

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. INFORMACIÓN BÁSICA

Título del proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal		
Número del proyecto:	PN-L1066		
Equipo de proyecto:	Gilberto Chona (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Juan Pablo Ortiz Meyer Félix Alderete y Cateryn Vucina (ICF/FMM); Valerie Mercer-Blackman (CID/CID); Juan Carlos Dugand (PDP/CPN); Karina Díaz (PDP/CPN); María Cristina Landazuri-Levey (LEG/SGO); e Irene Cartin (ICF/FMM).		
Prestatario:	República de Panamá		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan de Financiamiento:	IDB (CO):	US\$50.000.000	
	GOPN (MEF):	US\$5.000.000	
	Total:	US\$55.000.000	
Salvaguardas:	Políticas identificadas:	N/A	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Desempeño macroeconómico y fiscal

- 2.1 En años recientes Panamá ha tenido un buen desempeño macroeconómico. El PIB per cápita pasó de US\$4,470 en 2004 a US\$7,133 en 2009 y la tasa de desempleo disminuyó de 12,4% a 6,9%. En 2009-2010, la crisis internacional tuvo un impacto adverso en los resultados económicos de Panamá, pero en una magnitud moderada. El debilitamiento de la demanda global de materias primas produjo una reducción en la inflación, ubicándose en 1,9% (inter anual).
- 2.2 Durante 2009 Panamá logró un crecimiento económico real del PIB del 2,4%, superando las tasas de crecimiento promedio del resto de Latinoamérica. El déficit fiscal (excluyendo a la Autoridad del Canal de Panamá) fue de 1% del PIB en 2009, por debajo del techo estipulado para dicho año (2,5% del PIB) por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF). Se estima que el PIB real crecerá a una tasa del 4,8 por ciento en 2010, con base en la mejoría de la economía mundial, un incremento sustancial en la inversión pública, principalmente del proyecto de expansión del Canal. El déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) proyectado para 2010 es de 0,9% del PIB, por debajo del techo presupuestario permitido por la LRSF del 1,9%.
- 2.3 La estabilidad en las finanzas públicas fue determinante para que el país pudiera enfrentar los efectos de la crisis económica internacional de 2008-2009. La calificación de riesgo soberano de Panamá fue elevada a grado de inversión a inicios de 2010, como un reflejo de la solidez del sector financiero, la disciplina

en las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública y las favorables expectativas de crecimiento.

Cuadro 2.1: Principales indicadores macro-fiscales 2005-2010

INDICADOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010 proyectado
Crecimiento PIB real (%)	7.2	8.5	12.1	10.7	2.4	4.8
PIB Nominal (millones US\$)	15.465	17.137	19.794	23.184	24.711	26.689
Inflación (anual)	3.4	2.2	6.4	6.8	1.9	3.0
Ingreso Público Total (% del PIB)	24.3	26.8	29.7	29.2	27.4	27.8
Gasto Público Total (% del PIB)	25.9	25.6	25.0	26.7	27.9	29.8
Balance Primario Sector Público	-1.6	1.2	4.8	2.5	-0.5	-2.0
Balance Primario Sector Público excluyendo ACP ¹	-2.6	0.5	3.4	0.4	-1.0	-0.9
Balance de Cuenta Corriente (% del PIB)	-4.9	-3.1	-7.2	-11.6	0.0	-7.9
Inversión Extranjera Directa	6.2	14.6	9.6	10.4	7.2	7.7
Fuente: Contraloría General de la República, Superintendencia de Bancos y Fondo Monetario Internacional						

- 2.4 En el marco de la LRSF, la administración Martinelli (2009-2014) formuló un Plan Estratégico de Gobierno (PEG), que a su vez contiene un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI). La estrategia del GOPN establece cinco ejes prioritarios relacionados con el fortalecimiento de las ventajas comparativas de Panamá, su infraestructura y su capital humano (logístico, turismo, agricultura, financiero e inversión social). Para financiar el PQI 2010-2014, que asciende a US\$13,600 millones, el gobierno ha implementado dos reformas tributarias a partir de julio 2009 (septiembre 2009 y marzo 2010) que buscan incrementar la recaudación de impuestos en un 2,5% del PIB de forma permanente.
- 2.5 Sin embargo, el GOPN todavía enfrenta un desafío importante en modernizar su gestión fiscal, ya que sólo cuenta con desarrollos parciales y muy poco integrados en los subsistemas y procesos de la administración financiera pública.

B. Desafíos en la Gestión Fiscal

- 2.6 **Administración Tributaria.** Un diagnóstico conjunto de CIAT/CAPTAC-RD/BID sobre la administración tributaria concluye que la Dirección General de Ingresos (DGI), a pesar de ciertos avances, todavía adolece de deficiencias estructurales en el registro de contribuyentes y carece de una estructuración efectiva de los procesos de fiscalización, auditoría, cobranza y atención a los contribuyentes, con un uso limitado de herramientas de inteligencia de negocios y de aplicación de criterios de riesgo en la gestión tributaria. Por ello, el MEF requerirá realizar una reingeniería de la DGI. Dicho proceso apunta a combatir la evasión y la búsqueda de mayor equidad en el pago de los impuestos, enfatizando que los grandes contribuyentes cumplan con las obligaciones tributarias. El plan de fortalecimiento institucional a mediano plazo de la DGI requiere de una revisión y actualización de la estructura organizacional de los procesos básicos de negocios, una estrategia de desarrollo de los recursos humanos (sobre todo en las áreas de fiscalización y cobranza), una agresiva reingeniería de los sistemas informáticos y la readecuación del espacio físico para albergar una gestión moderna de la DGI.
- 2.7 **Programación de Inversiones.** Con el apoyo del BID, en años recientes el MEF fortaleció el rol técnico y político de las funciones de programación de inversiones.

¹ Autoridad del Canal de Panamá.

Aunque se cuenta con una herramienta informática en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) que incluye un banco de proyectos, su desarrollo es parcial y no se cuenta con un sistema de indicadores para realizar el monitoreo y evaluación de los resultados del PQI. Se requiere reforzar las estructuras organizativas y los procedimientos administrativos del SINIP y las metodologías de monitoreo y evaluación tanto a nivel central como sectorial y capacitar a los funcionarios públicos para que el SINIP sea el sistema rector para la asignación de recursos presupuestarios a la pre-inversión e inversión pública en el marco del PEG, a través del PQI.

- 2.8 **Sistema Presupuestario.** En Panamá el presupuesto está mayormente estructurado por programas, pero sin información sobre objetivos y metas y sin una articulación explícita con el PEG 2010-2014. A las proyecciones presupuestarias a 5 años les falta una mayor desagregación, una elaboración más sistemática y accesibilidad pública, no teniéndose aún operativo el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) detallado que haga posible un presupuesto plurianual. Tampoco se ha implementado un sistema de indicadores de desempeño presupuestario ni mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones.
- 2.9 **Tesorería y Cuenta Única del Tesoro (CUT).** Actualmente la DGT no cuenta con la capacidad instalada para hacer un manejo automatizado del manejo de caja diario del gobierno central y realizar efectivamente sus funciones de pagaduría. Igualmente, tiene capacidad limitada para invertir eficientemente la liquidez disponible del tesoro. En el área de pagaduría, la CGR está en proceso de transferir funciones que por ley corresponden al MEF. Es necesario concretar el marco legal de la Tesorería y Cuenta Única. Una nueva ley y su reglamentación resolverían los problemas del marco normativo para la gestión efectiva del Tesoro Nacional, transfiriendo el manejo y las decisiones de inversión de la liquidez diaria del Gobierno del BNP al MEF y eliminado el manejo directo de cuentas corrientes en los ministerios y entes descentralizados. El desafío principal consiste en institucionalizar la CUT.
- 2.10 **Crédito Público.** Con la implantación del sistema de seguimiento de la deuda pública, la DCP consolidó su rol en la gestión de la deuda pública y logró transferir las funciones de registro y pago de dicha deuda que realizaba la CGR. También, la DCP ha avanzado en la vinculación administrativa e informática con la programación de inversiones, la formulación y ejecución del presupuesto y progresa hacia la completa vinculación con el sistema integrado de administración financiera. Los desafíos principales de la DCP consisten en automatizar su interacción con los tenedores de deuda, transparentar sus procesos y hacer un manejo estratégico del mercado doméstico de deuda para aumentar las opciones financieras del gobierno.
- 2.11 **Contabilidad Gubernamental.** La Dirección de Contabilidad Nacional (DCN)) realizó en 2009-2010 una revisión de los procesos contables en la administración pública y una auditoría de los sistemas informáticos vigentes que se aplican bajo SIAFPA. Estas revisiones llevaron a plantear la necesidad de migrar hacia una nueva plataforma informática basada en internet, con nuevos protocolos de bases de datos y a crear un módulo de seguimiento contable y financiero de proyectos

(SIAFPA-Pro). El SIAFPA tiene todavía pendiente la definición de un modelo conceptual de integración contable y la conexión informática efectiva entre los módulos de Programación de Inversiones (SINIP), Presupuesto (SIPRES), Tesorería y Cuenta Única del Tesoro (CUT) y Crédito Público (SIGADE).

C. Justificación del programa

- 2.12 En el actual contexto del país, el fortalecimiento de la gestión fiscal es esencial para hacer eficiente y transparentar la administración financiera pública en los niveles requeridos para un país con grado de inversión.
- 2.13 Es necesario fortalecer las herramientas que aseguran una eficiente gestión financiera en el sector público. Esto permitirá al país mantenerse en la senda de sostenibilidad fiscal y de control del resultado fiscal que ha mostrado en la última década. Ello implica introducir mejoras en la política y en la administración tributaria, así como en los diseños e implantación de mecanismos más eficientes y transparentes para administrar el gasto.
- 2.14 El presente programa apoyará los esfuerzos del Gobierno de Panamá para consolidar los avances en la gestión fiscal a través de la adopción de procesos modernos en la administración financiera pública.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y DE CONOCIMIENTO DEL SECTOR

A. Estrategia del Banco con el país y el sector

- 3.1 La Estrategia del Banco con el País (2010-2014) tiene como uno de sus sectores prioritarios de intervención el apoyo a las finanzas públicas. Ese apoyo tiene dos objetivos estratégicos: (i) mejorar los niveles de recaudación tributaria; y (ii) mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público.
- 3.2 El logro de estos objetivos busca cuatro resultados principales: (i) un incremento en la recaudación tributaria; (ii) la modernización de la administración tributaria; (iii) la implantación de los sistemas de inversión pública y de presupuesto plurianual por resultados; (iv) la consolidación del sistema de administración financiera integrada (SAIFPA); y, (v) la implantación de la CUT.

B. Objetivo y estructura del programa

- 3.3 El objetivo general del programa es fortalecer la gestión fiscal, a través de la modernización, integración y uso estratégico de los subsistemas de la administración financiera pública panameña.
- 3.4 El objetivo específico es modernizar e integrar los subsistemas de administración tributaria, programación de inversiones, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental bajo un mismo marco estratégico y con una clara orientación hacia la obtención de resultados a nivel corporativo del MEF.
- 3.5 Este programa complementa un PBL en preparación (*Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria – PN-L1067*) y otro programa del

Banco Mundial en apoyo a la gestión presupuestaria, la programación de inversiones y contabilidad gubernamental en el MEF.

C. Componentes

- 3.6 **Componente I. Modernización de la administración tributaria (US\$18,7 millones).** Su objetivo es apoyar la reingeniería de la DGI y la mejora de los procesos de negocios (registro, fiscalización, cobranza, atención al contribuyente, tecnología e infraestructura) para aumentar su nivel de recaudación, a través de: (a) la implementación de un plan estratégico de modernización en 2010-2013; (b)) la creación de una unidad de grandes contribuyentes; (c) la creación de una unidad de tributación internacional; y (d) la puesta en marcha de un Tribunal Administrativo Tributario, independiente de la DGI.
- 3.7 **Componente II. Consolidación de la gestión del gasto público (US\$18,3 millones).** Su objetivo es apoyar el ordenamiento y sostenibilidad del gasto público mediante el fortalecimiento del SINIP y SIPRES, a través de: (a) la implantación de un nuevo marco de programación de inversiones y de gestión presupuestaria plurianual con un marco de resultados vinculados directamente al PEG 2010-2014, la programación financiera (MFMP) y su PQI; y (b) la creación de unidades de gestión presupuestaria y de programación de inversiones bajo procesos normativos, administrativos e informáticos integrados.
- 3.8 **Componente III. Fortalecimiento de Administración Financiera Pública (US\$10,2 millones).** Su objetivo es apoyar principalmente la integración normativa, funcional, administrativa e informática del subsistema de tesorería (*cum* Cuenta Única del Tesoro), con el presupuesto, la programación de deuda pública y la Contabilidad Gubernamental. Como complemento al apoyo del Banco Mundial a la modernización del sistema de administración financiera integrada, este componente proporcionará recursos para: (a) la implantación de la CUT; (b) capacitación en las áreas de contaduría pública y gestión (financiera y contable) de proyectos de inversión pública; (c)) apoyos puntuales a la unidad de programación financiera ya creada; y (d) la adopción de un proceso de programación financiera trimestral, según lo requiere la LRSF.
- 3.9 **Componente IV. Integración tecnológica (US\$4,4 millones).** Su objetivo es facilitar la adopción de estándares tecnológicos, de *hardware* y *software*, para todos los subsistemas de administración financiera del MEF, a través de la adecuación de la plataforma de telecomunicaciones (datos y telefonía) entre los vice-ministerios de Economía y de Finanzas.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 Dada la naturaleza del programa, que involucra actividades de fortalecimiento institucional, no existen riesgos ambientales o sociales directamente asociados con el mismo. En base a los resultados del *Safeguards Policy Filter Report* y del *Screening Form*, esta operación ha recibido la clasificación “C”.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El equipo del Banco realizó una Misión de Orientación del 7-10 de septiembre de 2010 y se prevé una Misión de Análisis el 28 de septiembre. El Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) está previsto ser aprobado por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 22 de octubre. La aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo se estima para el 1º de diciembre de 2010. El total de recursos administrativos necesarios es de US\$76.046.

Anexo I

Este anexo fue extraido por ser confidencial.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FINANCIAL MANAGEMENT REFORM & MODER
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Chona, Gilberto E. (GILBERTOC@iadb.org)
	Project Title	Strengthening Fiscal Management
	Project Number	PN-L1066
	Safeguard Specialist(s)	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Assessment Date	2010-07-30
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	Disclosure of Information Policy (B.01)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)

	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2010-07-30

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FINANCIAL MANAGEMENT REFORM & MODER
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	PANAMA
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Chona, Gilberto E. (GILBERTOC@iadb.org)
	Project Title	Strengthening Fiscal Management
	Project Number	PN-L1066
	Safeguard Specialist(s)	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Assessment Date	2010-07-30
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). 	

		<ul style="list-style-type: none"> • The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.
--	--	---

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2010-07-30

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

El objetivo del programa es apoyar acciones institucionales para una gestión fiscal eficaz, eficiente y transparente. Por tal motivo, no se espera que tenga impactos negativos ambientales ni sociales, por lo que no se considera necesario la preparación de una Estrategia Ambiental y Social para el programa. De acuerdo a la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, esta operación ha sido clasificada “C”, por tratarse de una operación de fortalecimiento institucional.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Temas	Descripción	Fechas	Enlace electrónico
Apoyo al diagnóstico	Panama - Country Financial Accountability and Procurement Assessment report The World Bank / IADB	Diciembre. 2006	http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000020953_20070821104119
	Panama: 2010 Article IV Consultation - Staff Report FMI	Julio 2010	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23081.0
	Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014 Gobierno Nacional. República de Panamá.	Dic. 2009	https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html
	Resultados del Balance Fiscal del Primer Semestre del 2010 Gobierno Nacional. República de Panamá.	Julio 2010	https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html
	Panamá - Estrategia de País 2010 – 2014 (Borrador) BID	Septiembre 2010	http://www.iadb.org/es/paises/panama/estrategia-de-pais,1043.html
	Panama - Country Partnership Strategy The World Bank	Julio 2009	http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=00009494699031910520087&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679
Estudios de Evaluación	Panama Country Program Evaluation (2005-2009) Office of Evaluation and Oversight. IADB	November 2009	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35083082
	Evaluation of the IADB's Role in the Fiscal Sector Office of Evaluation and Oversight. IADB	2006	http://www.iadb.org/OVE/Documents/uploads/cache/2063923.pdf
	Evaluation Report of Fiscal Adjustments in IMF Supported Programs Independent Evaluation Office, IMF	2003	http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06387.pdf
	Panama: IDB. Country Strategy with Panama (2005 – 2009) Office of Evaluation and Oversight. IADB	2004	http://www.iadb.org/ove/DefaultNoCache.aspx?Action=WUCPublications@evaluations
	Panama: Report on the Observance of Standards and Codes - Data Module; Response by the Authorities; and Detailed Assessments Using the Data Quality Assessment Framework FMI	2006	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20051.0
	Reforma Fiscal 2010 MEF. Panamá	Julio 2010	IDBDocs35357003

Temas	Descripción	Fechas	Enlace electrónico
	Informe de la visita realizada entre el 17 al 21 de Mayo 2010 CAPTAC – RD / Dirección General de Ingresos República de Panamá	Junio 2010	IDBDocs35356996
	Nota Sectorial. Panamá – Gestión Fiscal por Resultados Gestión Fiscal Gilberto Chona. BID	Junio 2010	IDBDocs35357035
	Nota de Políticas. Política Fiscal: Temas Prioritarios y Opciones Gilberto Chona. / Alberto Barreix. BID	Noviembre 2009	IDBDocs35357042
	Panamá: Consideraciones metodológicas y estimación de los gastos tributarios y del coeficiente de cumplimiento del ITBMS Juan C Gómez-Sabaini	Julio 2009	IDBDocs35357029

Anexo V

Este anexo fue extraido por ser confidencial.