**Documento TC PN-T1301**

1. **Información Básica de la Cooperación Técnica (CT)**

|  |  |
| --- | --- |
| * País/Región: | PANAMA |
| * Nombre de la CT: | Apoyo al Programa de Fortalecimiento Fiscal y Gestión de Inversiones Públicas |
| * Número de CT: | PN-T1301 |
| * Jefe de Equipo/Miembros: | Larios, Jose I. (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Valencia Arana, Oscar Mauricio (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Carmen Montesinos Ibanez (IFD/FMM); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Keyla Waterman (IFD/FMM); Llempen Lopez, Zoila Cristina (IFD/FMM); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Wever Vargas, Anabelle Dafhne (CID/CPN) |
| * Taxonomía: | Apoyo Operativo |
| * Operación a la que la CT apoyará: | PN-L1161, PN-L1176. Programa de Fortalecimiento Fiscal y Gestión de la Inversión Pública.  PN-L1161. Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria en Panamá |
| * Fecha de Autorización del Abstracto de CT: | 27 Sep 2022. |
| * Beneficiario: | República de Panamá a través del Ministerio de Economía y Finanzas |
| * Agencia Ejecutora y nombre de contacto: | Inter-American Development Bank |
| * Donantes que proveerán financiamiento: | OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C) |
| * Financiamiento solicitado del BID: | US$200,000.00 |
| * Contrapartida Local, si hay: | US$0 |
| * Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución): | El plazo único de ejecución es de 24 meses e incluye desembolso y ejecución. |
| * Fecha de inicio requerido: | 10 diciembre 2022 |
| * Tipos de consultores: | Consultores individuales |
| * Unidad de Preparación: | IFD/FMM-División de Gestión Fiscal |
| * Unidad Responsable de Desembolso: | CID/CPN-Representación Panamá |
| * CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Sí |
| * CT incluida en CPD (s/n): | Sí |
| * Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023: | Capacidad institucional y estado de derecho |

1. **Descripción del Préstamo Asociado**
   1. El Programa de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria en Panamá. (PN-L1161), tiene como objetivo general 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.
   2. El Programa de Fortalecimiento Fiscal y Gestión de la Inversión Pública (PN ‑L1176), tiene como objetivo general de este proyecto el apoyar la consolidación fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales. Este programa está para aprobación en el 2023.
2. **Objetivos y Justificación de la CT** 
   1. **Objetivo.** El objetivo de esta CT es apoyar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Panamá a fortalecer la gestión fiscal a través de la modernización de sus procesos y una mayor eficiencia y equidad del gasto.
   2. **Justificación.** La gestión de las finanzas públicas, en esencia, es una organización sistémica que incluye ingresos, gasto en donde se incluye la inversión pública, y gestión de la deuda. Las proyecciones de ingreso que subestiman o sobreestiman ingresos, lo cual afecta la planificación y la ejecución del presupuesto. Dentro del conjunto de gastos, es importante que los gastos a subsidios y transferencias sociales sean eficientes y equitativos. La tendencia a hacer proyecciones de ingresos fiscales sobre optimistas genera compromisos de gasto que no pueden ser cumplidos y son “drivers” de deuda flotante. Por ejemplo, un estudio de rezago presupuestal realizado por el Banco que comprende los periodos 2015-2019, muestra que el rezago presupuestario durante ese periodo fue de un promedio de 8% del presupuesto[[1]](#footnote-2). Este rezago presupuestario se concentra en obras y construcciones, y bienes y servicios, las cuales se convirtieron en deuda flotante en 2019. Alrededor del 80% del rezago presupuestal se concentra en vías de comunicación y edificaciones (Gestión Financiera Pública y el Sistema Presupuestal de Panamá 2019). Es importante notar que la administración que tomó posesión en julio 2019, emitió un bono por US$1,5 billones para pagar deuda flotante, deudas asociadas a pensiones.
   3. Además, el gasto de inversión pública se asigna de manera inequitativa[[2]](#footnote-3). Las provincias ricas como la Ciudad de Panamá y área metropolitana se benefician más de los recursos de inversión que las provincias pobres. Si bien la desigualdad se ha reducido en este tiempo, lo ha hecho a un ritmo notablemente inferior al de otros países del entorno. Esta elevada desigualdad y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales que existen en el país, aunque, lógicamente, este factor no agota la explicación. Pese al reducido tamaño de Panamá y a carecer de grandes accidentes orográficos, estos desequilibrios territoriales son comparativamente más altos que en el resto de la región. Si comparamos el nivel recibido de inversión por habitante con el ingreso per cápita de cada territorio, lo primero que llama la atención es que existe una relación positiva entre ambas variables, excepto en Darién y la comarca de Guna Yala. Así, en promedio de 2013‑2017 la provincia de Panamá, la más rica del país, ha recibido un 28% más de inversión per cápita que la media (US$80.00). Por el contrario, la comarca de Ngäbe Buglé, con apenas un 26% de ingreso per cápita respecto al promedio nacional, ha recibido un 70% menos de inversión por habitante. Para Emberá las cifras son 40% y 14%, respectivamente La priorización basada en selección de inversiones para su incorporación en el Presupuesto General del Estado es un proceso débil desde el punto de vista técnico, pues no depende de los resultados de la evaluación ex ante ni de un análisis del riesgo del proyecto, ya que no son exigibles a pesar de que el marco legal lo establece. Si bien tienden a tener prioridad los proyectos que se encuentran en ejecución, también se observa que proyectos nuevos con importancia política ingresan al presupuesto, reduciendo de esta forma el presupuesto de los proyectos ya iniciados y ralentizando su ejecución. Esto se refleja en gastos corrientes que se etiquetan como gasto de capital; un sesgo expansivo del gasto de inversión (antes del 2017) ya que nuevos proyectos se incorporan sin considerar sus implicaciones futuras o recurrentes (mantenimiento); y planes de inversión preparados de abajo hacia arriba (impulsado por el proceso de selección de proyectos discrecional sin análisis económico-social) y no suficientemente restringidos por los límites de recursos de arriba hacia abajo.
   4. **Alineación estratégica.** Esta CT se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y estado de derecho de la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas del Estado para una mejor gestión fiscal en su conjunto, tanto en la recaudación, como en el gasto y en la eficiencia de la inversión pública; adicionalmente contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (GN-2727-12); y otros documentos estratégicos relevantes. Asimismo, la CT se alinea con los objetivos del Área Prioritaria 3:“Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), que tiene como resultados esperados: (i) fortalecer la calidad de instituciones y políticas, así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) apalancar la transformación digital para promover gobiernos más efectivos, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras. Igualmente está acorde con la Estrategia de País del grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) en los siguientes componentes: en el componente de (i) modernización de la gestión pública, que se centra tanto en materia de ingresos como de gasto, priorizando el aumento en la efectividad de la administración tributaria y de los órganos de fiscalización; y (ii) la transformación digital de la administración pública en forma confiable.
3. **Descripción de las actividades/componentes y presupuesto** 
   1. **Componente I. Proyecciones de Ingreso y gestión de la ejecución presupuestaria (US$ 75.000).** El objetivo de este componente es la mejora de las metodologías de proyecciones de ingreso y analítica de datos en la Dirección General de Ingresos (DGI). Este componente financiará: (i) la actualización del estudio de rezago presupuestario para medir el impacto de la pandemia en la ejecución del gasto e inversión pública, y los sobrecostos o impagos de compras del estado de tal forma que se pueda estimar la deuda flotante generada durante la pandemia en apoyo a la Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA); y (ii) la propuesta de soluciones sistemáticas que incluyan reformas en la metodología de proyección de ingresos, mejor manejo de la interacción entre presupuesto, tesorería y crédito público.
   2. **Componente II. Modernización de la gestión de inversión pública (US$ 75.000).** El objetivo de este componente es apoyar la modernización del sistema de inversión pública para generar indicadores y criterios de selección de inversiones públicas que permitan cerrar las brechas de inversión básica y social en el territorio afuera de la cuenca de la ciudad de Panamá y el Canal. La experiencia en otros países en la región ha demostrado que las operaciones de inversión pública necesitan apoyarse en evidencia y en políticas públicas para ser eficientes y sostenibles en el tiempo. De igual manera la ausencia de una tasa social de descuento, en el cálculo costo‑beneficio de las inversiones públicas, tienen un impacto en la selección óptima de las inversiones públicas y en el fortalecimiento de las metodologías de evaluación de grandes proyectos. Este componente financiará: (i) consultoría para el estudio de brechas de inversión territorial; y el (ii) consultoría para la creación de una metodología que determine/actualice la tasa social de descuento a ser utilizado.
   3. **Componente III. Modernización digital (US$40.000).** El objetivo de estecomponente es la mejora de la eficiencia del sistema de gestión digital de la inversión pública en Panamá y apoyar el modelo conceptual del Ecosistema Fiscal Inteligente a ser desarrollado en el MEF, a través de la operación PN-L1172. Para ello el componente financiará: (i) consultoría para el análisis del estado actual del sistema de gestión de la inversión pública en Panamá: y (ii) consultoría para el diseño de una propuesta de modernización digital para gestionar el ciclo de inversión pública en Panamá.
   4. **Componente IV. Diseminación de resultados (U$10.000).** El objetivo de este componente es la diseminación de los resultados de los productos financiados en los componentes anteriores. Este componente financiará la siguiente actividad: la realización de un seminario[[3]](#footnote-4) sobre los productos resultantes de los anteriores componentes.
   5. Todos los productos derivados de esta CT serán propiedad intelectual del Banco.
   6. El coste total de esta CT será US$200.000, siendo financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario Área prioritaria 3: instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C). El plazo único de ejecución es de 24 meses, que incluye desembolso y ejecución.

**Presupuesto Indicativo**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Actividad / Componente** | **Descripción** | **BID/Financiamiento por Fondo**  **(US$)** | **Financiamiento**  **Total**  **(US$)** |
| **Componente I. Proyecciones de Ingreso y gestión de la ejecución presupuestaria** | El objetivo de este componente es la mejora de las metodologías de proyecciones de ingreso y analítica de datos en la Dirección General de Ingresos (DGI). | **75.000,00** | **75.000,00** |
| **Componente II. Modernización de la gestión de inversión pública.** | El objetivo de este componente es apoyar la modernización del sistema de inversión pública generar indicadores y criterios de selección de inversiones públicas que permitan cerrar las brechas de inversión básica y social en el territorio afuera de la cuenca de la ciudad de Panamá y el Canal. | **75.000,00** | **75.000,00** |
| **Componente III. Modernización digital.** | El objetivo de este componente es la mejora de la eficiencia del sistema de gestión digital de la inversión pública en Panamá y apoyar el modelo conceptual del Ecosistema Fiscal Inteligente a ser desarrollado en el MEF, a través de la operación PN-L1172. | **40.000,00** | **40.000,00** |
| **Componente IV. Diseminación.** | El objetivo de este componente es la diseminación de los resultados de los productos financiados en los componentes anteriores. | **10.000,00** | **10.000,00** |
| **Total** | | **200.000,00** | **200.000,00** |

1. **Agencia Ejecutora y estructura de ejecución** 
   1. A petición del Gobierno de Panamá, la CT será ejecutada por el BID, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM); y en estrecha colaboración con el país. En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP‑619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) el Gobierno de Panamá solicitó al Banco ser el ejecutor por la naturaleza del trabajo que se desarrollará; (ii) la División tiene liderazgo, capacidades técnicas; y operativas apoyando a los países en temas de diseño e implementación de medidas que contribuyan al fortalecimiento institucional; y (iii) la naturaleza de los productos de la CT en la cual el Banco cuenta con una amplia experiencia en las temáticas de esta CT, habiendo financiado préstamos y ejecutado cooperaciones técnicas en esta área en varios países de la región.
   2. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4. Criterios aplicados a la contratación por el Banco de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN‑2629-1).
   3. **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP6194, confirmamos que los consultores individuales (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario.
2. **Riesgos importantes** 
   1. Los riesgos que se contemplan están relacionados con la asignación del personal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (MEF), siendo los riesgos previstos: (i) asignación de personal no calificado como contraparte en el desarrollo de los análisis y desarrollo e implementación de nuevas metodologías analíticas y herramientas digitales; (ii) la no continuación del personal contratado para trabajar en los temas analíticos y metodológicos, ya sea por cambio de gobierno que se llevará a cabo en el 2024 u otros temas relacionados a oportunidades en el sector privado
   2. El primero de los riesgos será mitigado gracias a la labor que ha venido haciendo el Banco con el apoyo a la DGI y MEF a construir perfiles técnicos adecuados a fin de poder construir las bases para una transferencia de conocimiento efectiva.
   3. La mitigación del segundo de los riesgos será la contratación de los miembros con fondos presupuestarios nacionales. Siendo esto una lección aprendida, por un lado, por la experiencia observada en el proceso de modernización de la Unidad de Monitoreo y Evaluación y Calidad del Gasto de la Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRENA), los miembros contratados para trabajar en esa Unidad fueron contratados con fondos del presupuesto nacional, los perfiles fueron desarrollado por el Banco, la búsqueda de talento se llevó a cabo con apoyo del PNUD, y la contratación se hizo con fondos presupuestarios nacionales. Y por otro lado, por la experiencia sucedida en la ejecución de la operación PN-L1161 con la Dirección General de Ingresos del MEF de Panamá.
3. **Excepciones a las políticas del Banco** 
   1. No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.
4. **Salvaguardias Ambientales** 
   1. Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Matriz de Resultados - PN-T1301](https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-1963835366-7)

[Términos de Referencia - PN-T1301](https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-1963835366-6)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1301](https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-1963835366-5)

1. Gestión Financiera Publica y Sistema Presupuestario de Panamá. FMM Panamá, diciembre 2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. La Desigualdad en Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas. Garcimartin, Carlos; Astudillo, Jhonatan, Fernandez, Marco. BID. Julio 2019. [↑](#footnote-ref-3)
3. El seminario podrá ser en formato virtual, híbrido o en persona. [↑](#footnote-ref-4)