributarias en la región; y (ii) la capacidad de la unidad ejecutora es limitada para atender a los aspectos técnicos de los productos que se generarán con esta CT.

VIII. Riesgos importantes

- 8.1 El principal riesgo es que los resultados de las consultorías no logren materializarse en la adopción de mejoras en la gestión. Para mitigar este riesgo, el diseño de las metodologías y herramientas serán realizadas en estrecha coordinación con un equipo específicamente designado por la DGI y las Direcciones de Presupuesto e Inversión Pública para revisar los productos de la CT. Existe un riesgo de retraso en las actividades de ejecución de la TC dado las restricciones que se viven actualmente por la pandemia tales como restricciones de viajes. Este riesgo se mitigará al mantener un dialogo abierto y fluido virtualmente con nuestras contrapartes, se contratarán consultorías que puedan trabajar de manera remota, y se organizarán reuniones y talleres virtuales que faciliten el intercambio de información.

IX. Excepciones a las políticas del Banco

- 9.1 No se prevén excepciones para las políticas del Banco.

X. Salvaguardias Ambientales

- 10.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), esta operación ha sido clasificada en la categoría "C".

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1245⁷](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1245](#)

[Términos de Referencia - PN-T1245](#)

⁷ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).

[Plan de Adquisiciones - PN-T1245](#)