

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

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

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gilberto Chona, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Félix Alderete Ortega, Alberto Barreix, Marcio Cracel, Juan Pablo Ortiz y Cateryn Vucina (ICF/FMM); Pedro Farías (ICF/ICS); Juan Carlos Dugand y Karina Díaz Briones (PDP/CPN); Rafael Rodríguez-Balza (CID/CID); Andrés Consuegra (LEG/SGO); y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación Pública.

ÍNDICE

RESUMEN DE PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Marco de referencia, problemática y justificación	1
B.	La estrategia del Banco con el país y con el sector	5
C.	Objetivos del programa.....	7
D.	Componentes y costos del programa	7
E.	Resultados principales e indicadores	9
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES	10
A.	Instrumento financiero	10
B.	Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación	10
C.	Riesgos sociales y ambientales	10
D.	Riesgos y otros temas clave	11
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO	11
A.	Resumen de los arreglos de implementación.....	11
B.	Ejecución y administración del programa	11
C.	Resumen de acuerdos para el seguimiento de los resultados	14

ANEXOS	
Anexo I:	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II:	Matriz de Resultados
Anexo III:	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	Enlace
1. Plan Operativo Anual (POA)	IDBDocs35765644
2. Arreglos de Seguimiento y Evaluación	IDBDocs35765682
3. Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC)	IDBDocs35770398

ADICIONALES	Enlace
1. Mecanismo de Ejecución del Programa PN-L1066.	IDBDocs35773063
2. Nota Sectorial sobre Gestión Fiscal por Resultados (Junio 2010)	IDBDocs35410639
3. Breves Notas sobre la Reforma Fiscal de Panamá	IDBDocs35413419
4. Informe-Diagnóstico de la Dirección General de Ingresos de Panamá, CAPTAC/CIAT/BID (Junio 2010)	IDBDocs35773074
5. Resumen del diagnóstico de la Dirección General de Ingresos-MEF (Febrero 2010)	IDBDocs35773498
6. Resumen del diagnóstico de la Dirección de Programación de Inversiones-MEF (Febrero 2010)	IDBDocs35773115
7. Análisis Costo Efectividad	IDBDocs36213001
8. IMF.2010 Article IV Consultation – Staff report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Panama (October 2010)	IDBDocs35413398
9. IMF. Selected Issues Paper (October 2010)	IDBDocs35413410
10. MEF. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014	IDBDocs35413373
11. MEF. Reforma Fiscal 2010	IDBDocs35413376
12. MEF. Ley No. 8-2010 Reforma Tributaria	IDBDocs35773473
13. Ley No.34-2008 Ley de Responsabilidad Social Fiscal	IDBDocs35773487
14. Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria, 2473/OC-PN	IDBDocs35457061
15. Cooperación Técnica - Apoyo a la Gestión Basada en Resultados (ATN/OC-11401-PN)	IDBDocs35773452
16. Informe de Terminación de Proyecto- Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica y Fiscal Etapa II (1430/OC-PN)	IDBDocs35773463
17. BM. Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Eficiencia en el Sector Público.	IDBDocs35823983
18. Clasificación Ambiental y Salvaguarda Social	IDBDocs36260293

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AFP	Administración Financiera Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CAIR	Cálculo Alternativo del Impuesto Sobre la Renta
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CO	Capital Ordinario
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DCP	Dirección de Crédito Público
DGI	Dirección General de Ingresos
DGT	Dirección General de Tesorería
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DPL	Préstamos de Políticas de Desarrollo (Banco Mundial)
DTI	Dirección de Tecnología e Informática
EBP-PN	Estrategia del Banco con el País - Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GOPN	Gobierno de Panamá
ITBMS	Impuesto de Transacciones de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios
ISR	Impuesto Sobre la Renta
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MAFG	Modelo de Administración Financiera Gubernamental
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MR	Matriz de Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	<i>Program Monitoring Report</i> [Informe de Seguimiento del Programa]
POA	Plan Operativo Anual
PPR	Presupuesto Plurianual por Resultados
PQI	Plan Quinquenal de Inversiones
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SIAFPA-Pro	Módulo de Gestión de Proyectos del SIAFPA
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SIPRES	Sistema de Información Presupuestaria
SPNF	Sector Público No Financiero

TAT	Tribunal Administrativo Tributario
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UGC	Unidad de Grandes Contribuyentes
UTI	Unidad de Tributación Internacional
ZLC	Zona Libre de Colón

PANAMÁ
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal
(PN-L1066)

RESUMEN DE PROYECTO

Términos y condiciones financieras				
Prestatario: República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
			Período de gracia:	36 meses
Organismo ejecutor: República de Panamá a través de su Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Plazo para desembolso:	36 meses
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Fuente	Monto US\$	%	Comisión de crédito:	*
BID: Capital Ordinario (CO)	50 millones	91	Comisión de inspección y vigilancia:	*
Local	5 millones	9		
Total	55 millones	100	Moneda:	US\$ de la Facilidad Unimonetaria
Esquema de proyecto				
Objetivo del programa. El objetivo general del programa es contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno, a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público.				
Descripción. El programa se estructura en cuatro componentes: Componente I–Modernización de la administración tributaria (US\$17 millones); Componente II–Consolidación de la gestión del gasto público (US\$18,1 millones); Componente III–Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública (US\$7,5 millones); y Componente IV–Integración tecnológica (US\$4,3 millones).				
Condiciones contractuales especiales, previas al primer desembolso: (i) presentar evidencia de la creación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y la designación de su coordinador general, así como los especialistas en Seguimiento y Evaluación, Adquisiciones y Administrativo-Financiero (¶3.4); y (ii) evidencia de la creación del Comité Asesor (¶3.3).				
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna.				
Aspectos especiales: se contempla el reconocimiento de gastos retroactivos hasta por un monto de US\$5 millones del financiamiento del Banco (¶3.8).				
El proyecto es consistente con la Estrategia de País:			Sí [X] No []	
El proyecto califica como:		SEQ[] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios[]		

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

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Marco de referencia, problemática y justificación

1. Desempeño macroeconómico

- 1.1 En años recientes Panamá ha tenido un buen desempeño macroeconómico y es una de las economías emergentes de más rápido crecimiento. Entre 2003 y 2010, su economía creció en términos reales a un ritmo promedio superior al 6% anual, con apenas una breve desaceleración en 2009, como consecuencia de la crisis financiera internacional. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Panamá pasó de US\$4.470 en 2004 a US\$7.712 en 2010, consolidando una tendencia de crecimiento sostenido. En 2010, la economía panameña registró una tasa de crecimiento cercana al 7,5%, y se espera que continúe creciendo a tasas similares en los próximos años. En 2010, la inflación alcanzó un 3% anual y se pronostica para el 2011 una inflación de 2,7-2,8%. La tasa de desempleo disminuyó a 6,5% en 2010 y se ubica en un nivel históricamente bajo. El Gobierno de Panamá (GOPN) reforzó en años recientes su marco de política 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.
- 1.2 El manejo de las finanzas públicas ha sido cuidadoso. Después de que en 2006-2008 el Sector Público No Financiero (SPNF) reportó superávits de 0,5%, 3,5% y 0,4% del PIB, respectivamente, gracias al buen comportamiento de la actividad económica, el GOPN estableció un compromiso de limitar el déficit del SPNF al 1% del PIB y la deuda pública (neta) a no más de 40% del PIB. Con ese propósito, se aprobó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) del 2008. Esta ley se modificó en junio 2009 para abrir espacio a políticas anti cíclicas a raíz de la crisis global. Por eso, durante 2009 y 2010, el gobierno tuvo permitido un déficit fiscal de 2,5% y 2% del PIB respectivamente, para revertir al límite de 1% del PIB en 2011. A pesar de dicho espacio fiscal, el déficit reportado fue de tan solo 1% y 1,9% del PIB en 2009 y 2010, respectivamente. En diciembre de 2010, el límite del déficit permitido para 2011 fue temporalmente elevado a 3% para financiar obras de emergencia por lluvias torrenciales, pero con el compromiso de regresar al límite de 1% del PIB en 2013.
- 1.3 En el marco de la LRSF, el GOPN 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) 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. El PQI 2010-2014 propone duplicar la inversión pública con respecto a 2005-2009, llevándola a 10%-12% del PIB.

Cuadro 1.1: Principales indicadores macro-fiscales 2006-2011

INDICADOR	2006	2007	2008	2009	2010p	2011e
Crecimiento PIB real (%)	8,5	12,1	10,7	2,4	7,5	6,3
PIB nominal (millones US\$)	17.137	19.794	23.184	24.575	26.728	28.412
Inflación (anual)	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0	2,7
Ingreso público total (% del PIB)	26,8	29,7	29,2	27,4	27,8	29,0
Gasto público total (% del PIB)	25,6	25,0	26,7	27,9	29,8	30,9
Deuda externa (% del PIB)	40,5	37,4	32,7	36,5	38,5	39,5

Fuente: Contraloría General de la República y Fondo Monetario Internacional. p: preliminar; e: estimado.

2. Evolución de la situación fiscal

1.4 **Administración Tributaria.** 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 presentaba uno de los menores niveles de recaudación impositiva de América Latina, tan solo 10,7% del PIB. Esto es consecuencia de una estructura de tributación que se rezagó con respecto a las tendencias en el resto del continente y a deficiencias en los procesos de la administración tributaria.

1.5 **Inversión Pública.** Entre 2004 y 2009, la inversión pública 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 entre 7% y 8% del PIB, y posiblemente incrementarlo, las autoridades detectaron la necesidad de aumentar la carga impositiva y fortalecer la administración tributaria.

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

	2006	2007	2008	2009	2010 p	2011 e
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 (excl. ACP*)	0,5	3,4	0,4	-1,0	-1,9	-2,3
Balance primario del SPNF (excl. ACP)	4,8	6,9	3,5	1,8	2,0	1,7

Fuente: Fondo Monetario Internacional. p: preliminar; e: estimado. * Autoridad del Canal de Panamá

3. Desafíos en la gestión fiscal

1.6 Uno de los desafíos principales de la gestión fiscal del GOPN es aumentar la inversión pública a los niveles propuestos por el PEG sin incumplir el mandato de la LRSF. El aumento de la inversión pública tiene como finalidad enfrentar las grandes disparidades geográficas y de oportunidades económicas existentes en el país. Los principales problemas que impiden el aumento de la inversión pública

son: (i) Panamá presenta uno de los menores niveles de recaudación impositiva de la región, tan solo 11,7% en 2010, debido a las bajas tasas de impuestos y a una débil administración tributaria; (ii) inexistencia de una cultura orientada a resultados tanto en la gestión presupuestaria como en el seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública; (iii) deficiencias en el manejo financiero y contable de los recursos públicos; y (iv) baja calidad de la información generada por los sistemas informáticos de la gestión fiscal. Las principales causas que agravan los mencionados problemas se detallan a continuación, separadas por áreas de la Administración Financiera Pública (AFP).

- 1.7 **Administración tributaria.** Un diagnóstico conjunto del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), del Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) y del Banco sobre la administración tributaria panameña¹ ([ver enlace electrónico](#)), concluye que la Dirección General de Ingresos (DGI), a pesar de ciertos avances, todavía adolece de: (i) deficiencias estructurales en su modelo de organización; (ii) carencias en la estructuración efectiva de los procesos de gestión (fiscalización, cobranza y atención a los contribuyentes); (iii) uso limitado de herramientas informáticas, de inteligencia de negocios y de criterios de riesgo en la recaudación tributaria; y (iv) débil mecanismo para promover el cumplimiento tributario.
- 1.8 **Programación de inversiones.** Con el apoyo del Banco, en años recientes el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fortaleció el rol técnico de las funciones de programación de inversiones. Sin embargo, la programación de inversiones todavía presenta las siguientes debilidades: (i) la herramienta informática del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) está desarrollada sólo a nivel de banco de proyectos; (ii) no se cuenta con un sistema de indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del PQI a nivel central y sectorial; y (iii) el SINIP todavía no está integrado con el Sistema de Información Presupuestaria (SIPRES-Web), limitando la capacidad de evaluar el presupuesto de inversiones.
- 1.9 **Sistema presupuestario.** En Panamá, el presupuesto está mayormente estructurado por programas, pero presenta las siguientes debilidades: (i) ausencia de información sobre objetivos y metas, y sin una articulación explícita con el PEG 2010-2014; (ii) las proyecciones presupuestarias a 5 años carecen de desagregación, una elaboración más sistemática y accesibilidad pública, no teniéndose aún operativo el MFMP desagregado anualmente que haga posible formular un presupuesto plurianual; y (iii) ausencia de un sistema de indicadores de desempeño presupuestario y de mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones del SPNF.

¹ Informe-Diagnóstico de la Dirección General de Ingresos de Panamá, CAPTAC/CIAT/BID (Junio 2010)

Tabla 1.1 Diagnóstico simplificado de la Gestión Fiscal en Panamá (PN-L1066)

Área de Intervención	Problema detectado	Causas	Intervención propuesta	Indicadores de Resultado
Administración Tributaria	Panamá tiene uno de los menores niveles de recaudación impositiva de ALC: 10,7% del PIB.	Deficiencias estructurales en su modelo de organización; Poca estructuración de los procesos de gestión; Uso limitado de informática, inteligencia de negocios y criterios de riesgo en la recaudación tributaria; Débil cumplimiento tributario.	Modernización de la administración tributaria (US\$17 millones): Reforma de la organización operativa y física; Mejora de la gestión tributaria; Modernización tecnológica; Fortalecimiento del cumplimiento tributario.	Recaudación generada a través de la Unidad de Grandes Contribuyentes. Recaudación del ITBMS como % del PIB (EBP-PN 2010-2014).
Gestión del Gasto Público	Inexistencia de gestión por resultados en el seguimiento y evaluación de la inversión pública y en el presupuesto.	Programación de inversiones: El Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) es sólo un banco de proyectos; No hay un sistema de seguimiento y evaluación de la inversión pública. Presupuesto: No hay objetivos y metas, ni articulación explícita con el PEG 2010-2014; No hay indicadores de desempeño presupuestario.	Consolidación de la gestión del gasto público (US\$18,1 millones): Fortalecimiento del seguimiento y evaluación de la Programación de Inversiones y el Presupuesto Plurianual por Resultados.	% de instituciones del Gobierno Central (GC) que utilizan el SINIP (EBP-PN 2010-2014). % de la meta anual del presupuesto de inversión pública (gasto de capital) del SPNF ejecutado.
Sistema de Administración Financiera	Deficiencias en el manejo financiero y contable de los recursos públicos y baja calidad de la información.	Tesorería: La CUT no tiene un marco legal; Los ministerios y entes del SPNF manejan más de 6.000 cuentas bancarias. Contabilidad: No hay un modelo conceptual contable para el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA).	Fortalecimiento de la administración financiera pública (US\$7,5 millones): Creación de la Cuenta Única de Tesoro (CUT); Capacitación en normas contables y borrador de ley de AFP; Fortalecimiento de la Programación Financiera y de la Gestión Fiduciaria de proyectos.	% de instituciones del GC regidas por la CUT. % de instituciones del GC que utilizan el SIAFPA en Plataforma Web (SIAFPA-Web).
Tecnología de la Información y Telecomunicación	Las plataformas actuales TIC que apoyan la AFP son obsoletas.	Hay 14 sistemas con 5 plataformas distintas, diseñados bajo diferentes conceptos, estándares metodologías y sin integración.	Integración tecnológica (US\$4,3 millones): Actualización de la plataforma tecnológica del MEF para apoyar la AFP; Adaptación de los estándares tecnológicos del MEF.	Número de sistemas de interconexión informática y de telecomunicaciones del MEF para la AFP integrados.

- 1.10 **Tesorería y Cuenta Única del Tesoro (CUT).** Actualmente las entidades responsables del manejo de caja del gobierno presentan las siguientes debilidades: (i) la Dirección General de Tesorería (DGT) no cuenta con capacidad instalada para manejar automáticamente los saldos de caja diarios del Gobierno Central (GC) y realizar más efectivamente sus funciones de pagaduría; (ii) la DGT tiene capacidad limitada para invertir eficientemente la liquidez disponible del tesoro; (iii) en el área de pagaduría, la Contraloría General de la República (CGR) aun no ha transferido funciones que por ley corresponden al MEF; (iv) la Tesorería y la CUT no cuentan con un marco legal adecuado; y (v) los ministerios y entes descentralizados del SPNF manejan, a discreción y sin control del tesoro, más de 6.000 cuentas bancarias.
- 1.11 **Contabilidad gubernamental.** La Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) 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 el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) concluyendo que: (i) las plataformas actuales de telecomunicación y base de datos donde corren sus aplicaciones están obsoletas; (ii) se carecía de un módulo de seguimiento contable y financiero de los proyectos públicos (Módulo de Gestión de Proyectos del SIAFPA (SIAFPA-Pro), el cual fue creado en 2010); y (iii) faltaba una definición del modelo conceptual de integración contable y la conexión informática efectiva entre los módulos: de ingresos (E-Tax), de SINIP, de Presupuesto (SIPRES-Web), de Tesorería y CUT, y del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE).

4. Justificación

- 1.12 Para consolidar la gestión fiscal dentro de los mandatos de la LRSF y aumentar el nivel de inversión pública, es necesario fortalecer las herramientas que aseguran una eficiente gestión financiera en el sector público panameño. Ello implica introducir mejoras en la administración tributaria, así como en los diseños e implantación de mecanismos más eficientes y transparentes para administrar el gasto público.
- 1.13 El presente programa apoyará los esfuerzos del GOPN para consolidar los avances en el marco de la gestión fiscal a través de la adopción de procesos modernos en la administración financiera pública. El programa implementará varias de las medidas de política acordadas bajo el Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (2473/OC-PN) aprobado el 1º de diciembre de 2010, cuyo objetivo 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.

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

- 1.14 La Estrategia del Banco con el País - Panamá (EBP-PN) para 2010-2014, tiene como una de sus prioridades el fortalecimiento de las finanzas públicas. Ese

apoyo tiene dos objetivos estratégicos: (i) incrementar los ingresos tributarios; y (ii) hacer más eficiente el gasto público. Los resultados buscados por la estrategia 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 gasto público 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.

- 1.15 Según indica la estrategia de apoyo del Banco, para financiar y ejecutar el PQI 2010-2014 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 que ha mostrado en la última década.
- 1.16 Desde el 2002, el Banco acompaña los esfuerzos del MEF por fortalecer la administración financiera pública. El Banco aprobó y ejecutó con el MEF el Programa de Gestión Fiscal II (1430/OC-PN; 2003-2009) que sentó las bases para la consolidación de un sistema de administración financiera pública integrado y moderno. Este programa apoyó al GOPN en el aumento de la recaudación tributaria mediante la aplicación del Cálculo Alternativo del Impuesto Sobre la Renta (CAIR), la creación de un banco de proyectos, la recopilación de 7 planes sectoriales de inversión pública, la formulación automática del presupuesto mediante el módulo SIPRES—Web, la consolidación del SIGADE y el desarrollo del módulo de crédito público del SIAFPA, la automatización de los pagos a proveedores del gobierno mediante transferencias bancarias electrónicas y la creación de la Autoridad Nacional de Aduanas, entre otros resultados y productos. En todos los mencionados componentes, el programa financió procedimientos, adquisición de equipos y capacitación.
- 1.17 Durante el 2008 y 2009, el Banco asesoró al GOPN en la reglamentación de la LRSF para hacer operativos los principales conceptos de política fiscal enunciados en dicha ley. Asimismo, desde el 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 del Impuesto de Transacciones de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la implementación de la tributación internacional, así como la creación del Tribunal Administrativo Tributario (TAT). Más recientemente, se ha empezado a apoyar en la modernización administrativa de la DGI, en especial para crear la Unidad de

Grandes Contribuyentes, y en la fiscalización mediante la implementación de las impresoras fiscales².

- 1.18 El diálogo continuo de políticas con el GOPN derivó progresivamente en la estructuración del presente préstamo de inversión para modernizar las áreas de ingresos y de gasto público.

C. Objetivos del programa

- 1.19 El objetivo general del programa es contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el PEG, a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público.

D. Componentes y costos del programa

- 1.20 El programa se estructura en cuatro componentes con sus respectivos subcomponentes y productos. Todos los componentes están orientados a fortalecer la capacidad institucional del MEF, a través de la actualización de sus marcos legales, modernización de sus procesos administrativos y de negocios, mejora de los sistemas informáticos de apoyo operativo y modernización de sus estructuras físicas y tecnológicas. Para llevar a cabo este fortalecimiento, el proyecto contempla actividades de capacitación, consultoría, compra de equipos y de sistemas informáticos, compra de otros equipos y material de apoyo, y readecuación de instalaciones:

1.21 Componente I. Modernización de la administración tributaria (US\$17 millones).

- a. **Subcomponente 1.1. Reforma de la organización operativa y física de la DGI.** Financiará: (i) un nuevo modelo de organización; (ii) un nuevo modelo de planificación institucional; (iii) un nuevo modelo de recursos humanos, (iv) la remodelación y equipamiento de la oficina de atención al contribuyente y (v) readecuación física y equipamiento de los departamentos de operaciones de la DGI.
- b. **Subcomponente 1.2. Mejora de los procesos de gestión tributaria.** Financiará: (i) el fortalecimiento de la atención a grandes contribuyentes; (ii) la implantación del área de tributación internacional; y (iii) el fortalecimiento del proceso de recaudación, fiscalización y cobranza.
- c. **Subcomponente 1.3. Modernización de la infraestructura tecnológica y tributaria.** Financiará: (i) la reestructuración de la unidad de informática de la DGI; (ii) el desarrollo e implantación de un plan de negocios de informática; (iii) la adecuación del sistema de gestión tributaria y rediseño de la página *Web* de la DGI; (iv) el fortalecimiento de los servicios informáticos y del

² Las impresoras fiscales son dispositivos electrónicos que controlan la facturación del comercio minorista en forma directa, registrando cada venta en un medio magnético al cual puede tener acceso exclusivo la administración tributaria para fines de auditoría.

control de calidad de las bases de datos; (v) la creación de una unidad para implementar y definir las reglas y *software* de seguridad; (vi) la mejora de la funcionalidad del sistema e-Tax; (vii) la implantación del pago electrónico de obligaciones tributarias vía *Web*; y (viii) la adecuación de las plataformas de telecomunicación y base de datos.

- d. **Subcomponente 1.4. Fortalecimiento de los mecanismos de cumplimiento tributario.** Financiará la implantación del TAT.

1.22 **Componente II. Consolidación de la gestión del gasto público (US\$18,1 millones).**

- a. **Subcomponente 2.1. Programación de inversiones y de gestión presupuestaria plurianual.** Financiará: (i) la mejora de los procedimientos de seguimiento y evaluación en la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) e instituciones sectoriales; (ii) el fortalecimiento de las unidades de planificación para formular y hacer seguimiento a los planes sectoriales de inversión pública; (iii) la implantación de *software* de apoyo a la programación de inversiones de los ministerios y sus oficinas provinciales; (iv) la implantación de un programa de capacitación en el control de calidad en el geo-referenciamiento de los proyectos de inversión; (v) la creación de la Unidad de Evaluación de la Inversión Pública; y (vi) el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública a nivel municipal.
- b. **Subcomponente 2.2. Presupuesto plurianual por resultados.** Financiará: (i) la puesta en funcionamiento la Unidad de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria; (ii) la implantación de los procesos de presupuestación plurianual basados en resultados; (iii) la implantación del seguimiento de indicadores de gestión presupuestaria en SIPRES-*Web*; (iv) el fortalecimiento de la Unidad de Informática para reportar resultados de la gestión presupuestaria; (v) la implantación de un programa de asesoría y capacitación a entidades y sectores; (vi) la implantación de un programa de capacitación para el seguimiento de los resultados de la gestión presupuestaria; y (vii) la formulación de un nuevo marco legal de la gestión presupuestaria.

1.23 **Componente III. Fortalecimiento de la administración financiera pública (US\$7,5 millones).**

- a. **Subcomponente 3.1. Cuenta Única de Tesoro (CUT).** Financiará: (i) la implantación de un programa para establecer los procedimientos de tesorería y de la CUT; y (ii) la depuración de cuentas corrientes y la automatización bancaria de las transferencias a los entes del gobierno central.
- b. **Subcomponente 3.2. Sistema integrado de administración financiera.** Financiará: (i) el programa de capacitación en gestión financiera y contable de proyectos de inversión pública; (ii) el programa de certificación en reglas contables internacionales del sector público y continuidad del SIAFPA; y (iii) la elaboración de una Ley de Administración Financiera Integrada.

- c. **Subcomponente 3.3. Programación financiera.** Financiará: (i) el fortalecimiento de la unidad de programación financiera del MEF; y (ii) la instalación de la Dirección de Gestión Administrativa de Proyectos en el MEF.

1.24 **Componente IV. Integración tecnológica (US\$4,3 millones).**

- a. **Subcomponente 4.1. Actualización de la plataforma tecnológica del MEF para apoyar la Administración Financiera Pública (AFP).** Financiará: (i) la actualización de las herramientas de gestión, monitoreo de redes, seguridad y antivirus para los subsistemas de la AFP; (ii) la instalación de la central de servidores (Blade) para facilitar la AFP; (iii) la implantación del proyecto “cero papel”; y (iv) la actualización de la infraestructura de telecomunicación y de la logística del área informática que apoya a la AFP.
- b. **Subcomponente 4.2. Adaptación de los estándares tecnológicos del MEF.** Financiará: (i) la implantación del modelo de seguridad informática integral; (ii) la regularización de licencias de los aplicativos instalados en las estaciones de trabajo; y (iii) el programa de capacitación en redes, seguridad, gestión de proyectos, programación y administración de bases de datos.

Cuadro 1.3 Costos indicativos por componente (miles de US\$)

		BID	MEF	Total
Componente I:	Modernización de la administración tributaria	17.000	1.700	18.700
	Administración tributaria	16.500	1.650	18.150
	Tribunal Administrativo Tributario	500	50	550
Componente II:	Consolidación de la gestión del gasto público	18.100	1.810	19.910
	Programación de inversiones	13.000	1.300	14.300
	Presupuesto	5.100	510	5.610
Componente III:	Fortalecimiento de la administración financiera pública.	7.500	750	8.250
	Tesorería y CUT	4.700	470	5.390
	SIAFPA	1.800	180	1.980
	Programación Financiera	1.000	100	1.100
Componente IV:	Integración tecnológica	4.300	430	4.730
	Plataforma tecnológica del MEF	3.300	330	3.630
	Estándares tecnológicos del MEF	1.000	100	1.100
Administración y Auditoría		2.890	310	3.200
Evaluación		210	0	210
Total		50.000	5.000	55.000

E. Resultados principales e indicadores

- 1.25 El impacto esperado es elevar los niveles de inversión pública de acuerdo con el Plan Estratégico de Gobierno. Los resultados principales esperados del programa son el incremento de la recaudación tributaria y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público. El detalle de los resultados y productos de este programa se presentan en la Matriz de Resultados (MR - Anexo II). Los indicadores de dicha matriz están acordes con los presentados en la MR de la EBP-PN para 2010-2014 y el Documento de Programación de País de Panamá para 2011.

II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento financiero

- 2.1 El monto total del programa asciende a US\$55 millones, con un financiamiento del Banco de US\$50 millones, a ser desembolsados en 36 meses; y un aporte de US\$5 millones por parte del GOPN como contrapartida local. El programa es compatible con la capacidad institucional desarrollada por el MEF para ejecutar este tipo de operación bajo dos programas anteriores con el Banco. La modalidad acordada para este programa es la de préstamo de inversión.

B. Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación

- 2.2 El presente programa apoya la estrategia del GOPN de consolidar su política fiscal mediante el aumento del superávit primario del SPNF y el aumento de los niveles de inversión para reducir la pobreza con el apoyo de los organismos multilaterales. El programa también se enmarca en las recomendaciones técnicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través del CAPTAC-DR, para reforzar las herramientas de aplicación de la LRSF. El programa complementa un Préstamo de Políticas de Desarrollo (DPL) del Banco Mundial (MB). En el contexto de la preparación de este programa, se coordina con el BM la evaluación del *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). En el contexto del fortalecimiento de la Política Fiscal, el BM aprobó un Préstamo de Políticas de Desarrollo (*First Programmatic Fiscal Management and Efficiency of Expenditures Development Policy Loan*, P123255) que refuerza medidas de política complementarias a esta operación. Asimismo, la presente operación complementa un préstamo de inversión del BM (Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Eficiencia en el Sector Público, P121492) por US\$55 millones que financiará el fortalecimiento de la gestión presupuestaria plurianual orientada a resultados (abarcando la programación de inversiones, el MFMP y el presupuesto), un nuevo modelo de contabilidad pública, de control externo, las estadísticas socioeconómicas y el fortalecimiento del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas. Las actividades de ambos préstamos de inversión fueron diseñadas conjuntamente con el MEF para ser ejecutadas por una misma unidad coordinadora de proyecto (ver Anexo III) para asegurar su complementariedad. El Banco coordinará con el BM actividades en las áreas de seguimiento y evaluación de la programación de inversiones, la gestión presupuestaria y contabilidad gubernamental, limitándose esta última sólo a la capacitación de funcionarios. Ambos préstamos fueron diseñados en paralelo y discutidos con el MEF para evitar superposición de actividades y redundancia de recursos.

C. Riesgos sociales y ambientales

- 2.3 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” ([ver enlace electrónico](#)).

D. Riesgos y otros temas clave

- 2.4 Los tres principales riesgos de esta operación, analizados conjuntamente con las autoridades del país, consisten en: (i) la dificultad, debido a la complejidad, en lograr los objetivos de modernización de la AFP—este riesgo será mitigado por una revisión minuciosa de los indicadores de la MR durante la misión de arranque del programa y supervisiones continuas con monitoreo de dichos indicadores; (ii) retrasos o inconsistencias en la información sobre flujos de fondos del programa—este riesgo se mitigará mediante el establecimiento de un sistema informático centrado en el módulo/*software* SIAFPA-Pro que reportará “en línea” el avance financiero y físico del programa de forma compatible con el sistema del Banco (Informe de Seguimiento del Programa–PMR, por sus siglas en inglés); y (iii) retrasos en las adquisiciones o falta de capacidad técnica para llevarlas a cabo—para mitigar este riesgo se contará con coordinadores técnicos que harán seguimiento exclusivo a la elaboración de los términos de referencia de las consultorías. Asimismo, se llevará a cabo un programa de capacitación de los funcionarios de las direcciones beneficiarias del MEF que trabajarán junto a los expertos fiduciarios a dedicación exclusiva de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP).
- 2.5 La formulación del PEG, el MFMP y el PQI 2010-2014 ponen de manifiesto la voluntad del GOPN para establecer los parámetros básicos que deben guiar la AFP que lidera el MEF. El gobierno ha logrado un consenso sobre la necesidad de aumentar significativamente la inversión pública. Esto sólo se podrán lograr si se establece un marco de desempeño que regule adecuadamente las transacciones presupuestarias, financieras y fiduciarias del sector público.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y ejecutor.** El prestatario será la República de Panamá, que actuará a través del MEF como organismo ejecutor. Para la coordinación y ejecución del programa se contemplan cuatro instancias: (i) una de coordinación política y estratégica para la toma de decisiones, constituida por los Viceministros de Economía y de Finanzas; (ii) un comité asesor para asegurar la coherencia y la compatibilidad del programa; (iii) una instancia de coordinación a través de una UCP que será responsable por todos los aspectos de la ejecución, así como de actuar de enlace entre el primer nivel del MEF y el Banco; y (iv) puntos focales a nivel técnico de los componentes y subcomponentes en los que está organizado el programa, en las direcciones de línea del MEF.

B. Ejecución y administración del programa

- 3.2 **Coordinación política y estratégica.** La coordinación política y estratégica del programa estará a cargo de los Viceministros de Economía y de Finanzas quienes conjuntamente actuarán como enlace para: (i) garantizar el liderazgo y continuidad del proceso de modernización y fortalecimiento institucional; (ii) asegurar el

cumplimiento de los objetivos y alcance del programa así como el buen uso de los recursos; y (iii) validar el proceso de ejecución de las actividades incluidas en el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), así como el logro de los resultados establecidos en la MR del programa. Con el objetivo de evaluar el desempeño general del programa, los viceministros se reunirán al menos una vez al año para aprobar el Plan de Ejecución Plurianual (PEP) presentado por la UCP y para llevar a cabo la reunión de revisión anual.

- 3.3 **Comité asesor.** A fin de apoyar la coherencia y compatibilidad de las diversas actividades contempladas en el PEP, el programa contará con un comité asesor integrado por los titulares de las siguientes ocho direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas: Ingresos, Programación de Inversiones, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Nacional, Políticas Públicas, Tecnología e Informática y de Administración/Finanzas. El comité asesor será responsable de dirigir el programa de trabajo de la UCP y a su vez reportar el avance en los resultados y productos del programa a los dos viceministros, representados en dicho comité por los Directores de Crédito Público y de Programación de Inversiones. **La evidencia de la creación del comité asesor será una condición previa al primer desembolso.**
- 3.4 **Coordinación interna (UCP).** Para la implementación del PEP aprobado por los Viceministros de Economía y de Finanzas y para la coordinación interna en el MEF, se reforzará la UCP ya existente bajo el Vice Ministerio de Economía responsable de la ejecución del Programa de Gestión Basada en Resultados (PRODEV, ATN/OC-11401-PN). Esta misma UCP ejecutó satisfactoriamente el Préstamo de Gestión Económica y Fiscal II (1430/OC-PN), e involucra a personal de carrera del ministerio y a personal bajo la modalidad de contrato para apoyar temas específicos de la ejecución del programa. Asimismo, la UCP facilita la coordinación y coherencia de las actividades previstas para las diferentes direcciones del MEF bajo cada componente. En este sentido, cada dirección de línea deberá presentar anualmente a la UCP sus necesidades presupuestarias para el período fiscal siguiente. Asimismo, cada dirección de línea deberá presentar a la UCP semestralmente la información sobre la ejecución del Programa. **La creación de la UCP y la designación de su coordinador general, así como los especialistas en Seguimiento y Evaluación, Adquisiciones y Administrativo-Financiero será una condición previa al primer desembolso.**
- 3.5 **Ejecución de los componentes.** La ejecución, administración y supervisión de las actividades propias de cada componente y/o subcomponente estará a cargo de las direcciones de línea del MEF involucradas. En cada dirección de línea del MEF involucrada se asignará a un coordinador técnico responsable, que responda jerárquicamente al respectivo director.
- 3.6 **Manejo contable-financiero, auditoría y desembolsos.** La UCP tendrá a su cargo el manejo contable-financiero del programa, en coordinación con la Dirección de Administración y Finanzas del MEF. Se utilizará el módulo SIAFPA-Pro para gestionar los pagos del proyecto y llevar los registros del programa. Del mismo modo, la UCP presentará anualmente al Banco los estados financieros

auditados del programa dentro de un plazo de 120 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal o de la fecha del último desembolso a la finalización del proyecto. Dichos estados financieros serán auditados por una firma de auditores externa independiente aceptable para el Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados por el Banco siguiendo la política OP-273-1 y el documento “Guías de Informes Financieros y Auditoría Externa de las Operaciones Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo”. Los desembolsos se realizarán bajo la modalidad de anticipos según las necesidades reales de liquidez del proyecto, reembolsos de pagos efectuados o pagos directos a proveedores, según OP-273-1.

- 3.7 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Las adquisiciones y contrataciones del proyecto se realizarán de conformidad con lo establecido en las políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9). La licitación pública internacional será aplicable cuando el costo del bien sea igual o mayor a US\$250.000 y de las obras sea igual o mayor a US\$3 millones. La licitación pública nacional será aplicable cuando el costo del bien sea igual o mayor a US\$50.000 y de las obras sea igual o mayor a US\$250.000. La comparación de precios será aplicable cuando el costo del bien sea menor a US\$50.000 y de las obras sea menor a US\$250.000. En el caso de servicios de consultoría, la lista corta de consultores podrá estar compuesta por consultores nacionales cuando su costo sea igual o menor a US\$100.000. Para la ejecución del Componente de Modernización de la Administración Tributaria, se podrá contratar en forma directa al CIAT como continuación de los servicios satisfactorios que esta agencia especializada ha prestado a la DGI en procesos de administración tributaria.
- 3.8 **Contratación anticipada y financiamiento retroactivo.** El Banco podrá reconocer hasta US\$5 millones con cargo al financiamiento del Banco y hasta US\$500 mil de la contrapartida local en gastos por el prestatario para el Componente I y el Subcomponente 2.1. Únicamente serán reconocidos los gastos realizados hasta 18 meses antes de la fecha de aprobación de esta operación por parte del Directorio Ejecutivo y posteriores a la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto (28 de octubre de 2010). Los gastos retroactivos a reconocer tienen el objetivo de adelantar actividades críticas en las áreas de remodelación de instalaciones, asesoría en sistemas, equipamiento y capacitación de la administración tributaria y la adquisición de *software* y capacitación para el SINIP. Estas actividades forman parte de un calendario acelerado de cambios en esas áreas del MEF, para cumplir con metas operativas del 2011. Estas actividades implicarán contratación de consultorías individuales, firmas consultoras, obras y adquisición de *software* y equipos. Estos procedimientos son consistentes con las disposiciones de la política que regula los gastos retroactivos (OP-504).

C. Resumen de acuerdos para el seguimiento de los resultados

- 3.9 Para medir el avance del programa y evaluar el cumplimiento de sus objetivos, se utilizarán los indicadores anuales de resultado y producto descritos para cada componente en la MR y reflejados en el PMR. Los indicadores, alineados con la EBP-PN 2010-2014, consideran la modernización de la administración tributaria, la gestión del gasto público, la administración financiera integrada y la integración tecnológica. Para verificar el avance de estos indicadores se realizarán misiones de administración, en las cuales además se actualizará el análisis de riesgos que pudieran afectar el logro de resultados del programa. El detalle de los arreglos para el seguimiento y evaluación de los resultados del programa se presenta en el [enlace electrónico requerido número 3](#).
- 3.10 **Sistema de seguimiento.** Para garantizar un continuo y efectivo seguimiento de las acciones a lo largo de la ejecución del programa, se utilizará el módulo SIAFPA-Pro, que desarrolló el MEF. Adicionalmente, la UCP realizará el seguimiento diario del programa mediante: (i) el PEP, el cual incluye el plan de adquisiciones y vincula los productos a los indicadores establecidos en la MR; (ii) el Plan Operativo Anual (POA); y (iii) reportes semestrales de progreso, basados en los indicadores de la MR y el PMR, dentro de los 60 días calendario del cierre de cada semestre o en la fecha que se acuerde con el Banco. Los indicadores para esta evaluación se basarán en la MR. Los valores de los indicadores recopilados por la UCP alimentarán el PMR del programa, prestando especial atención a cómo el avance físico y financiero de los productos específicos del programa determinan el “valor ganado” del programa como un todo.
- 3.11 **Evaluaciones de medio término y final.** La evaluación de medio término deberá ser entregada al Banco a los 90 días contados a partir de la fecha en el que se haya desembolsado el 50% de los recursos del préstamo o cuando hayan transcurrido 18 meses de ejecución, lo que ocurra primero. El informe de evaluación final, que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto, deberá ser enviado a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo. Dichas evaluaciones serán realizadas por firmas consultoras y financiadas con recursos del préstamo.
- 3.12 **Metodología de evaluación.** Dada la naturaleza del programa, centrado en cambios institucionales de la administración financiera en el MEF, es difícil generar flujos de beneficios precisos para realizar un análisis económico de costo-beneficio tradicional a nivel de preparación del programa sin retrasar su aprobación. Sin embargo, un análisis de costo-efectividad realizado permite identificar beneficios financieros significativos, reflejados en el aumento de la recaudación tributaria y menores costos de transacción en la administración financiera pública. Para complementar la evaluación inicial de costo-efectividad, se realizará una evaluación costo-beneficio económico a posteriori del programa para cada componente, identificando atributos hedónicos, aplicando técnicas de valuación contingente, apoyadas en la literatura existente sobre análisis económico del impacto de reformas institucionales. Dicha evaluación está reflejada en el Plan de Seguimiento y Evaluación del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos		la intervención contribuye al programa de préstamos para países pequeños y vulnerables.	
Metas regionales de desarrollo		La intervención contribuye a la recaudación actual sobre recaudación potencial.	
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		La intervención contribuye al mejoramiento e implementación de los sistemas de gestión financiera pública.	
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2596	La intervención contribuye a mejorar los niveles de recaudación y modernizar la administración tributaria. Así como a mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	La intervención está incluida en el Documento de Programación del País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación
		6,9	Puntuación máxima
			10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	5,0	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10,0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	5,2	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7,5	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C	
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	SI	El proyecto se basa en el uso de SIAFPAPRO y Panamá Compras.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	SI	PN-T1024 Gestión Pública por Resultados (PRODEV).	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El programa propuesto presenta una amplia cantidad de pruebas en cuanto a los problemas que actualmente afectan a la capacidad de Panamá para aumentar la inversión pública. En la actualidad son: (i) los altos niveles de evasión de impuestos y los gastos fiscales, que afectan en gran medida el nivel de ingresos disponibles para la inversión, y (ii) las ineficiencias en la administración de los recursos públicos, sobre todo la falta de una Cuenta Única del Tesoro y la falta de información fiscal completa que sirva para fundamentar las decisiones de política. El diagnóstico se enriquecería de un análisis más amplio de las magnitudes de los factores que afectan al problema. Las intervenciones propuestas son reconocidas como efectivas en otros países para atender los problemas presentados. La creación de una Unidad de grandes contribuyentes, mejoramiento de las metodologías para la fiscalización de contribuyentes, los pagos electrónicos de impuestos, y la automatización creciente de los recibos son intervenciones utilizadas en toda la región para hacer frente a la evasión, la deuda tributaria, y la eficiencia en la recaudación de impuestos. Por el lado del gasto, la consolidación de cuentas, mejoramiento del sistema de seguimiento de las inversiones y su interfaz con los sistemas presupuestarios y puntualidad de la información presupuestaria han demostrado ser eficaces en la reducción de las ineficiencias, los costos de administración y la disponibilidad de datos relevantes para la toma de decisiones.

La lógica vertical se beneficiaría de resultados intermedios para cada componente ya que los resultados del proyecto son todos los indicadores de resultados de la estrategia de país, por lo cual el paso de insumo a producto a resultado no es evidente. Los resultados intermedios de los componentes ayudarían a medir claramente el grado en que los productos generados contribuyen a los cambios esperados. No todos los indicadores son SMART.

El proyecto utiliza una análisis ex-ante de costo-eficacia de dos subcomponentes: (i) la mejora de la fiscalización y la auditoría de la DGI, y (ii) el establecimiento de la Cuenta Única del Tesoro, generando mayores ingresos por los intereses percibidos de la liquidez disponible. Los costos de estos dos sub-componentes se comparan con una alternativa sin proyecto en el que las siguientes intervenciones se llevan a cabo: (i) reducir la evasión ITBMS través de la reducción de los gastos tributario (exoneraciones), (ii) reducir el número de días que los recursos del Tesoro están en las cuentas bancarias de los organismos ejecutores, a través de mejoras administrativas a los procesos de licitación del gobierno. Estas alternativas generan menores beneficios económicos (mayores costos) y por lo tanto, las intervenciones propuestas por el proyecto son más eficaces. El proyecto se propone hacer un análisis costo-beneficio ex-post para el cual se han asignado recursos.

El proyecto no tiene un alto riesgo asociado a él. Los riesgos de nivel medio están relacionados con la ejecución de la unidad de coordinación, y estos se ven mitigados por la participación del líder del equipo del proyecto en el proceso de creación y contratación del personal de la unidad. No todos los indicadores para el seguimiento de las medidas de mitigación son SMART.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto	Contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno, a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público.		
Indicador de Impacto del Proyecto	Línea Base	Meta Final	Comentarios
Inversión quinquenal elevada a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG).	1. 2009: US\$7.500 millones inversión quinquenal (2004-2009)	2. 2014: US\$13.600 millones inversión quinquenal (2010-2014)	Fuente: Informe de Ejecución presupuestaria y del MFMP del MEF (trimestral).
Indicadores de Resultado del proyecto	Línea de Base	Meta Final	Comentarios
Recaudación de la Dirección General de Ingresos (DGI) generada a través de la Unidad de Grandes Contribuyentes.	2010: US\$393,4 millones	2014: Al menos US\$800 millones	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Recaudación del ITBMS como % del PIB (EBP-PN 2010-2014).	2009: 2% (MEF)	3% o superior	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Porcentaje de la meta anual del presupuesto de inversión pública (gasto de capital) del SPNF ejecutado.	2010: 80%.	2014: 95%	Fuente: Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Porcentaje de instituciones del Gobierno Central (GC) que utilizan el SINIP (EBP-PN 2010-2014).	2010: 0% (MEF)	2014: 90%	Fuente: Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Porcentaje de instituciones del GC regidas por la CUT.	2010: 0%	2014: 100%	Fuente: Informes de la DGT presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Porcentaje de instituciones del GC que utilizan el SIAFPA en Plataforma Web (SIAFPA-Web).	2010: 0%	2014: 80%	Fuente: Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Número de sistemas de interconexión informática y de telecomunicaciones del MEF para la AFP integrados.	2010:0	2014: 10	Fuente: Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).

Componente 1 – Modernización de la Administración Tributaria	Línea Base (2010)	Metas					Comentarios
		2011	2012	2013	2014	Final	
Indicadores de producto							
Principales funciones implantadas dentro de la Unidad de Grandes Contribuyentes de la DGI.	0	1 (Control de declarantes)	1 (Control de morosos)	1 (Auditoría de base por incumplimiento)	1 (Fiscalización por riesgo objetivo)	4	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Unidad de Tributación Internacional (UTI) creada y en funcionamiento.	0	0	1	0	1	1	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Impresoras fiscales nuevas en funcionamiento y auditadas.	0	1.000	2.000	2.000	2.000	7.000	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Metodología de estimación de gasto tributario implantada.	0	0	1	0	0	1	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Audidores de la Unidad de Grandes Contribuyentes entrenados en técnicas avanzadas de auditoría corporativa.	0	0	75	75	50	200	Fuente: Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Componente 2 – Consolidación de la Gestión del Gasto Público	Línea Base (2010)	Metas					Comentarios
		2011	2012	2013	2014	Final	
Indicadores de producto							
Funciones principales reforzadas dentro de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (M&E) de las inversiones (SINIP).	0	1 formulación	1 (evaluación ex ante)	1 (seguimiento)	1 (evaluación ex post)	4	Fuente: Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Cinco principales funciones implantadas en la Unidad de gestión presupuestaria (M&E) de la DIPRENA.	1	1 formulación	2 seguimiento y reasignación	2 consolidación y evaluación	0	5	Fuente: Informes de la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Borrador de Anteproyecto de ley Orgánica de Presupuesto elaborado.	0	0	1	0	0	1	Fuente: Informes de la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).

Instituciones sectoriales con el sistema de indicadores para seguimiento y evaluación de sus programas de inversión implantados.	0	1	3	5	0	9	Fuente: Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Funcionarios públicos capacitados en geo referenciamiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos utilizando las herramientas del SINIP y SIPRES-Web.	20	300	300	380	0	1000	Fuente: Informes de la DPI y la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Componente 3 – Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública	Línea Base (2010)	Metas					Comentarios
		2011	2012	2013	2014	(Final)	
Indicadores de producto							
Cuentas corrientes del Gobierno central depuradas y automatizadas bajo la CUT.	0	0	4200 (90% del GC)	1300 (10% del GC y 100% de entes autónomos y empresas públicas)	1.000	6.500	Fuente: Informes de la DGT presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Funcionarios del Gobierno Central capacitados en gestión financiera y contable de proyectos de inversión pública.	0	0	250	250	0	500	Fuente: Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Funcionarios del Gobierno Central capacitados en normas internacionales contables del sector público (NIC-SP).	0	0	400	400	0	800	Fuente: Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Borrador de Anteproyecto de Ley de Administración Financiera elaborado.	0	0	1	0	0	1	Fuente: Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Unidad de Programación Financiera creada y funcionando plenamente en coordinación con 7 direcciones del MEF.	0	0	1	0	0	1	Fuente: Informes de la DPP presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Unidad de Gestión Fiduciaria de Proyectos creada y funcionando.	0	0	1	0	0	1	Fuente: Informes de la DPP presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).

Componente 4 – Integración Tecnológica	Línea Base (2010)	Metas					Comentarios
		2011	2012	2013	2014	(Final)	
Indicadores de producto							
Estándares de interoperabilidad informática (firewall, antivirus, <i>spam</i> , memoria, <i>data warehouse</i> , etc.) y de telecomunicaciones (telefonía, datos, imágenes, etc.) definidos por la DTI en apoyo a la AFP.	0	1	5	4	0	10	Fuente: Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).
Sistemas/Servicios de apoyo informático y de telecomunicaciones que apoyan la AFP en pleno funcionamiento.	2	2	5	1	0	10	Fuente: Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa (semestral).

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Panamá

PROYECTO: PN-L1066

NOMBRE: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

PREPARADO POR: Karina Díaz Briones; Especialista en Adquisiciones (PDP/CPN)
y Juan Carlos Dugand; Especialista en Gestión Financiera (PDP/CPN)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria se realizó sobre la base de las visitas llevadas a cabo por los especialistas fiduciarios de la Representación con ocasión de la preparación del presente préstamo, así como la evaluación del desempeño del MEF como ejecutor del préstamo 1430/OC-PN terminado en el 2009 y la cooperación técnica ATN/OC-11401-PN actualmente en ejecución.
- 1.2. En materia de adquisiciones, aun cuando Panamá realizó avances significativos, actualmente se vienen realizando modificaciones sucesivas a la legislación con la finalidad de ampliar el alcance de la licitación por mejor valor y flexibilizar el uso de la contratación directa. El gobierno se encuentra al inicio de la ejecución de un programa para el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas a ser financiado por Banco Mundial (BM, Project ID: P121492). En cuanto al uso del sistema, el Banco acepta el uso del portal informativo y el convenio marco para compras menores a US\$50.000 a través de un ejercicio piloto realizado con el BM. En cuanto a los sistemas nacionales financieros, se está implementando un módulo de proyectos para el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) que será utilizado por el proyecto PN-L1066 como piloto.
- 1.3 El proyecto no incluye financiamiento de otros multilaterales, pero el MEF negoció otro préstamo con el BM que incluye actividades complementarias en apoyo al MEF, por lo cual es relevante que exista una adecuada coordinación entre ambos proyectos, reflejado en la creación de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) reforzada, que atenderá la administración diaria de ambas operaciones. Con el BM se acordaron los reportes financieros unificados que se utilizarán para el seguimiento de ambos proyectos y también utilizarán el módulo de proyectos del SIAFPA (SIAFPA-Pro) como proyectos piloto.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El MEF cuenta con dos viceministros (Economía y Finanzas), de los cuales dependen varias direcciones que trabajan en forma muy independiente, por lo cual, en el esquema de ejecución, se requiere promover una adecuada coordinación al interior del MEF. El proyecto realizará intervenciones en las siguientes direcciones: Dirección General de de Ingresos (DGI), Dirección General de Tesorería (DGT), Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), Dirección de Programación de Inversiones (DPI), Dirección de Presupuesto de la

- Nación (DIPRENA), Dirección de Políticas Públicas (DPP), Dirección de Tecnología de la Información (DTI). Cada Dirección tiene su propio presupuesto asignado, y realizará actividades independientes de las otras direcciones, por lo cual se requiere hacer algunas modificaciones al módulo de proyectos del SIAFPA para que esté en capacidad de administrar este tipo de proyectos.
- 2.3 En la ejecución de los proyectos anteriores con el BID, el MEF ha utilizado administradores de recursos, quienes realizaban a nombre del MEF las contrataciones y los pagos requeridos por el proyecto. Para este nuevo proyecto, el MEF directamente realizará los contratos y pagos necesarios para su ejecución.
- 2.4 Recientemente mediante Decreto Ejecutivo No 9 emitido en enero de 2011, se creó la Dirección de Gestión Administrativa de Proyectos (DGA-MEF) que depende del Vice ministerio de Economía con el objetivo de apoyar la administración de los recursos propios o provenientes de instituciones financieras internacionales, en la gestión administrativa de contrataciones y pagos. No obstante lo anterior, en febrero de 2011, mediante comunicación dirigida al BM con copia al BID, el MEF solicita que el esquema de ejecución de ambos proyectos se unifique y que tenga la estructura indicada (ver enlace electrónico: [IDBDocs35823989](#)).
- 2.5 Como es de notarse, esta estructura de ejecución no incluye a la DGA-MEF recientemente creada. En esa medida, fue acordado entre el MEF, el BID y el BM que una vez que la indicada Dirección esté debidamente conformada para empezar su operatividad, deberán realizarse los ajustes necesarios a fin de que el esquema de ejecución se encuentre debidamente alineado. La premisa a aplicar es que durante la ejecución de ambos proyectos la UCP se irá reduciendo hasta que la DGA-MEF absorba todas sus funciones fiduciarias, preferiblemente antes de la finalización de los proyectos del BID y el BM.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Se identificaron los siguientes riesgos fiduciarios: (i) retrasos o inconsistencias en la información sobre flujo de fondos del programa. Este riesgo se mitigará mediante el establecimiento de un sistema informático centrado en el módulo/*software* denominado SIAFPA-Pro que reportará mensualmente el avance financiero y físico del programa. El riesgo se consideró medio porque en todo caso para poder realizar los pagos del proyecto se deberán realizar todos los controles presupuestales y contables que tiene el SIAFPA; y (ii) retrasos en las adquisiciones o falta de capacidad técnica para llevarlas a cabo. Para mitigar este riesgo se contarán con coordinadores técnicos que harán seguimiento exclusivo a la elaboración de los términos de referencia de las consultorías. Asimismo, se contratará a un especialista en adquisiciones para apoyar a la UCP en la preparación del plan de adquisiciones de los 18 primeros meses de ejecución, y se realizarán talleres de capacitación sobre el SEPA a los funcionarios de las direcciones beneficiarias del MEF que trabajarán junto a los expertos fiduciarios a dedicación exclusiva de la UCP.

- 3.2 Por las experiencias en la ejecución de los proyectos anteriores y la forma en que operan las diferentes Direcciones del MEF, es un reto mantener un adecuado nivel de coordinación entre estas, sumado a la realización simultánea del proyecto financiado por el BM. Por lo tanto, en el taller de lanzamiento y en las misiones de administración semi- anuales del proyecto con el BID se discutirá expresamente la ejecución del plan de mitigación de riesgos propuesto y aceptado en su versión inicial por el MEF.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS

- 4.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente de LEG, se incluyen a continuación aquellos Acuerdos y Requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales: (i) las adquisiciones se regirán por las políticas del Banco GN-2349-9 y GN-2350-9; (ii) se contempla el reconocimiento de gastos retroactivos hasta por un monto del 20% del financiamiento; (iii) límites para publicidad internacional en obras, bienes, servicios diferentes de consultoría y servicios de consultoría congruentes con los límites país establecidos por PDP; (iv) supervisión de adquisiciones en un esquema mixto ex ante y ex post; (v) Plan de Adquisiciones inicial elaborado en forma conjunta con el Banco y una vez aprobada la operación, el primer Plan de Adquisiciones será elaborado utilizando el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA); (vi) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto anualmente y una opinión profesional anual de los auditores sobre la efectividad de los controles internos implementados para la ejecución del proyecto; (vii) el tipo de cambio deberá ser el que acuerden el Banco y el prestatario en el evento que elimine la paridad existente entre el Balboa y el Dólar; y (viii) condiciones contractuales especiales: (a) presentar evidencia de la creación de la UCP y el nombramiento de su coordinador general y los especialistas en Seguimiento y Evaluación, Adquisiciones y Administrativo-Financiero; y (b) evidencia de la creación del Comité Asesor del proyecto.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el proyecto, las cuales serán ejecutadas por el Área de Adquisiciones de la Coordinación del Programa.
- 5.2 Las adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría se realizarán conforme a las GN 2349-9, de abril 2011 y la selección y contratación de firmas consultoras se llevará a cabo de acuerdo con las GN 2350-9 de abril 2011.

A. Ejecución de las adquisiciones

- a. **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría:** Licitaciones Públicas Internacionales (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las

Licitaciones Públicas Nacionales (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán usando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Una descripción específica de las adquisiciones del programa se encuentra en el Plan de Adquisiciones del programa (enlace electrónico).

- **Adquisiciones de sistemas de Tecnología de Información (TI):** Se financiará la elaboración de sistemas de tecnología e información para lo cual se utilizarán los Documento Estándar de Licitación para la Adquisición de Productos y Servicios de Tecnología de la Información.
- b. **Selección y contratación de consultores:** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco.
 - **Selección de los consultores individuales:** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos;
 - **Capacitaciones:** Aunque se financiarán capacitaciones a través de cursos existentes en el mercado, también se prevé el diseño de la capacitación de las mismas que serán contratadas como firmas consultoras.
- c. **Gastos recurrentes:** Se ha previsto el financiamiento de viáticos y alquiler de locales. Asimismo, se financiarán las posiciones de personal de la Coordinación del Proyecto.
- d. **Adquisiciones anticipadas:** El Banco podrá reconocer hasta US\$5 millones con cargo al financiamiento del Banco y hasta US\$500 mil de la contrapartida local en gastos por el prestatario para el Componente I y el Subcomponente 2.1. Únicamente serán reconocidos los gastos realizados hasta 18 meses antes de la fecha de aprobación de esta operación por parte del Directorio Ejecutivo y posteriores a la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto (28 de octubre de 2010). Los gastos retroactivos a reconocer tienen el objetivo de adelantar actividades críticas en las áreas de remodelación de instalaciones, asesoría en sistemas, equipamiento y capacitación de la administración tributaria y la adquisición de *software* y capacitación para el SINIP. Estas actividades forman parte de un calendario acelerado de cambios en esas áreas del MEF, para cumplir con metas operativas del 2011. Estas actividades implicarán contratación de consultorías individuales, firmas consultoras, obras y adquisición de *software* y equipos. Estos procedimientos son consistentes con las disposiciones de la política que regula los gastos retroactivos (OP-272).
- e. **Preferencia nacional:** No aplica.
- f. **Otros:** Se financiará la realización de pasantías, planes de difusión, cursos y talleres, material de apoyo y difusión. Dentro de la capacitación también se incluye la contratación de cursos existentes en el mercado. Para cada caso, se elaborará un plan con los rubros de gastos y el presupuesto respectivo y se harán

comparaciones de precios que correspondan. Asimismo, se financiará la compra y/o alquiler de espacios físicos.

B. Tabla de Montos Límites (miles US\$)

Obras			Bienes ¹			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista corta 100% nacional
Mayores o iguales a US\$3.000.000	Mayores a US\$250.000 y menores a US\$3.000.000	Menores a US\$250.000	Mayores o iguales a US\$250.000	Mayores a US\$50.000 y menores a US\$250.000	Menores a US\$50.000	Mayores a US\$200.000	Menores o iguales a US\$200.000

Límites de revisión ex post

Obras y Bienes	Servicios de consultoría
Comparaciones de precios	Firmas Consultoras con un monto inferior a US\$100.000 Consultorías Individuales con un monto inferior a US\$50.000.

C. Adquisiciones principales

ADQUISICIONES PRINCIPALES FINANCIADAS POR EL BANCO

Descripción de la Adquisición prevista	Monto Estimado (miles de US\$)	Método de Selección
Bienes		
Implantación de una nueva plataforma informática y telecomunicaciones	3.000	LPI
Adquirir o alquilar, amoblar y equipar edificio para los Departamentos de Operaciones	4.000	LPI
Remodelación y equipamiento del edificio de la administración tributaria	1.000	LPI
Equipamiento informático para las diversas áreas del MEF	2.000	LPI, LPN o CP.
Servicios distintos de Consultoría		
Realización de diversas capacitaciones, talleres y pasantías	3.300	CP
Firmas Consultoras		
Contratación de diversas firmas consultoras para el desarrollo organizacional y reestructuración de las diferentes direcciones del MEF, así como para el diseño de plataformas informáticas acordes con dichas reestructuraciones	12.000	SBCC
Contratación de firmas consultoras para la implantación del sistema de conexión bancaria de la tesorería y la CUT	600	SBCC
Diseños de esquemas de pasantías y capacitaciones	100	SBCC
Consultoría Individual		
Consultores nacionales e internacionales para el apoyo en el proyecto y/o elaboración de productos puntuales para las direcciones beneficiarias del proyecto.	4.300	CCII, CCIN

D. Supervisión de adquisiciones

- 5.3 Los montos límites establecidos para revisión ex post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe. Solo pueden ser objeto de revisión posterior los procesos previstos en el Plan de Adquisiciones. Las Contrataciones Directas siempre se revisan de manera ex ante. Las revisiones ex post serán cada 12 meses

¹ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

de acuerdo con el Plan de Supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.

E. Disposiciones especiales (No aplica)

F. Registros y archivos

- 5.4 La custodia y manejo de expedientes de contratación es responsabilidad de la Coordinación del Proyecto, quien deberá nombrar un funcionario específicamente para esta actividad.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 6.1 El MEF, tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Según la ley que crea el MEF (Ley 95-1998) y disposición administrativa del MEF, antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional, quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. Por la anticipación con que es preparado el proyecto de presupuesto, se realizan múltiples y cuantiosas modificaciones al mismo, perdiendo validez como instrumento de planificación. La totalidad de los pagos realizados por el sector público son registrados en el presupuesto. No se encuentran incluidos en presupuesto para la vigencia 2011 partidas para el proyecto, pero se tiene previsto realizar traslados entre partidas por cerca de US\$ 1 millón, para financiar algunas actividades iniciales del proyecto, que podrían ser consideradas para reembolso con cargo a los recursos del financiamiento del BID (ver Capítulo IV, sección b).

B. Contabilidad y sistemas de información

- 6.2 El SIAFPA fue adoptado desde 2000 como el sistema oficial de registro de la información contable y presupuestal. El SIAFPA incluye los módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública. Recientemente se está desarrollando un módulo de proyectos que será utilizado para la gestión financiera del proyecto como piloto. Adicionalmente, bajo el proyecto con el BM se actualizará la plataforma informática del SIAFPA.
- 6.3 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, (CGR) cuya base es el devengado, pero no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Se requerirán estados financieros del proyecto auditados anualmente.

C. Desembolsos y flujo de de caja

- 6.4 En Panamá no se aplica aún el concepto de cuenta única del tesoro (CUT). Existe paridad fija entre en el Dólar y el Balboa, que se utiliza como unidad de cuenta y está limitado a la emisión de moneda fraccionaria en denominaciones inferiores a

US\$1. En consecuencia, Panamá utiliza libremente el papel moneda de los EEUU como medio de pago.

- 6.5 El BID desembolsará bajo la modalidad de anticipos a una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los mismos, en función de los recursos requeridos según el plan financiero. En el módulo de proyectos del SIAFPA se está haciendo una adecuación para que los pagos del proyecto salgan directamente de la Tesorería por medio de transferencias bancarias por ACH, en lugar de utilizar cheques. Todos los pagos de las diferentes Direcciones serán canalizados por medio de la Coordinación del Programa.

D. Control interno y auditoría interna

- 6.6 Si bien existe en el MEF una oficina de auditoría interna, el sistema de control interno es débil, por la existencia del control fiscal previo realizado por la Contraloría General de la República, porque se descansa fundamentalmente en la labor realizada por ésta. Los auditores externos verificarán anualmente la efectividad de los controles internos implementados para la ejecución del proyecto.

E. Control externo e informes

- 6.7 La CGR ejerce el control previo por lo cual carece de la independencia requerida para realizar el control externo del proyecto. Se requiere que una firma auditora independiente dictamine anualmente los estados financieros del proyecto y emita una opinión profesional sobre la efectividad de los controles internos implementados para la ejecución. Los términos de referencia deberán ser acordados con el Banco. El costo de la auditoría se estima en US\$60.000 anuales para un total de US\$240.000 para los 4 años de ejecución del proyecto y será financiada con los recursos del préstamo. Dichos costos están expresamente reflejados en el plan de seguimiento y evaluación de este proyecto.

F. Plan de supervisión financiera

- 6.8 La supervisión financiera estará focalizada en la verificación de los controles internos que permitan concluir razonablemente que los recursos están siendo utilizados para los fines previstos en el proyecto y en la verificación del correcto funcionamiento del módulo de proyectos del SIAFPA. La documentación soporte de los desembolsos será revisada de forma ex post por lo menos una vez al año.