

# **DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Panamá

---

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL (PN-L1066)**

**Memoria de Análisis Económico Ex-post**

El presente estudio fue preparado por Huascar Eguino (IFD/FMM) y Hugo Menendez (Consultor IFD/FMM).

## **PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL (PN-L1066)** **ANÁLISIS ECONÓMICO-FINANCIERO**

### **1. ANTECEDENTES, OBJETIVOS**

En el año 2012 se puso en marcha el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Gobierno panameño, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que buscaba la modernización y la mejora de los instrumentos de gestión de la administración tributaria, así como un mejor manejo del gasto público en Panamá.

La evaluación económica ex ante del programa se basó en la metodología de costo-beneficio, y tuvo como objetivo demostrar la existencia de beneficio financieros netos asociados a la modernización y mejora de los instrumentos de gestión de la administración tributaria y la gestión del gasto público de Panamá. Para ello, se seleccionaron solamente dos resultados principales esperados del proyecto: (i) Incremento de la recaudación de la Dirección General de Ingresos (DGI) generada a través de la mejora de los instrumentos de selección y auditoría de contribuyentes; y (ii) aumento de los intereses recibidos sobre los saldos de los recursos financieros del tesoro, generados a partir de la implantación de la cuenta única.

El análisis estimó un beneficio financiero de, aproximadamente, 60.5 millones anuales a partir del año 2013, derivado de la reducción de la evasión del ITBMS. Por su parte, con la implantación de la Cuenta Única del Tesoro, se calculó un beneficio financiero del orden de los 14.6 millones anuales, también a partir de 2013. Por último, se computó una TIR del 77% y un VPN de US\$210 millones, lo cual justificaba el financiamiento del BID.

El objetivo de la presente memoria es realizar una evaluación económica expost usando la metodología costo-beneficio que fue aplicada para justificar la aprobación del Programa. Concretamente se realizará un análisis que permita establecer el grado en que los beneficios generados por el proyecto exceden ( o no) sus costos

### **2. ESTIMACION DE COSTOS Y BENEFICIOS**

Se ha preparado una tabla explicativa sobre las estimaciones de los costos y beneficios que se usaron en la evaluación ex ante y los aplicados en la evaluación expost. Además se han explicado las fuentes de información usadas. Las fuentes de información fueron la Dirección General de Impuestos (DGI), la Dirección General del Tesoro (DGT), y la Contraloría de la República. Las proyecciones se basaron en información proveniente del FMI.

Tabla: Detalle de estimación de costos y beneficios

<b>COSTOS</b>	<b>Ex Ante</b>	<b>Ex Post</b>
---------------	----------------	----------------

1 Inversiones de financiamiento	Costos de asesoría técnica, capacitación, equipamiento e infraestructura estimados por el equipo de proyecto. No se incluyen criterios de dimensionamiento.	Costos reales del proyecto de acuerdo a lo registrado en los sistemas de seguimiento del Banco. Periodo de ejecución real del programa
2. Costos administrativos	Estimados como monto fijo por el equipo de proyecto.	Costos administrativos reales del proyecto de acuerdo a lo registrado en los sistemas de seguimiento del Banco. Periodo de ejecución real del programa,
3. Operación y mantenimiento	Estimados como 4% de los ingresos tributarios generados por reducción continua de la evasión del ITBMS,	Dado que los incrementos de los ingresos tributarios del ITBMS son fluctuantes, y que los costos de O&M son recurrentes, se usó la misma información de la evaluación ex ante (previa consulta sobre su validez con la Unidad), haciéndose un estimado tendencial para los dos últimos años
4. Amortizaciones	Información estimada internamente por el BID	Información obtenida internamente en el Banco (Finanzas)
5. Intereses	Información estimada internamente por el BID	Información obtenida internamente en el Banco (Finanzas)
<b>BENEFICIOS</b>	<b>EX ANTE</b>	<b>EX POST</b>
Disminución de la evasión del ITBMS	Estimación basada en cuentas nacionales del año 2007. La metodología de cálculo de la evasión del ITBMS se basa en cuatro pasos: (i) se computa el gasto del consumo privado no deducible con cuentas nacionales; (ii) se computa el gasto en consumo e inversión no deducibles; (iii) se hace el cómputo de los gastos en bienes y servicios gravados para la producción de bienes exentos; y (iv) sobre la base de lo anterior se computa el ITBMS teórico no deducible. Finalmente se sustrae de la recaudación teórica total del ITBMS, el monto correspondiente a la recaudación efectiva y se estima la evasión. Finalmente se asumió que el proyecto permitiría una recuperación de al menos un 10% del total del incumplimiento del ITBMS, lo que representa un beneficio financiero US\$60 Millones aproximadamente.	Las cuentas nacionales en Panamá tienen un rezago de 5 años, siendo que el último año con información disponible es el 2012 (año en que arranca el programa). Consecuentemente, no fue posible aplicar la misma metodología usada en la evaluación ex ante y se tuvo que explorar alternativas de cómputo del incremento de la recaudación por reducción de la evasión. Para el cálculo del incremento efectivo de los ingresos por reducción de la evasión se siguieron los siguientes pasos: (i) se calculó la variación porcentual del ITBMS para el periodo 2012-2017 (con datos observados) y se asumió que el crecimiento del ITBMS para el periodo 2018-2022 será igual al incremento de los ingresos tributarios totales estimados por el FMI; (ii) a la tasa de crecimiento del ITBMS se dedujeron los efectos de crecimiento de la economía (tasa de crecimiento del PIB) y de los precios (inflación), atribuyéndose el remanente a reducciones en la evasión. Esta metodología fue discutida con un experto del CIAT quien la propuso inicialmente.
Aumento de los intereses pagados sobre los saldos de las cuentas del tesoro	Se asumió que los intereses serían del 2% de gasto público total mensual. Esto corresponde a US\$14.6 que se proyectaron usando una tasa del 1.02%	Se usó información de los rendimientos financieros sobre saldos de liquidez temporales de la cuenta única del tesoro proporcionada por la DGT. Las proyecciones

	que era la inflación en el año base. No se presentaron estudios o antecedentes que sustentasen el 2% inicial.	se hicieron aplicando un supuesto conservador: los incrementos crecerán a la mitad de la tasa observada para el periodo 2016-2017 que es dónde se deberían concentrar los mayores beneficios de consolidar la cuenta única del tesoro.
--	---	--

#### IV. Resultados de la Evaluación del Programa y Análisis de Sensibilidad

El monto aprobado originalmente fue de US\$ 50,000,000.00. Al cierre del PFGF se había desembolsado el 53% del monto aprobado (US\$ 26,353,462.76), habiéndose cancelado previamente el remante 47%. Ninguno de los cuatro componentes desembolsó los recursos inicialmente programados. Concretamente, los niveles de ejecución de los diferentes componentes respecto a la programación inicial fueron: Modernización de la Administración Tributaria 92%; Integración Tecnológica 79%; Modernización de la Administración Financiera 56%; y Consolidación del Gasto 18%. Las modificaciones realizadas fueron debidamente documentadas en los instrumentos de seguimiento del Banco. En cuanto a los plazos, el PFGF tuvo una ampliación de 24 meses. A nuestro entender, el hecho que no se hayan ejecutado todos los recursos (debido a una posible sobreestimación de costos en la fase de diseño) y que se haya ampliado el plazo tiene tres posibles explicaciones: deficiencias en la etapa de diseño, deficiencias en etapa de la ejecución (planificación), o ambas.

Para la evaluación de eficiencia del programa se empleó la metodología de costo-beneficio ex post<sup>1</sup>. Siguiendo los mismos criterios aplicados en la evaluación ex ante, los beneficios del programa fueron calculados con base en la disminución de la evasión del ITBMS y el incremento de los intereses pagados sobre los excedentes temporales de liquidez de la cuenta única del tesoro (los beneficios sólo fueron calculados para los componentes 1 y 3). Los costos incluyen las inversiones y costos administrativos efectivamente realizados en el periodo de ejecución del Programa, a los que se adicionaron los costos de operación y los del servicio de la deuda. Debido a la ausencia de información para calcular el incremento de los ingresos tributarios por disminución de la tasa de evasión en Panamá, ésta fue estimada con base en la tasa de crecimiento anual del ITBMS a la que se dedujo el efecto crecimiento de la economía (tasa de crecimiento del PIB) y el crecimiento de los precios (tasa de inflación). Para el periodo en que no existen datos sobre la recaudación del ITBMS, su crecimiento fue estimado usando las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios del Fondo Monetario Internacional (FMI). Toda la información provino de fuentes oficiales (Dirección General de Ingresos, Dirección General del Tesoro, y Contraloría General de la Nación) o de estimaciones realizadas por el FMI. En el Anexo

<sup>1</sup> Dados las características fiscales del programa, no se espera que éste genere beneficios directos para la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, la evaluación ex post se basa en los beneficios y costos de tipo financieros.

de Evaluación Económica Ex Post se describen brevemente los detalles de los cálculos realizados y las fuentes de información usadas.

Los resultados de la evaluación ex post indican que el Programa generó un valor actual neto positivo de aproximadamente US\$11.3 millones<sup>2</sup>. Estos valores son menores a los esperados en la evaluación ex ante (VAN de US\$210 millones), particularmente por los siguientes aspectos: (i) los intereses pagados sobre los excedentes temporales de liquidez de la cuenta única del tesoro sólo empezaron a efectivizarse el año 2016 y con valores muy inferiores a los estimados inicialmente; y (ii) los incrementos de recaudación atribuibles a la reducción de la evasión fueron muy importantes para el año 2016 pero no se mantuvieron a esos niveles como se preveía en la evaluación ex ante. Si bien las diferencias entre los beneficios esperados y los efectivamente observados fueron substanciales, en parte éstas se deben a los supuestos excesivamente optimistas en los que se basó la evaluación ex ante: (i) se asumió que los intereses por saldos en el tesoro serían iguales al 2% del gasto público mensual (Anexo de Análisis Económico Ex Ante, página 14); y (ii) se asumió que el incremento de la recaudación por reducción de la evasión sería del 10% del ITBMS por año (aproximadamente US\$60 millones por año) (Ibid, página 12).

También se repitió el mismo tipo de análisis de sensibilidad realizado en la evaluación ex ante: se disminuyeron los beneficios en 15%, se incrementaron los costos en 10% y se hicieron ambos cambios a la vez. Los cálculos indican que los resultados positivos del Programa son sensibles a las referidas variaciones, lo que se refleja en VANs negativos o muy pequeños. Empero, si se asume que las mejoras en la administración tributaria tendrán continuidad, por ejemplo, con la implantación de la factura electrónica a partir del 2019, los resultados se revertirían positivamente mostrando beneficios sostenibles. Obviamente, la última estimación es meramente ilustrativa ya que no puede ser atribuible al Programa en evaluación.

#### Síntesis de resultados de la Evaluación ExPost

	Ex - Ante	Ex - Post	Dism. Benef. 15%	Aum. Cos. 10%	Ambos a la vez	Factura electrónica
VAN	\$210.55	\$11.33	(\$17.76)	\$7.32	(\$21.77)	\$25.25

<sup>2</sup> No se computó el TIR debido a que el flujo de beneficios netos en valor presente, muestra años con signo negativo, lo que hace que el TIR no sea – como indica la teoría en estos casos - un indicador confiable.

**Anexo I**  
**Calculo de los Beneficios líquidos acumulados en valor presente (EX ANTE).**

DESCRIPCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. COSTOS FINANCIEROS</b>	12,375,875	18,455,063	16,720,955	9,062,659	2,700,178	8,296,584	8,190,643	8,087,450	7,987,100	7,889,693
1.1 Inversiones del financiamiento	11,575,875	17,334,808	14,001,028	5,888,289	0	-	-	-	-	-
1.2 Costos Administrativos	800,000	800,000	800,000	800,000	-	-	-	-	-	-
1.3 Operaciones y mantenimiento	-	-	-	-	-	2,242,785	2,321,282	2,402,527	2,486,616	2,573,647
1.4 Amortizaciones	-	-	-	-	-	3,333,333	3,333,333	3,333,333	3,333,333	3,333,333
1.5 Intereses	-	320,255	1,919,927	2,374,370	2,700,178	2,720,466	2,536,027	2,351,589	2,167,151	1,982,712
<b>2. BENEFICIOS FINANCIEROS</b>	0	0	0	74,600,000	76,092,000	77,613,840	79,166,117	80,749,439	82,364,428	84,011,716
<b>2.1 Incremento de la Recaudación</b>	-	-	-	74,600,000	76,092,000	77,613,840	79,166,117	80,749,439	82,364,428	84,011,716
Disminución de la evasión del el ITBMS			-	60,000,000	61,200,000	62,424,000	63,672,480	64,945,930	66,244,848	67,569,745
Aumento de los interés pagados sobre los saldos de las cuentas del tesoro			-	14,600,000	14,892,000	15,189,840	15,493,637	15,803,510	16,119,580	16,441,971
Beneficios Netos en valor corriente	-12,375,875	-18,455,063	-16,720,955	65,537,341	73,391,822	69,317,256	70,975,474	72,661,989	74,377,328	76,122,023
Beneficios Neto en valor presente	-12,375,875	-16,404,501	-13,211,619	46,028,970	45,818,153	38,466,153	35,010,085	31,859,549	28,988,143	26,371,669
Beneficios Neto acumulados en valor presente	-12,375,875	-28,780,376	-41,991,994	4,036,975	49,855,129	88,321,281	123,331,366	155,190,915	184,179,058	210,550,727

De acuerdo con el cuadro 9, se estima que en el año 2014 el proyecto ya estará presentando un beneficio líquido acumulado en valor presente en torno de US\$30,5 millones, y que en el año 2020 este beneficio será del orden de US\$347,3 millones, justificando plenamente la inversión a ser realiza

**Calculo de los Beneficios líquidos acumulados en valor presente (EX POST).**

DESCRIPCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1. COSTOS FINANCIEROS</b>	0	5,396,702	6,374,205	6,274,052	10,653,600	8,015,470	4,552,376	4,497,804	4,530,640	4,600,156	4,672,719	4,748,434
1.1 Inversiones del financiamiento		4,646,181	5,652,713	5,548,508	8,742,829	3,166,040.00	-	-	-	-	-	-
1.2 Costos Administrativos		626,012	523,916	477,392	559,254	549,156.00	100,883.97	-	-	-	-	-
1.3 Operaciones y mantenimiento	-	-	-	-	-	2,242,785	2,321,282	2,402,527	2,486,616	2,573,647	2,663,725	2,756,955
1.4 Amortizaciones	-	-	-	-	1,114,274	1,569,017	1,632,426	1,632,426	1,632,426	1,632,426	1,632,426	1,632,426
1.5 Intereses	-	124,508	197,575	248,152	237,243	488,472	497,784	462,851	411,598	394,083	376,568	359,053
<b>2. BENEFICIOS FINANCIEROS</b>	0	3,569,637	41,181,204	-11,120,705	-44,616,617	111,369,862	-28,915,646	-18,898,492	-6,728,149	11,326,396	5,774,183	12,236,555
<b>2.1 Incremento de la Recaudación</b>		3,569,637	41,181,204	(11,120,705)	(44,616,617)	111,369,862	(28,915,646)	(18,898,492)	(6,728,149)	11,326,396	5,774,183	12,236,555
Disminución de la evasión del el ITBMS		3569636.6	41181204.09	-11120704.78	-44616616.76	110469862	-30415645.94	-20898492.2	-9028148.63	8626396.02	2674182.8	8736555.097
Aumento de los interés pagados sobre los saldos de las cuentas del tesoro						900,000	1,500,000	2,000,000	2,300,000	2,700,000	3,100,000	3,500,000
Beneficios líquidos en valor corriente	0	-1,827,065	34,807,000	-17,394,757	-55,270,216	103,354,392	-33,468,022	-23,396,297	-11,258,788	6,726,240	1,101,464	7,488,121
Beneficios Neto en valor presente	0	-1,827,065	30,939,555	-13,744,006	-38,818,040	64,523,638	-18,572,375	-11,540,696	-4,936,555	2,621,514	381,590	2,305,938
Beneficios Neto acumulados en valor presente	0	-1,827,065	29,112,490	15,368,485	-23,449,555	41,074,083	22,501,708	10,961,013	6,024,457	8,645,971	9,027,562	11,333,500