

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

**PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL
Y LA EQUIDAD TRIBUTARIA
(PN-L1067)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gilberto Chona, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Alberto Barreix, Juan Pablo Ortiz, Alma Romero y Cateryn Vucina (ICF/FMM); Rafael Rodríguez-Balza y Valerie Mercer-Blackman (CID/CID); Andrés Consuegra (LEG/SGO); e Irene Cartin (ICF/FMM).

ÍNDICE**RESUMEN DE PROYECTO**

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Marco de referencia, problemática y justificación	2
B.	El compromiso del gobierno.....	5
C.	La estrategia del Banco con el país y con el sector	6
D.	Objetivos y estructura del programa.....	7
E.	Componentes del programa	8
F.	Principales resultados e indicadores	10
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES	11
A.	Instrumento financiero.....	11
B.	Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación.....	12
C.	Riesgos sociales y ambientales.....	13
D.	Riesgos y otros temas clave.....	13
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO	14
A.	Resumen de los arreglos de implementación.....	14
B.	Resumen de acuerdos para el monitoreo de resultados	14
IV.	CARTA DE POLÍTICAS	14

ANEXOS	
ANEXO I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
ANEXO II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Cuestionario DEM IDBDocs35409950
2.	Carta de Políticas IDBDocs35438673
3.	Medios de Verificación IDBDocs35407428
4.	Matriz de Resultados IDBDocs35409936
5.	Evaluación Macroeconómica Independiente (IMA) IDBDocs35439276
OPCIONALES	
1.	MEF. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 IDBdocs35413373
2.	MEF. Reforma Fiscal 2010 IDBdocs35413376
3.	MEF. El Grado de Inversión: Impactos Sobre la Economía Panameña IDBdocs35413393
4.	<i>IMF. Panama: 2010 Article IV Consultation – Staff report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Panamá (October 2010)</i> IDBdocs35413398
5.	<i>IMF. Panama: Selected Issues Paper (October 2010)</i> IDBdocs35413410
6.	BID. Breves Notas sobre la Reforma Fiscal de Panamá IDBdocs35413419
7.	BID. Panamá. Nota Sectorial sobre Gestión Fiscal por Resultados IDBdocs35410639
8.	BID. Análisis Costo-Efectividad de las Reformas IDBdocs35456610

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CO	Capital Ordinario
CGR	Contraloría General de la República
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DCP	Dirección de Crédito Público
DGI	Dirección General de Ingresos
DGT	Dirección General de Tesorería
DPL	Préstamo basado en Políticas de Desarrollo (Banco Mundial)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GOBN	Gobierno de Panamá
IMA	Evaluación Macroeconómica Independiente
ITBMS	Impuesto a las Transacciones de Bienes Muebles y Servicios
ISR	Impuesto Sobre la Renta
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (siglas en inglés)
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MAFG	Modelo de Administración Financiera Gubernamental
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (sigla en inglés)
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (sigla en inglés)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PPR	Presupuesto Plurianual por Resultados
PQI	Plan Quinquenal de Inversiones
SIAPFA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SIPRES	Sistema de Formulación Presupuestaria
SPNF	Sector Público No Financiero
TAT	Tribunal Administrativo Tributario
ZLC	Zona Libre de Colón

PANAMÁ

Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (PN-L1067)

RESUMEN DE PROYECTO

I. Términos y condiciones financieras				
Prestatario: República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
			Período de gracia:	5 años
Organismo ejecutor: República de Panamá a través de su Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Plazo para desembolso:	24 meses
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Fuente	Monto US\$	%	Comisión de crédito:	*
BID: Capital Ordinario (CO)	200 millones	100	Comisión de inspección y vigilancia:	*
Total	200 millones	100	Moneda:	US Dólares de la Facilidad Unimonetaria
Esquema de proyecto				
Objetivo del programa/descripción. El objetivo del programa es apoyar medidas de política para mejorar y consolidar la política fiscal, la gestión financiera pública y la equidad tributaria, con miras a reforzar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. El programa tiene tres componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) política y administración tributaria; y (iii) gestión financiera pública. El programa es un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (PBL) bajo la modalidad programática en cuatro operaciones. El monto del financiamiento de la primera operación es de US\$200 millones a ser desembolsados en un único tramo. La preparación del resto de las operaciones de la serie programática será evaluada en el proceso de programación con el país, para lo cual se tomarán en cuenta los avances logrados por el Gobierno de Panamá (GOPN) en las diferentes áreas sectoriales de política.				
Condiciones contractuales especiales. El desembolso de los recursos para la primera operación está sujeto al cumplimiento de las medidas sobre reformas de políticas o cambios institucionales, de conformidad con lo establecido en la Sección F del Capítulo I (ver ¶1.33) y en la Matriz de Políticas (Anexo II).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
El proyecto es coherente con la Estrategia de País:			Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
El proyecto califica como:		SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>		

* Las comisiones de crédito y de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo del Banco como parte de su revisión de los cargos financieros, de conformidad con las disposiciones de su política sobre metodología para el cálculo de cargos sobre préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia podrá exceder, en un mismo semestre, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento dividido por el número de semestres comprendidos en el plazo original de desembolso.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Marco de referencia, problemática y justificación

1. Desempeño macroeconómico reciente

- 1.1 En años recientes Panamá ha tenido un buen desempeño macroeconómico. El producto interno bruto (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 el mismo período. 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 doméstica produjo una reducción en la inflación ubicándose en 1,9% (inter anual).
- 1.2 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 (ACP), fue de 1% del PIB en 2009, por debajo del techo estipulado para dicho año (2,5%) por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF). Se estima que el PIB real crecerá a una tasa de al menos 4,8% en 2010, con base en la mejoría de la economía mundial, la recuperación de la demanda doméstica y un incremento sustancial en la inversión pública, aunados a la expansión del Canal de Panamá. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) 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 de 1,9%.

Cuadro 1.1: Principales indicadores macro-fiscales 2006-2010

INDICADOR	2006	2007	2008	2009	2010 proyectado
Crecimiento PIB real (%)	8,5	12,1	10,7	2,4	4,8
PIB nominal (millones US\$)	17.137	19.794	23.184	24.711	26.689
Inflación (anual)	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0
Ingreso público total (% del PIB)	26,8	29,7	29,2	27,4	27,8
Gasto público total (% del PIB)	25,6	25,0	26,7	27,9	29,8
Balance primario del SPNF, excluyendo la ACP	4,8	6,9	3,5	1,8	2,0
Balance fiscal del SPNF (exc. ACP)	0,5	3,4	0,4	-1,0	-0,9
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	-3,1	-7,2	-11,6	0,0	-7,9
Inversión extranjera directa	14,6	9,6	10,4	7,2	7,7

Fuente: Contraloría General de la República y Fondo Monetario Internacional.

- 1.3 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 disciplina en las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública, la estabilidad

del sector financiero y las favorables expectativas de crecimiento.

- 1.4 En el marco de la LRSF, la actual administración formuló un Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2010-2014), que a su vez contiene un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) para el período 2010-2014. Para financiar el PQI 2010-2014, que asciende a US\$13.600 millones, el gobierno implementó dos reformas tributarias que buscan incrementar la recaudación de impuestos en un 2,5% del PIB de forma permanente, como se describe a continuación.

2. Evolución de la situación fiscal

- 1.5 Entre 2004 y 2009, el gasto de inversión del sector público se incrementó de manera importante (de 3,1% a 7,1% del PIB), posibilitado por el aumento en los ingresos tributarios y los ingresos del Canal de Panamá, los cuales en conjunto representaron alrededor del 56% de los ingresos totales del sector público. En dicho período, los ingresos totales del sector público aumentaron en 3,5% del PIB. Sin embargo, para poder sostener un nivel de inversión pública del orden entre 7% y 8% del PIB, las autoridades detectaron la necesidad de un aumento importante en la carga impositiva interna.

Cuadro 1.2: Cuentas fiscales del sector público 2006 – 2011 (% del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010/e	2011/p
Ingresos impositivos	10,3	10,6	10,5	10,7	11,7	12,5
Ingresos del Canal de Panamá	3,5	4,3	3,0	3,2	2,8	3,4
Gasto primario	17,0	16,0	15,4	15,8	16,1	16,2
Balance fiscal del SPNF (Exc. ACP)	0,5	3,4	0,4	-1,0	-0,9	-0,9
Balance primario (Exc. ACP)	4,8	6,9	3,5	1,8	2,0	1,7

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

- 1.6 En 2009 las finanzas públicas se deterioraron como resultado de la crisis financiera internacional. Los superávits obtenidos en el período 2006-2008 en el SPNF dieron paso a un leve déficit del orden del 1% del PIB en 2009, ante un virtual estancamiento de los ingresos tributarios. Para contener el déficit y poder aumentar significativamente la inversión pública, las autoridades adoptaron importantes medidas tributarias.
- 1.7 Por medio de la Ley 8-2010 (marzo de 2010), las autoridades introdujeron una reforma tributaria que consistió en: (i) aumentar en dos puntos porcentuales las tasas del Impuesto a las Transacciones de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS); (ii) gravar los dividendos incluyendo los de operaciones exentas y de la Zona Libre de Colón (ZLC); (iii) reducir y simplificar las tasas del Impuesto sobre la Renta (ISR) a personas naturales; (iv) reducir gradualmente la tasa del ISR a empresas del 30% al 25% en dos años, lo que implicó sustituir el pago de renta mínima estimada (1,4% de las ventas) por una retención del 1% de las ventas mensuales; (v) establecer un nuevo impuesto selectivo de 10% al consumo de concentrados y siropes para bebidas gaseosas; (vi) aumentar los impuestos a juegos de azar y vehículos; (vii) reemplazar el impuesto al turismo y a los boletos aéreos (10%) por el pago de ITBMS; y (viii) crear el Tribunal Administrativo Tributario (TAT), que sustituyó a la comisión de apelaciones adscrita a la Dirección General de Ingresos (DGI), con vigencia a partir de enero de 2011.

- 1.8 En junio de 2010 se aprobó la Ley 33-2010 que contiene cambios fundamentales a la política de tributación internacional del país. Estos incluyeron normas de adecuación a los tratados para evitar la doble tributación internacional, aumentando las facultades de la administración para el cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por la República de Panamá, para el intercambio de información tributaria y la legislación de precios de transferencia. Este ajuste a la legislación permitió al país iniciar los procesos de negociación de tratados sobre doble tributación y el cumplimiento de los estándares para el intercambio de información tributaria establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A su vez, la aplicación de precios de transferencia, que controla los precios de operaciones internacionales entre empresas relacionadas, constituye un importante avance en la lucha contra la elusión y la evasión.
- 1.9 El GOPN espera que, en su conjunto, las reformas tributarias producirán un aumento permanente superior al 2,5% del PIB en la recaudación impositiva. Las dos reformas tributarias, aunadas a la recuperación del crecimiento económico derivado de la reactivación de la demanda doméstica, serían las bases para lograr superávits primarios crecientes entre 2011 y 2014. El Banco considera que en conjunto, estas reformas producirán un alto impacto y rendimiento en la recaudación tributaria, ampliando en forma efectiva la base tributaria, e introducirán cambios sustanciales al sistema tributario otorgando a la administración tributaria herramientas útiles para un mejor control y futura fiscalización de los contribuyentes, con un alto grado de transparencia.
- 1.10 En paralelo, el GOPN ha reforzado en años recientes su marco de responsabilidad fiscal para: (i) fortalecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas; (ii) asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera; (iii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; (iv) aumentar la efectividad de la gestión presupuestaria; y (v) lograr una reducción progresiva de la deuda pública como porcentaje del PIB.
- 1.11 En 2008 se aprobó la LRSF que establece que Panamá debe lograr superávits primarios importantes para poder mantener el déficit del SPNF por debajo del 1% del PIB, a más tardar en 2017, al tiempo que el porcentaje de la deuda pública (neta) total con relación al PIB debe reducirse a 40% y no superar dicho nivel. La LRSF también establece que: (i) se debe hacer un seguimiento trimestral del marco fiscal de mediano plazo; (ii) se debe (progresivamente) estimar el gasto tributario; (iii) se estimarán los pasivos contingentes derivados de operaciones extrapresupuestarias; y (iv) que ningún endeudamiento público debe usarse para financiar gastos corrientes. Adicionalmente, a partir del 2009, se inició el proceso para crear la Cuenta Única del Tesoro (CUT), con el fin de mejorar el manejo de caja del Gobierno Central (GC) y hacer un uso financiero eficiente de los excedentes diarios de liquidez del gobierno.

3. Diagnóstico de las finanzas públicas

- 1.12 A pesar de un sólido marco de política fiscal en Panamá, las perspectivas de una recuperación lenta de la economía estadounidense y europea generan cierto nivel de incertidumbre sobre la sostenibilidad del nivel de superávit primario, lo cual podría limitar el crecimiento económico y la trayectoria de reducción de la deuda externa en el largo plazo. En particular, la todavía baja presión impositiva, la limitada capacidad de la administración tributaria y la relativa debilidad de gestión del gasto público se revelan como desafíos importantes. A continuación se resumen estos desafíos tanto por el lado

de los ingresos como por el lado del gasto público.

- 1.13 **Ingresos.** A finales de 2009 Panamá presentaba ingresos fiscales totales por encima del 20% del PIB, incluyendo 3% del PIB de los ingresos netos del Canal de Panamá y 6% del PIB en recaudación por contribuciones al sistema de pensiones. Sin embargo, el país presenta uno de los menores niveles de recaudación impositiva de América Latina y de Centroamérica, con 10,7% del PIB. Esto es consecuencia de una estructura de tributación que se ha rezagado con respecto a las tendencias en el resto del continente. En Panamá, la base tributaria del impuesto a las ventas y del impuesto sobre la renta es relativamente estrecha. Adicionalmente, la administración tributaria muestra importantes debilidades de planificación, infraestructura, tecnología, fiscalización y cobranzas. Por otra parte, al ser un centro internacional en el que se realizan significativos volúmenes de transacciones financieras y comerciales, el país debe cumplir con estándares internacionales en materia tributaria que requieren mantener flujos de información oportunos y de calidad. Sin embargo, la ausencia de acuerdos de intercambio de información tributaria con otros países, y de una estructura institucional para facilitar ese intercambio, ha llevado a la inclusión del país en las listas de vigilancia de algunas organizaciones internacionales como la OCDE.
- 1.14 **Gasto público.** Como parte del PEG 2010-2014, el GOPN formuló un marco fiscal de mediano plazo que le permitirá hacer más eficiente el gasto público y crear el espacio fiscal necesario para llevar a cabo el programa de inversiones públicas. Para lograrlo, el GOPN necesita contar con un sistema integrado de finanzas públicas que vincule la planificación y el presupuesto por resultados y que permita un seguimiento eficiente de la ejecución y por ende del gasto público. Adicionalmente, esto permitirá proveer a los mercados internacionales con información oportuna, transparente y confiable de la administración del gasto. Actualmente los procesos y sistemas de programación de inversiones, de presupuesto, de administración financiera y de tesorería sólo tienen cobertura parcial dentro del Gobierno Central, presentan marcos legales desactualizados y no presentan la suficiente integración tecnológica para dar al MEF una visión global y oportuna de la gestión del gasto público. El sistema de inversión pública (SINIP), aunque está basado en un banco de proyectos, aún carece de una conexión efectiva con el presupuesto y no tiene un módulo de seguimiento y evaluación. El proceso de formulación del presupuesto anual se realiza en línea mediante el Sistema de Formulación y Evaluación Presupuestaria (SIPRES-Web), pero su cobertura en el SPNF es parcial, no se realiza en un marco plurianual, ni cuenta con indicadores de resultados. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) presenta una cobertura importante, pero con una base tecnológica desactualizada, por lo que la integración de los módulos de la gestión financiera pública aún es parcial y el sistema aún no produce un balance contable consolidado instantáneo para todo el Gobierno Central. Las funciones de tesorería son manejadas por la Contraloría General de la República (CGR) y no por el tesoro nacional, mientras que el flujo de caja diario del sector público no se administra a través del concepto de cuenta única del tesoro.

B. El compromiso del gobierno

- 1.15 El compromiso de las autoridades es consolidar el marco de política fiscal dentro de los mandatos de la LRSF. En particular, las medidas adoptadas en 2009-2010 por el gobierno

panameño (aumento ordenado del gasto de capital y aumento de los ingresos tributarios) responden a dos grandes problemas estructurales: (i) las perspectivas de un entorno internacional de crecimiento económico incierto; y (ii) la todavía baja presión impositiva (ver Cuadro 1.2).

- 1.16 En el actual contexto macroeconómico de Panamá, una vez logrado el grado de inversión, la consolidación de la política fiscal es un proceso clave para mantener la credibilidad en los mercados, reducir el costo de financiamiento del GOPN y aumentar la asignación de recursos a la inversión social y la infraestructura del país. Este enfoque de política, claramente endosado por las autoridades panameñas, se apoya en la evidencia empírica de que el éxito en las estrategias de ajuste fiscal para reducir la deuda externa depende de un nivel importante de aumento en el superávit fiscal primario y de una adecuada estructuración de las medidas para lograr dicho ajuste fiscal. Un aumento sostenido del balance estructural primario indica un cambio importante en la dirección de la política fiscal, que altera la percepción de los agentes económicos (inversionistas privados, consumidores), incrementando la inversión privada, incidiendo así en el crecimiento económico y en una reducción paulatina de las tasas de interés, lo cual beneficia tanto al gobierno como a las empresas domésticas.

C. La estrategia del Banco con el país y con el sector

- 1.17 La Estrategia del Banco con el País (2010-2014) tiene como uno de sus sectores prioritarios de intervención el fortalecimiento de las finanzas públicas. Ese apoyo tiene dos objetivos estratégicos: (i) el incremento de los ingresos tributarios; y (ii) hacer más eficiente el gasto público. Los resultados buscados en el área de ingresos son: (i) el incremento de la recaudación tributaria; (ii) el incremento de la transparencia y coordinación tributaria internacional; y (iii) la modernización de la administración tributaria. En el área de gastos públicos los resultados buscados son: (i) la utilización de los sistemas de inversión pública y de presupuesto plurianual por resultados (PPR); (ii) la consolidación de los sistemas de administración financiera integrada; y (iii) la utilización de la CUT.
- 1.18 Para realizar el plan quinquenal de inversiones públicas y cumplir con lo establecido en la LRSF es necesario que el GOPN fortalezca sus finanzas públicas, incrementando la recaudación de impuestos y mejorando los sistemas de programación de la inversión pública, gestión presupuestaria, tesorería, endeudamiento público y administración financiera. Esto permitirá al país mantenerse en la senda de sostenibilidad fiscal y de control del resultado fiscal que ha mostrado en la última década.
- 1.19 Desde 2002, el Banco ha acompañado los esfuerzos del MEF por mejorar el manejo del gasto público, fortaleciendo los subsistemas de la administración financiera pública. En esa línea, el Banco aprobó y ejecutó el Programa de Gestión Fiscal II (1430/OC-PN; 2003-2009) que sentó las bases para una futura consolidación de un sistema de administración financiera pública integrado y moderno. El programa apoyó al GOPN en reforzar las metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, estructurar y automatizar la formulación presupuestaria, consolidar el registro y seguimiento de la deuda pública y ampliar la cobertura del SIAFPA en plataforma cliente-servidor en el GC. Complementariamente, se fortaleció la administración aduanera.

En todos los mencionados componentes, el programa financió importantes actividades de capacitación.

- 1.20 En 2008-2009, el Banco acompañó también la definición de reglas específicas para implementar la LRSF. Esto incluyó una clara definición para el manejo del gasto tributario, las operaciones extra presupuestarias que generan pasivos contingentes en el presupuesto, y una definición precisa del concepto de deuda pública neta del GC. Igualmente, incluyó la clara definición de reglas de contención de gasto y suspensión temporal del límite de déficit del SNPF.
- 1.21 Asimismo, desde 2009 el Banco ha asesorado continuamente al MEF sobre las opciones de política tributaria y, más recientemente, en la conceptualización de una reingeniería de la administración tributaria. El apoyo del Banco en esta área se concentró en particular en la reforma impositiva de IVA y renta, la implementación de la tributación internacional, incluyendo negociación de tratados tributarios y precios de transferencia¹, así como la creación del Tribunal Administrativo Tributario (TAT). Más recientemente, se ha comenzado a apoyar la modernización de la Dirección General de Ingresos (DGI), en especial, en recaudación mediante la implementación de la Unidad de Grandes Contribuyentes y en fiscalización con la implementación de las impresoras fiscales², entre otras medidas de reingeniería de la administración tributaria.
- 1.22 Este diálogo continuo de políticas con el GOPN derivó progresivamente en la estructuración del presente programa para consolidar el marco de política fiscal que se complementará con un préstamo de inversión para modernizar las áreas de ingresos y gasto público. El impacto estimado de las reformas tributarias apoyadas por este programa es de 1,8% del PIB anualmente. Dicho impacto puede ser desagregado de la siguiente forma: (i) medidas de política tributaria que resultarán en un aumento permanente de los ingresos impositivos de 1% del PIB anual; y (ii) un incremento progresivo de 0,8% del PIB debido a la modernización de la administración tributaria.

D. Objetivos y estructura del programa

- 1.23 El objetivo general del programa es apoyar medidas de política para mejorar y consolidar la política fiscal, la gestión financiera pública y la equidad tributaria con miras a reforzar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.
- 1.24 El financiamiento del Banco al programa se canalizará a través de un préstamo de tipo programático, a ser ejecutado en cuatro operaciones de apoyo a medidas de reformas de políticas hasta por US\$600 millones. El desembolso de la primera operación por US\$200 millones, una vez aprobado el préstamo y verificado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas que se adjunta como Anexo II, se enfocaría en las medidas tributarias y el inicio del proceso de consolidación de la administración financiera pública. Las medidas adoptadas en estas áreas fueron aprobadas entre fines de 2009 y el tercer trimestre de 2010, tiempo en el cual se diseñó el programa. Las medidas fiscales y tributarias se reflejaron en el Presupuesto de la Nación en 2010 y

¹Se denomina control de Precios de Transferencia a que los precios de las transacciones en el comercio internacional entre empresas relacionadas reflejen precios de mercado para evitar la elusión de la renta en alguna de las jurisdicciones involucradas.

² Las impresoras fiscales controlan la facturación del contribuyente en forma directa registrando cada venta en un medio magnético que sólo es accedido por la DGI, de tal forma que sea fácilmente auditable.

están siendo implementadas en el transcurso de este año. Los disparadores de las siguientes operaciones constituyen hitos fundamentales en el cumplimiento de la implementación en cada uno de los componentes del programa al cierre de 2010. El programa de reformas propuesto constituirá el pilar de las subsiguientes tres operaciones del programa, cuyo contenido definitivo será establecido en función de las metas, objetivos y cronogramas de ejecución a ser acordados con el GOPN. La preparación del resto de las operaciones de la serie programática será evaluada en el proceso de programación con el país, para lo cual se tomarán en cuenta los avances logrados por el GOPN en las diferentes áreas sectoriales de política.

- 1.25 La estructuración del programa en cuatro operaciones sucesivas entre 2010 y 2013 se adapta al ritmo y tiempo requerido para las reformas legales e institucionales que planea implementar el GOPN, así como a las metas fiscales establecidas en el marco fiscal de mediano plazo. Las acciones de política propuestas requieren la formulación de un nuevo marco legal, la integración de subsistemas de administración financiera pública y su validación e implantación en el GC. La maduración requerida para estas reformas, desde la formulación técnica hasta la aprobación legislativa e implementación, justifica en gran parte la estructuración del programa en cuatro operaciones en el período 2010-2013.

E. Componentes del programa

- 1.26 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El programa requiere como condición general al desembolso, el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la carta de políticas presentada por las autoridades y el mantenimiento de una política macroeconómica estable, consistente con los objetivos del programa.
- 1.27 **Componente II. Política y administración tributaria.** El objetivo del componente es aumentar los ingresos tributarios con una mayor calidad y equidad de los impuestos. Con este objetivo en mente, las autoridades han hecho reformas de política fiscal y se plantean modernizar la administración tributaria, para aumentar la recaudación impositiva. En el área de política tributaria, el componente apoyará el aumento de la recaudación impositiva, la modernización de la política tributaria internacional y la creación del TAT. En el área de administración tributaria, el componente apoyará medidas para mejorar la administración tributaria, lograr el efectivo aumento de los ingresos fiscales y mejorar la calidad y equidad de los impuestos, a través de la mejora de la capacidad de los recursos humanos de la administración tributaria, el incremento de la seguridad de los sistemas informáticos, el aumento de acciones de fiscalización y cobranza (masiva y selectiva) y la implantación de mecanismos de fiscalización por medio de impresoras fiscales.
- 1.28 Para este fin, bajo este componente, la primera operación dentro del programa tendrá como disparadores: (i) la aprobación del instrumento legal que contiene las reformas tributarias realizadas en 2010; (ii) la modernización de la política tributaria internacional mediante la negociación y firma de convenios de doble tributación; (iii) la creación de un TAT; (iv) el diseño de una unidad de grandes contribuyentes en la DGI; y (v) la aprobación de una normativa para la implementación de las impresoras fiscales.
- 1.29 **Metas indicativas para las subsiguientes operaciones bajo el programa.** En el componente tributario se ha acordado con las autoridades la consolidación de los avances y directrices para las subsiguientes operaciones, mediante la implementación

efectiva de las medidas de reforma impositiva aprobadas en 2010 y el fortalecimiento institucional de la DGI, que incluyen: (i) incorporar formalmente el análisis del gasto tributario en el presupuesto nacional; (ii) presentar formalmente una metodología para la estimación de precios de transferencia; (iii) crear una Subdirección de Administración Tributaria Internacional en la DGI para llevar a cabo el intercambio de información tributaria con otros países y realizar la auditoría de precios de transferencia; (iv) implantar el TAT; (v) ejecutar un Plan Estratégico de Fiscalización que incremente al menos 200% las acciones de fiscalización en relación a 2009; (vi) poner en marcha la Unidad de Grandes Contribuyentes en la DGI, con una cobertura de al menos 400 contribuyentes que representen al menos el 60% de la recaudación y que cubra 95% de los casos morosos y los omisos; y (vii) implementar el control de facturación mediante la instalación de impresoras fiscales con una cobertura de al menos 60% del volumen de ventas del comercio minorista.

- 1.30 **Componente III. Gestión financiera pública.** El objetivo de este componente es consolidar e integrar los procesos de gestión financiera pública que comprenden la programación de inversiones, la gestión presupuestaria, la gestión de tesorería, la gestión del endeudamiento público y la contabilidad gubernamental. Con este objetivo se busca garantizar el manejo de los recursos públicos en consonancia con los criterios de prudencia y transparencia contenidos en la LRSF. En cuanto al sistema de programación de la inversión pública, el componente respalda la modernización del marco normativo y operativo del SINIP y logra una alineación efectiva entre la estrategia de desarrollo del país (expresada en el PEG 2010-2014) y el PQI para el mismo período. En el área de gestión presupuestaria se apoyará la modernización del marco normativo de la gestión presupuestaria hacia un enfoque plurianual basado en resultados, alineado con el PEG y el PQI. En la función de tesorería pública el componente se orienta a crear un nuevo marco normativo institucional y operativo para realizar las funciones de tesorería pública (manejo de liquidez y pagaduría) bajo el concepto de CUT. En el área de gestión del crédito público, el componente persigue consolidar la gestión de la deuda pública con un enfoque de mayor interacción de la Dirección de Crédito Público (DCP) con los agentes del mercado doméstico, basado en procesos automatizados guiados por las mejores prácticas internacionales. Finalmente, en la administración financiera pública, el componente acompañará el diseño de un nuevo modelo de administración financiera gubernamental (MAFG) que sustituirá progresivamente el actual Sistema Integrado de Administración Financiera en Panamá (SIAFPA).
- 1.31 Para la primera operación, en este componente se ha acordado iniciar la consolidación operativa y normativa de los subsistemas que hacen a la gestión financiera pública, mediante: (i) la preparación por el MEF del borrador de un instrumento jurídico para modernizar la programación de la inversión pública; (ii) un diseño conceptual del subsistema para la formulación, seguimiento y evaluación de los planes quinquenales de inversión pública aprobado por el MEF; (iii) la creación de la Unidad de Gestión Presupuestaria; (iv) la aprobación por el MEF del borrador de un instrumento jurídico para modernizar la tesorería y crear la CUT; (v) la transferencia de funciones de pagaduría bajo el control de la CGR a la Dirección General de Tesorería (DGT); (vi) la formalización por el MEF de la adaptación de la estructura interna de la DCP, a las mejores prácticas internacionales; (vii) el diseño de un programa de desarrollo del

mercado doméstico de deuda pública (creadores de mercado) aprobado por el MEF; (viii) el diseño por el MEF de un nuevo modelo de administración financiera gubernamental (MAFG); y (ix) el reforzamiento de las funcionalidades del SIAFPA para facilitar su posterior migración al nuevo MAFG. Este conjunto de medidas marca una línea clara de políticas para avanzar con una visión sistémica en la modernización de la gestión de los recursos públicos que será consolidada con las operaciones subsiguientes del PBL programático.

- 1.32 **Metas indicativas para las subsiguientes operaciones bajo el programa.** Los principales disparadores en este componente corresponden a cambios normativos y operativos que incluyen: (i) la aprobación por el MEF de un instrumento legal para modernizar la programación de la inversión pública; (ii) la institucionalización progresiva por el MEF de un mecanismo de monitoreo y evaluación de los PQI; (iii) la implantación progresiva de un sistema de indicadores de gestión presupuestaria plurianual por resultados, basado en una nueva normativa, aprobada por el MEF; (iv) la presentación por el MEF de un instrumento legal para la tesorería pública y la CUT; (v) la adopción de un sistema automatizado de tesorería y CUT; (vi) la aprobación y aplicación por el MEF del plan de endeudamiento público anual; (vii) la puesta en marcha de un sistema automático de registro, seguimiento y pago de la deuda pública; (viii) la creación de una unidad de relaciones institucionales con inversionistas globales; (ix) autorización por el MEF del inicio del traslado de servidores institucionales del sector público no financiero a un *data center*, en paralelo con el aumento de la cobertura del SIAFPA en plataforma WEB y la migración de la base de datos del SIAFPA al nuevo sistema de administración pública financiera (MAFG).

F. Principales resultados e indicadores

- 1.33 El desembolso de los recursos del financiamiento asignados a la primera operación del programa (US\$200 millones), estará sujeto al cumplimiento de las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas (Anexo II). Complementariamente, los resultados esperados de la primera operación del programa indicados en la Matriz de Resultados ([ver enlace electrónico](#)) son: (i) mantener un marco de política macroeconómica consistente con los objetivos del programa; (ii) un aumento en la recaudación tributaria; (iii) un aumento en la transparencia y coordinación tributaria internacional; (iv) la institucionalización del TAT; (v) la modernización del proceso de fiscalización y cobranza de impuestos; (vi) la modernización del sistema de programación y seguimiento de la inversión pública; (vii) la utilización del proceso de gestión del presupuesto con un enfoque plurianual por resultados; (viii) la utilización de la CUT; (ix) la profundización del mercado doméstico de la deuda pública; y (x) la implementación del nuevo MAFG.
- 1.34 Los indicadores para medir dichos resultados son: (i) la recaudación del ISR e ITBMS como porcentaje del PIB; (ii) el número de tratados y/o acuerdos firmados para evitar la doble tributación; (iii) el porcentaje de solicitudes de intercambio de información tributaria (atendidas en tiempo y forma) del total de solicitudes recibidas; (iv) el inicio de actividades del TAT; (v) el número de auditores tributarios adicionales en la DGI; (vi) el porcentaje de la recaudación de la DGI supervisado a través de la Unidad de Grandes Contribuyentes; (vii) el porcentaje de auditorías realizadas a Grandes Contribuyentes seleccionadas a través de criterios de riesgo; (viii) el porcentaje de las

ventas totales del sector comercio controladas a través de impresoras fiscales; (ix) el porcentaje de instituciones del GC que utilizan el SINIP; (x) el porcentaje de instituciones del GC que utilizan el sistema de presupuesto plurianual por resultados; (xi) el porcentaje de las cuentas corrientes de las entidades del GC administradas a través de la CUT; (xii) el porcentaje de participación de la deuda doméstica sobre la deuda pública total; y (xiii) el porcentaje de instituciones del GC cubiertas por el nuevo MAFG.

- 1.35 El principal impacto esperado de este programa es la consolidación de un nuevo modelo de política fiscal, eficiente y moderno, con base en las mejores prácticas internacionales. La mayor sofisticación institucional y operativa de este modelo de política fiscal sería más consistente con el nivel de inversión en la calificación de riesgo soberano de Panamá.
- 1.36 El análisis costo-efectividad de las reformas de política incluidas en el programa se puede enfocar desde un punto de vista más económico que financiero. El análisis económico sugiere que habrá efectos importantes, a saber: (i) un aumento permanente anual de la recaudación de impuestos del orden de 1,8% del PIB; (ii) una reducción progresiva del endeudamiento del GOPN; (iii) la reducción progresiva de la relación deuda pública al PIB; y (iv) la reducción en el *premium* que pagará Panamá por su endeudamiento público ([ver enlace electrónico](#)). Este análisis económico, altamente favorable, no incluye los posibles efectos de mayor recaudación de impuestos debido a un mayor nivel de inversión privada que se puede generar por la confianza en un manejo eficiente y programado (dentro de los límites de la LRSF) del déficit del SPNF por parte del Gobierno.
- 1.37 **Análisis financiero de costo-efectividad.** Un simple análisis financiero realizado para las medidas tributarias considerando sólo el período 2010-2015 indica que (utilizando una tasa de descuento del 12%), el aumento esperado en la recaudación tributaria derivada de la ejecución del programa rendiría una tasa interna de retorno de 55%. Mientas tanto, el valor presente neto equivalente (también a una tasa de descuento de 12%) asciende a US\$2.021 millones, mostrando la clara rentabilidad de dichas medidas. Dados estos valores tan robustos, a una tasa de descuento considerable, y considerando que los costos de administración tributaria necesarios para materializar estos aumentos en recaudación son mínimos, no se realizó un análisis de sensibilidad de los resultados obtenidos.

II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento financiero

- 2.1 El monto de este primer financiamiento es de US\$200 millones, a ser desembolsado en un solo tramo.
- 2.2 El GOPN ha solicitado que el financiamiento de las cuatro operaciones bajo el programa ascienda a US\$600 millones. El monto de cada una de las operaciones subsiguientes será definido con base a la programación con el país y en función de los avances de las medidas de política acordadas. Las necesidades brutas (déficit fiscal más amortizaciones) de financiamiento de mediano plazo para el SPNF serán del orden de US\$4.193 millones en 2010-2014. En este marco, el GOPN proyecta aumentar el endeudamiento de fuentes externas en US\$1.760 millones con énfasis en el financiamiento multilateral, esperándose financiamiento para apoyo presupuestario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de US\$600 millones en el mencionado

período, con US\$200 millones a ser aprobados y desembolsados en 2010. Dicho financiamiento representaría el 17,3% de las necesidades brutas de financiamiento para el 2010 (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Panamá. Necesidades brutas de financiamiento 2010-2014
(Millones de US)

Años Fiscales	2010	2011	2012	2013	2014
Necesidades brutas de financiamiento	1158	1133	827	954	121
Resultado global del SPNF	501	359	206	41	-255
Amortizaciones	657	774	621	913	376
Fuentes brutas de financiamiento	1158	1133	827	954	121
Financiamiento externo	288	621	367	363	121
Apoyo presupuestario del BID	200	100	100	200	0
Otras fuentes	88	521	267	163	121
Financiamiento doméstico	870	512	460	591	0

Fuente: Cálculos propios con base en datos del MEF.

B. Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación

- 2.3 El presente programa forma parte de la estrategia del gobierno de consolidar su política fiscal mediante el aumento del superávit primario del SPNF y continuar acompañando dicho proceso con el apoyo de los organismos multilaterales. El Programa de Apoyo a la Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria se encuentra enmarcado en las recomendaciones delineadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la consulta del Artículo IV aprobada por su Directorio Ejecutivo en agosto de 2010. Asimismo, complementa un préstamo de Apoyo a Políticas de Desarrollo (DPL) del Banco Mundial (BM) por US\$80 millones aprobado en 2009, en apoyo a los esfuerzos de Panamá para mitigar el impacto de la crisis económica internacional de 2008-2009 sobre las familias pobres, a través de una mejor focalización y cobertura de los programas de asistencia social. Este programa también complementará otro DPL (US\$50 millones) en preparación por el BM para aprobación en 2011, en reconocimiento a la implementación de las dos reformas tributarias y a mejoras en la equidad de los programas de asistencia social. Con el BM se coordinarán actividades de apoyo conjunto en administración tributaria (impuestos inmuebles e incentivos al desempeño individual), gestión presupuestaria (sistema de información del desempeño presupuestario, utilizando los indicadores de evaluación del *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) como línea de base) y para la producción de una estrategia de endeudamiento público a mediano plazo. De forma complementaria, mediante préstamos de inversión, el Banco y el BM apoyarán la implementación de reformas del marco de política fiscal, mediante el refuerzo de los sistemas de la administración financiera pública, incluidos los sistemas fiduciarios nacionales. El BM fortalecerá los sistemas de licitaciones y adquisiciones públicas, el control interno y externo y el sistema de programación y gerencia integral de los programas de asistencia social. El Banco, por su parte, fortalecerá los subsistemas de administración tributaria, programación de la inversión pública, la gestión presupuestaria, la tesorería y la CUT, la automatización del sistema de endeudamiento público y la contabilidad gubernamental. En el área de programación de inversiones, deuda pública y contabilidad gubernamental,

ambos bancos complementarán recursos en componentes que apoyarán la modernización de dichos sistemas.

C. Riesgos sociales y ambientales

- 2.4 De acuerdo con las Directiva B13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20, OP-703) del Banco, y por ser un préstamo sectorial de políticas, este programa no requiere una clasificación ex-ante de impacto sobre el medio ambiente. Además, los cambios de políticas contemplados en esta operación no tendrán impactos directos o significativos en el medio ambiente, ni en los recursos naturales del país.

D. Riesgos y otros temas clave

- 2.5 Los dos principales riesgos de esta operación, analizados conjuntamente con las autoridades del país, consisten en: (i) el posible retraso en la implantación de las reformas institucionales y administrativas en el área tributaria. Si bien existe voluntad política para implementar los cambios institucionales, dichos cambios podrían enfrentar resistencia. Por ello, para mitigar este riesgo, la implementación de los cambios de administración tributaria estarán acompañadas de actividades de comunicación, cambios en los incentivos al personal de la DGI, así como de la aplicación de mejores prácticas internacionales que validen el cambio institucional ante los funcionarios públicos; (ii) posibles rezagos en la coordinación entre diferentes áreas del MEF para la implantación de reformas de la gestión del gasto y de la administración financiera pública. Si bien en Panamá ya se ha trascendido las primeras etapas de este proceso, aún se requieren cambios en el marco legal para consolidar las funciones del MEF y la coordinación de actividades con el resto de las instituciones del sector público. Para mitigar este riesgo, el Banco impulsará mediante un préstamo de inversión en preparación, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal, US\$50 millones (PN-L1066), mecanismos de capacitación, difusión y comunicación del cambio para viabilizar las reformas dentro del MEF y las otras instituciones del GC. El préstamo de inversión del Banco incluye componentes en todas las áreas de política incluidas en el presente programa, para facilitar la implantación de las reformas propuestas.
- 2.6 Las reformas tributarias de 2009 y 2010 ponen de manifiesto la voluntad del GOPN para lograr un marco fiscal de mediano plazo sólido y sostenible. El gobierno ha logrado un buen consenso sobre la necesidad de aumentar ordenadamente la inversión pública mientras mantiene un adecuado superávit primario en el SPNF y reduce progresivamente la relación de la deuda externa al PIB, según lo requiere la LRSF. De hecho, los niveles de déficit del SPNF logrados en 2009 y proyectados para 2010 están por debajo de lo permitido por la referida ley.
- 2.7 Un elemento favorable a las metas de política fiscal del GOPN es que durante el cuarto trimestre de 2010, las proyecciones de crecimiento económico para Panamá han sido revisadas al alza. Esto se debe a una reactivación de la demanda doméstica y de la inversión privada por el efecto combinado de confianza que generó la clasificación de grado de inversión en el riesgo soberano de Panamá, la contención del déficit del SPNF por debajo del límite permitido por la LRSF y las relativas bajas tasas de interés.

- 2.8 La evaluación de la sostenibilidad fiscal y de la deuda externa preparada por el Banco como parte de su evaluación macroeconómica independiente (IMA) muestran que: (i) la deuda pública como proporción del PIB se mantendría en rangos manejables incluso bajo escenarios extremos; y (ii) la política de mantener un superávit primario por encima de 1,8% del PIB en el SPNF en los próximos años facilitará consolidar la sostenibilidad fiscal. Aun así, estas políticas fiscales pueden ser reforzadas con las reformas en la gestión financiera pública que apoya este programa.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá. El organismo ejecutor será el MEF. Este último tendrá las siguientes responsabilidades: (i) entregar al Banco los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de desembolso de los recursos del financiamiento de la operación, así como los demás informes que el Banco pueda requerir; (ii) impulsar acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el GOPN y el Banco puedan dar seguimiento y evaluar los resultados del programa.

B. Resumen de acuerdos para el monitoreo y evaluación de resultados

- 3.2 El Banco, en coordinación con el prestatario, presentará un Informe de Terminación de Proyecto (PCR) dentro de los seis meses después de haber cumplido las condiciones exigidas para el desembolso de la primera, segunda, tercera y cuarta operación. En el mismo, se evaluará el impacto alcanzado y el logro de los resultados previstos por el programa. El prestatario acordó previamente con el Banco los indicadores y las líneas de base para llevar a cabo dicha evaluación final. El plan de monitoreo está dado tanto por las matrices de políticas como de resultados.
- 3.3 El prestatario será responsable de la recopilación y procesamiento de todos los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la operación, incluyendo los costos financieros de dicha recopilación y procesamiento. El equipo evaluará el alcance y éxito del programa utilizando el método de evaluación reflexiva, siendo éste el método más adecuado para un PBL con objetivos y metas fiscales específicos. El logro de los objetivos del programa se evaluará tomando como referencia las metas e indicadores establecidos en las matrices de política y de resultados. Las consultorías que sean necesarias para la verificación de indicadores incluidos en la Matriz de Resultados ([ver enlace electrónico](#)) y las actividades incluidas en la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)), serán financiadas con recursos administrativos del Banco.

IV. CARTA DE POLÍTICAS

- 4.1 El Banco ha acordado con la República de Panamá las políticas macroeconómicas y sectoriales incluidas en la Carta de Políticas. La carta describe los principales componentes de la estrategia del gobierno que vienen siendo implementados en las áreas de acción del programa descritas en este documento y reafirma su compromiso de implementar las reformas y actividades acordadas con el Banco.

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Resumen**

Criterio	Puntaje	Puntaje máximo
I. Relevancia Estratégica	Bajo-Alto	
Sección 1. Objetivos estratégicos del BID en materia de desarrollo	2.0	10
Diversificación de países	2.0	2
Iniciativas corporativas	0.0	2.5
Armonización y alineación	0.0	3.5
Focalización de la población beneficiaria	0.0	2
Sección 2. Objetivos de desarrollo de la Estrategia de País	9.6	10
Diagnóstico del sector en la Estrategia de País	6.0	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	3.6	4
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Satisfactorio	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.4	10
4. Plan de evaluación y seguimiento	5.1	10
5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo	7.0	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	5.0	10
III. Función del BID - Adicionalidad		
Sección 7. Adicionalidad	7.0	10
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	3.0	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financiero, estadístico, de adquisiciones o de seguimiento	4.0	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral y de salud	0.0	3

I. Relevancia Estratégica: Esta operación se ejecuta en Panama, país del grupo C a través del instrumento PBL bajo la modalidad de programático (PBP). Dado que el programa es un PBL, el Banco no ha definido el uso de los sistemas nacionales con las autoridades para controlar los recursos, y por lo tanto el DEM considera que no se utilizan. El programa se ajusta a la estrategia del país propuesta para el periodo 2010-2014.

II. Evaluabilidad: El proyecto es claro en sus objetivos y en la coherencia de su lógica de intervención. Se presenta evidencia empírica sobre la magnitud del problema y los factores que contribuyen al mismo. En general, los resultados están claramente definidos, pero no todos los indicadores son SMART. La deficiencia principal proviene de la definición de los "outcomes". Asimismo, algunos indicadores no tienen una meta. El proyecto ha identificado claramente el seguimiento que será dado por el Banco de acuerdo a la matriz de política y los medios de verificación acordados con el país. Una evaluación reflexiva se llevará a cabo. El proyecto ha identificado los principales riesgos ambientales y sociales, pero no todas cuentan con las medidas de mitigación necesarias. Asimismo, no hay indicadores o parámetros de referencia o metas definidas para poder vigilar la aplicación de estas medidas.

III. Adicionalidad: El Banco ha proporcionado asistencia técnica para apoyar al gobierno en este sector. Acciones en el PBL están directamente vinculados a la mejora del desempeño de la GFP.

Matriz de Políticas¹

Objetivos	Acciones previas al desembolso	Metas indicativas para la segunda operación	Metas indicativas para la tercera operación	Metas indicativas para la cuarta operación
Área de política I: Estabilidad Macroeconómica				
Consolidar el marco fiscal de mediano plazo, como una política anti-cíclica para mantener el nivel de actividad económica, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas.	Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del programa.			
Área de Política II: Política y Administración Tributaria				
Reforma tributaria para lograr el aumento de los ingresos fiscales, mejorar la calidad y la equidad de los impuestos y modernice la tributación internacional.	1. Aprobación del instrumento legal que contiene la reforma tributaria, la cual comprende: a) Aumentar la tasa del ITBMS de 5% a 7% y ampliar su base; b) Ampliar la base del impuesto a la renta, gravando dividendos y utilidades distribuidas, incluyendo las zonas francas; c) Aumentar la tasa en impuestos selectivos a las telecomunicaciones, vehículos y juegos de azar; d) Aprobar reglas sobre precios de transferencia de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.		1.a .El MEF incorpora formalmente el análisis del gasto tributario en el presupuesto nacional. 1.b. El MEF presenta formalmente una metodología para la estimación de precios de transferencia.	
	2. Modernización de la política tributaria internacional a través de la	2.a Firma de al menos 9 convenios bilaterales para evitar la doble tributación y/o de intercambio de información	2. Puesta en marcha de la subdirección de administración tributaria internacional.	2. La Subdirección de Administración Tributaria Internacional lleva a cabo la auditoría de Precios de

Objetivos	Acciones previas al desembolso	Metas indicativas para la segunda operación	Metas indicativas para la tercera operación	Metas indicativas para la cuarta operación
	negociación de 12, y firma de al menos 3, convenios bilaterales para evitar la doble tributación y/o de intercambio de información tributaria.	tributaria. 2.b El MEF aprueba el diseño institucional de la subdirección de administración tributaria internacional, dentro de la DGI, para cumplir con los tratados bilaterales firmados.		Transferencias en, al menos, 20 de los 50 mayores importadores y exportadores del país por monto de transacción y sujeto a acuerdo tributario.
	3. Creación por ley del Tribunal Administrativo Tributario (TAT), que tendrá competencia de apelaciones contra las resoluciones de la administración tributaria (DGI) y sus Administraciones Provinciales.	3. Designación de los magistrados y el diseño de los sistemas gerenciales y operativos del TAT.	3. El TAT Implanta y pone en marcha sus sistemas gerenciales y operativos, incluyendo la publicación de sus sentencias.	3. Verificación y evaluación por el MEF del funcionamiento efectivo del TAT.
Modernización de la administración tributaria para lograr el efectivo aumento de los ingresos fiscales, mejorar la calidad y la equidad de los impuestos.			1. La DGI aprueba los Manuales de Procedimiento de Fiscalización, e incrementa las acciones de fiscalización en al menos 100% con respecto a 2009 (436).	1. La DGI implementa el Procedimiento de Control y Evaluación de Auditores e incrementa las acciones de fiscalización en, al menos, 200% respecto a las efectuadas en 2009 (436).
	2. Diseño por el MEF de la Unidad de Grandes Contribuyentes en la DGI.	2. Puesta en marcha por el MEF de la Unidad de Grandes Contribuyentes en la DGI.	2. Aumento por la DGI de la cobertura de la Unidad de Grandes Contribuyentes para que incluya a no menos de 400 contribuyentes que representen no menos del 60% de los ingresos tributarios.	2. Aumento por la DGI de la cobertura de la Unidad de Grandes Contribuyentes para que controle e identifique automáticamente al menos 95% de los morosos y de los omisos.
	3. Aprobación formal por el MEF de la normativa para la implementación de impresoras fiscales.	3. La DGI implementa el control de facturación mediante impresoras fiscales en, al menos, 10% del volumen de ventas del comercio minorista.	3. La DGI amplía la cobertura del control de facturación mediante impresoras fiscales al menos hasta el 30% del volumen de ventas del comercio minorista.	3. La DGI amplía la cobertura del control de facturación mediante Impresoras Fiscales, al menos hasta el 60% del volumen de ventas del comercio minorista.

Objetivos	Acciones previas al desembolso	Metas indicativas para la segunda operación	Metas indicativas para la tercera operación	Metas indicativas para la cuarta operación
Área de Política III: Gestión Financiera Pública				
Consolidar e integrar los procesos de la gestión financiera pública que comprenden la programación de inversiones, la gestión presupuestaria, la gestión de tesorería, la gestión del endeudamiento público y la contabilidad gubernamental.	1.a. Preparación por el MEF del proyecto de un instrumento legal para modernizar la programación de la inversión pública, de tal forma que sea obligatorio el cumplimiento para los entes del Gobierno Central.	1.a. Aprobación por el MEF de una propuesta de un instrumento legal para modernizar la programación de la inversión pública.	1.a. Aprobación por el Consejo Económico Nacional (CENA) del instrumento legal para modernizar la programación de la inversión pública.	El MEF aplica un nuevo instrumento legal para modernizar la programación de la inversión pública.
	1.b. Diseño conceptual aprobado por el MEF del subsistema para la formulación, seguimiento y evaluación de los planes quinquenales de inversión pública del Gobierno Central.	1.b. El MEF crea la unidad de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP), que incluya especialmente los proyectos prioritarios de inversión.	1.b. El MEF implanta la unidad de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP), que incluya especialmente los proyectos prioritarios de inversión.	
	2.a. Creación por el MEF de la Unidad de Gestión Presupuestaria en la Dirección de Presupuesto (DIPRENA) para hacer seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria	2.a. Aprobación por el MEF de un anexo de indicadores de gestión presupuestaria para la vigencia 2012.	2.a. Aprobación por el MEF del proyecto de un instrumento legal para modernizar la gestión presupuestaria para que vincule el Plan Estratégico de Gobierno, el Plan de Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Quinquenal de Inversión Pública con un sistema de evaluación por resultados. 2.b. Actualización por la DIPRENA del anexo de indicadores de gestión presupuestaria para la vigencia 2013.	Implantación por el MEF del nuevo proceso de gestión presupuestaria, basado en el nuevo marco legal, que vincule el Plan Estratégico de Gobierno, el Plan de Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Quinquenal de Inversión Pública con un sistema de evaluación por resultados.
	3.a. Aprobación por el MEF del borrador de un instrumento jurídico para modernizar la Tesorería y crear la Cuenta Única del Tesoro (CUT). 3.b. Convenio entre CGR y DGT para iniciar la transferencia de funciones	3.a. Presentación al CENA de un instrumento legal para modernizar la Tesorería y crear la CUT. 3.b. Preparación por el MEF de un plan para implantar la transferencia de funciones de	Aprobación del instrumento legal para modernizar la Tesorería y crear la CUT.	Adopción por el MEF de un sistema automatizado para el manejo de Tesorería y CUT, que incluya la función de pagaduría.

Objetivos	Acciones previas al desembolso	Metas indicativas para la segunda operación	Metas indicativas para la tercera operación	Metas indicativas para la cuarta operación
	de pagaduría de la planilla y los servicios de descuentos a nómina.	pagaduría de la CGR a la DGT.		
	4.a. El MEF formaliza la adaptación de la estructura interna de la DCP a las mejores prácticas internacionales. 4.b. Aprobación por el MEF de un programa de “creadores de mercado” para el desarrollo de mercado de capitales local.	El MEF aprueba y aplica un Plan de Endeudamiento Público Anual.	El MEF actualiza y pone en marcha el nuevo sistema automático de registro, seguimiento y pago de la deuda pública.	La DCP crea una unidad de relaciones institucionales y organiza un cronograma de disseminación de información con instituciones e inversionistas globales.
	5.a. La DNC diseña un nuevo modelo de administración financiera gubernamental (MAFG), aprobado por el MEF. 5.b. Aprobación por el MEF de políticas para el fortalecimiento de la administración financiera pública por medio de la instrumentación de políticas para: (i) reforzar la seguridad e infraestructura del SIAFPA; (ii) aumentar la cobertura del SIAFPA en el SPNF; (iii) diseñar un módulo de validación y depuración de cuentas por pagar; y (iv) diseñar y hacer pruebas de las funcionalidades de un módulo de proyectos (SIAFPA Pro).	El MEF traslada los servidores institucionales del SPNF a un <i>data center</i> , en paralelo con el aumento de la cobertura del SIAFPA en plataforma WEB.	La Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) habilita la entrada directa al <i>data center</i> de nuevas instituciones del SPNF cubiertas por SIAFPA en plataforma cliente-servidor, y cobertura total del SIAFPA en plataforma WEB en el SPNF, con excepción de la CSS y el IDAAN.	La DNC migra base de datos del SIAFPA en <i>data center</i> al nuevo sistema de AFP (MAFG).

¹ La nomenclatura introducida en esta matriz responde a los lineamientos establecidos para el procesamiento y seguimiento de préstamos programáticos de políticas (CC-6005-1).

A 11/19/2010

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/10

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Consolidación de la Política
Fiscal y la Equidad Tributaria

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 de un programa de consolidación de la política fiscal y la equidad tributaria. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$200.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria 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 2010)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#35432187
PN-L1067