

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. INFORMACIÓN BÁSICA

Título del proyecto:	Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria		
Número del proyecto:	PN-L1067		
Equipo de proyecto:	Gilberto Chona (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Alberto Barreix (ICF/FMM); Juan Pablo Ortiz (ICF/FMM); Alma Romero (ICF/FMM); Félix Alderete (FMM/CPN); Rafael Rodríguez-Balza (CID/CID); Juan Carlos Dugand (PDP/CPN); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Fabio Rueda (ICF/FMM); e Irene Cartin (ICF/FMM).		
Prestatario:	República de Panamá		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan de Financiamiento:	IDB (CO):		US\$100.000.000
	Gobierno de Panamá (GOPN)		N/A
	Total:		US\$100.000.000
Salvaguardas:	Políticas identificadas:	N/A	
	Clasificación:	N/A	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Desempeño macroeconómico y fiscal

- 2.1 En años recientes Panamá ha tenido un buen desempeño macroeconómico. El PIB per cápita pasó de US\$4.470 en 2004 a US\$7.133 en 2009 y la tasa de desempleo disminuyó de 12,4% a 6,9%. En 2009-2010, la crisis internacional tuvo un impacto adverso en los resultados económicos de Panamá, pero en una magnitud moderada. El debilitamiento de la demanda global de materias primas produjo una reducción en la inflación ubicándose en 1,9% (inter anual).
- 2.2 Durante 2009, Panamá logró un crecimiento económico real del PIB del 2,4%, superando las tasas de crecimiento promedio del resto de Latinoamérica. El déficit fiscal (excluyendo a la Autoridad del Canal de Panamá) fue de 1% del PIB en 2009, por debajo del techo estipulado para dicho año (2,5%) por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF). Se estima que el PIB real crecerá a una tasa del 4,8 por ciento en 2010, con base en la mejoría de la economía mundial, un incremento sustancial en la inversión pública, principalmente por la expansión del Canal. El déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) proyectado para 2010 es de 0,9 por ciento del PIB, muy por debajo del techo presupuestario permitido por la LRSF de 1,9 por ciento.

Cuadro 2.1: Principales indicadores macro-fiscales 2005-2010

INDICADOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010 proyectado
Crecimiento PIB real (%)	7,2	8,5	12,1	10,7	2,4	4,8
PIB Nominal (millones US\$)	15.465	17.137	19.794	23.184	24.711	26.689
Inflación (anual)	3,4	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0
Ingreso Público Total (% del PIB)	24,3	26,8	29,7	29,2	27,4	27,8
Gasto Público Total (% del PIB)	25,9	25,6	25,0	26,7	27,9	29,8
Balance Primario Sector Público	-1,6	1,2	4,8	2,5	-0,5	-2,0
Balance Primario Sector Público excluyendo ACP ¹	-2,6	0,5	3,4	0,4	-1,0	-0,9
Balance de Cuenta Corriente (% del PIB)	-4,9	-3,1	-7,2	-11,6	0,0	-7,9
Inversión Extranjera Directa	6,2	14,6	9,6	10,4	7,2	7,7

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

- 2.3 El sistema bancario panameño mantiene sólidos indicadores de estabilidad con altos niveles de capitalización y bajas tasas de morosidad. El crecimiento del crédito bancario al sector fiscal se redujo durante 2009, debido a mayores requerimientos a los potenciales acreedores y a una menor demanda privada que, sin embargo, inició una recuperación durante el primer trimestre de 2010. La solidez del sistema bancario y la estabilidad en las finanzas públicas fueron determinantes para que el país pudiera enfrentar los efectos de la crisis económica internacional de 2008-2009. La calificación de riesgo soberano de Panamá fue elevada a grado de inversión a inicios de 2010, como un reflejo de la solidez del sector financiero, la disciplina en las finanzas públicas, la reducción de la deuda pública y las favorables expectativas de crecimiento.
- 2.4 En el marco de la LRSF, la administración Martinelli (2009-2014) formuló un Plan Estratégico de Gobierno (PEG), que a su vez contiene un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI). La estrategia del GOPN establece cinco ejes prioritarios relacionados con el fortalecimiento de las ventajas comparativas de Panamá, su infraestructura y su capital humano (logístico, turismo, agricultura, financiero e inversión social). Para financiar el PQI 2010-2014, que asciende a US\$13,600 millones, el gobierno implementó dos reformas tributarias (la primera en septiembre de 2009 y la segunda en marzo de 2010) que buscan incrementar la recaudación de impuestos en un 2,25% del PIB de forma permanente.
- 2.5 Sin embargo, el GOPN todavía enfrenta un desafío importante en consolidar la institucionalidad de su política fiscal.

B. Desafíos de la Política Fiscal

- 2.6 **Política y Administración Tributaria.** Con la aprobación de las dos reformas tributarias de 2009-2010, el GOPN estableció bases para un aumento estable de la recaudación de impuestos. La ampliación de la base del Impuesto a las Transacciones de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS) y su tasa del 5% al 7%, el gravamen a los dividendos de la Zona Libre de Colón, el ajuste de las tasas y reglas de aplicación del impuesto a las rentas a personas naturales y jurídicas,

¹ Autoridad del Canal de Panamá.

entre otras, constituyen medidas centrales de política tributaria. Asimismo, la suscripción de al menos 12 tratados de doble tributación con países de la OECD y la constitución del Tribunal Administrativo Tributario son medidas de política para aumentar la transparencia y la equidad tributaria.

- 2.7 El diagnóstico conjunto de CIAT/CAPTAC-RD/BID sobre la administración tributaria concluye que la Dirección General de Ingresos (DGI) precisa de una reingeniería de sus procesos. Dicho proceso apunta al combate de la evasión y la búsqueda de mayor equidad en el pago de impuestos, enfatizando que los grandes contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias. El plan de fortalecimiento institucional de la DGI incluye la creación de una unidad de grandes contribuyentes, el aumento en cantidad y calidad del número de auditores fiscales, una subdirección de tributación internacional (a cargo del intercambio de información y la estimación de precios de transferencia) y la implantación de las impresoras fiscales. La efectiva puesta en marcha de estos cambios de política e institucionales en la DGI requerirá de un acompañamiento técnico del BID/CAPTAC-RD y CIAT.
- 2.8 **Gestión Financiera Pública.** Con el apoyo del BID, en años recientes el MEF fortaleció el rol técnico y político de las funciones de programación de inversiones presupuesto, tesorería (pagaduría), crédito público y contabilidad gubernamental. Es necesario ahora que esos subsistemas se refuercen entre sí y se integren en un marco normativo, administrativo e informático coherente. Esto significa que las normas, las estructuras organizativas y los procedimientos administrativos de programación de inversiones, presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental deben converger en un modelo de gestión integrado que permita la “conversación” entre varias bases de datos ahora inconexas y que produzca información agregada y simplificada para la toma de decisiones corporativas por parte del MEF.
- 2.9 La implementación de dicho sistema requiere de cambios normativos y en los procesos de negocios del MEF. Los cambios normativos implican la elaboración de leyes de tesorería (y CUT), de inversión pública, así como de una Ley de Administración Financiera Pública que vincule las anteriores y complemente claramente la LRSF. A nivel de subsistemas administrativos e informáticos se requiere implantar una unidad de monitoreo y evaluación del PQI, complementaria al SINIP, crear una unidad de gestión presupuestaria para hacer seguimiento de los resultados del presupuesto, implantar la CUT, realinear los procesos de gestión de la deuda pública (externa y doméstica), y consolidar el SIAFPA como subsistema rector del registro financiero y contable de las transacciones del sector público.

C. Justificación del programa

- 2.10 En el actual contexto del país, 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 asignar importantes recursos a la inversión social y la infraestructura del país.
- 2.11 El presente programa apoyará los esfuerzos del Gobierno de Panamá para consolidar su política fiscal y su gestión financiera pública, a través de un marco normativo e institucional moderno, acorde con el grado de inversión logrado del país.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y DE CONOCIMIENTO DEL SECTOR

A. Estrategia del Banco con el país y el sector

- 3.1 La Estrategia del Banco con el País (2010-2014) tiene como objetivo mantener una situación fiscal sostenible, mejorar la distribución de la infraestructura y mejorar la inclusión social de la población indígena.
- 3.2 Para mantener una situación fiscal consistente con el grado de inversión es necesario fortalecer las finanzas públicas, mejorando los niveles de recaudación de impuestos y los sistemas de administración del gasto, de inversión pública y de endeudamiento. Esto permitirá al país mantenerse en la senda de sostenibilidad fiscal y de control del resultado fiscal que ha mostrado en la última década. Ello implica reforzar el marco legal de la política fiscal y consolidar los subsistemas de la Administración Financiera Pública (AFP) con eficiencia y transparencia.

B. Objetivo y estructura del programa

- 3.3 El objetivo general del programa es apoyar medidas para consolidar y mejorar la política fiscal y la equidad tributaria, en armonía con la clasificación de inversión en el riesgo soberano de Panamá.
- 3.4 El programa propuesto se estructura en cuatro operaciones consecutivas de tramo único por un total de US\$600 millones entre 2010 y 2013, financiadas en forma independiente bajo la modalidad de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (*Programmatic Based Program*-PBP) de características programáticas, vinculadas técnicamente entre sí por medio de cuatro áreas de política que aseguren una coherencia temporal, sujetas a la verificación de medidas dirigidas a la adecuación y rediseño del marco normativo y administrativo para el fortalecimiento de la política fiscal. En su conjunto, las reformas previstas en la matriz de política llevarán a reforzar la credibilidad y transparencia de Panamá en los mercados internacionales, contribuyendo a la consolidación de la responsabilidad y sostenibilidad fiscal.
- 3.5 La primera operación del programa, de US\$100 millones, está orientada a apoyar reformas (legales) en la política tributaria, el inicio de acciones de modernización de la administración tributaria y el inicio de la realineación de los subsistemas que manejan el gasto y el endeudamiento público. El objetivo específico de la primera operación es apoyar al gobierno central en sus esfuerzos de reforma tributaria, administración tributaria (por el lado del ingreso) y de gestión financiera pública (por el lado del gasto y el endeudamiento público).
- 3.6 En las fases posteriores, el programa se concentrará en el apoyo a cambios normativos en la gestión del gasto público y la consolidación de la administración financiera pública, lo que incluirá: (i) la preparación de un instrumento legal para implantar la CUT; (ii) la preparación de un instrumento legal para consolidar la programación de la inversión pública (SINIP); (iii) la preparación de un instrumento legal para consolidar la administración financiera pública (SIAFPA); y (iv) la modernización, realineamiento e integración de los subsistemas de tesorería (CUT y pagaduría), presupuesto (unidad de gestión presupuestaria),

programación de inversiones (unidad de monitoreo y evaluación de la IP), crédito público (SIGADE 6.0 y plan de endeudamiento anual) y administración financiera (modelo GRP).

C. Componentes

- 3.7 **Componente I. Estabilidad Macroeconómica.** Su objetivo es mantener un marco de política macroeconómica consistente con los objetivos del programa. Esto se traduce en consolidar el marco fiscal de mediano plazo como una herramienta anticíclica para mantener el nivel de actividad económica, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas.
- 3.8 **Componente II. Política y Administración Tributaria.** Su objetivo es apoyar la implantación de las dos reformas tributarias de 2009 y 2010.
- 3.9 **Subcomponente II.A. Política Tributaria.** Entre las medidas de políticas principales se encuentran: i) la aprobación de las leyes de reforma tributaria; ii) la creación de capacidad en tributación internacional; y iii) la creación del tribunal administrativo tributario.
- 3.10 **Subcomponente II.B. Administración Tributaria.** Medidas principales incluyen: i) iniciar un programa de refuerzo y capacitación en auditoría tributaria; ii) diseñar la unidad de grandes contribuyentes en la DGI; y iii) aprobar una normativa para implantar las impresoras fiscales.
- 3.11 **Componente III. Gestión Financiera Pública.** Medidas principales de política incluyen: i) preparación de un instrumento legal para normar la Tesorería y la CUT; ii) transferencia de las funciones de pagaduría desde la CGR a la DGT; iii) implantación de un subsistema de gestión presupuestaria plurianual con un marco de resultados; iv) preparar un borrador de instrumento legal para normar la programación de la inversión pública; v) realinear las funciones de la DCP; y vi) preparar un instrumento legal para consolidar la administración financiera pública.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 De acuerdo con las Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El equipo del Banco realizó una Misión de Orientación el 7-10 de septiembre de 2010 y se prevé una Misión de Análisis el 28 de septiembre. El Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) está previsto a ser aprobado por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 2 de noviembre. La aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo se estima para el 8 de diciembre de 2010. El total de recursos administrativos necesarios para la preparación de este programa es de US\$64.522.

Anexo I

Este anexo fue extraido por ser confidencial.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

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

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

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL REFORM
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Chona, Gilberto E. (GILBERTOC@iadb.org)
	Project Title	Fiscal Policy and Tax Equity Consolidation Program I
	Project Number	PN-L1067
	Safeguard Screening Assessor(s)	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Assessment Date	2010-09-22
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	Disclosure of Information Policy (B.01)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)

	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Ortiz Meyer, Juan Pablo (juanpabloo@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2010-09-22

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) del Banco, esta operación no requiere una clasificación ex-ante de impacto sobre el medio ambiente por tratarse de un préstamo en apoyo de reformas de política. El objetivo general del programa es apoyar medidas para consolidar y mejorar la política fiscal y la equidad tributaria. Por tal motivo, los cambios de políticas contemplados en esta operación no tendrán impactos directos o significativos, ni en el medio ambiente, ni en los recursos naturales del país, por lo que no se considera necesario la preparación de una Estrategia Ambiental y Social para el programa.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Temas	Descripción	Fechas	Enlace electrónico
Apoyo al diagnóstico	Panama - Country financial accountability and procurement assessment report The World Bank / IADB	Diciembre. 2006	http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000020953_20070821104119
	Panama: 2010 Article IV Consultation - Staff Report FMI	Julio 2010	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23081.0
	Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014 Gobierno Nacional. República de Panamá.	Dic. 2009	https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html
	Resultados del Balance Fiscal del Primer Semestre del 2010 Gobierno Nacional. República de Panamá.	Julio 2010	https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html
	Panamá - Estrategia de País 2010 – 2014 (Borrador) BID	Septiembre 2010	http://www.iadb.org/es/paises/panama/estrategia-de-pais,1043.html
	Panama - Country partnership strategy The World Bank	Julio 2009	http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=00009494699031910520087&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679
Estudios de Evaluación	Panama Country Program Evaluation (2005-2009) Office of Evaluation and Oversight. IADB	November 2009	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35083082
	Evaluation of the IADB's Role in the Fiscal Sector Office of Evaluation and Oversight, IADB	Enero 2006	http://search.iadb.org/search/cgi-bin/query-meta.exe?v%3Asources=IDB-S-I-Bundle&v%3Aproject=IDB-P-Internet&query=ove+fiscal+secto
	Evaluation Report of Fiscal Adjustments in IMF Supported Programs Independent Evaluation Office, IMF	Octubre 2006	http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06387.pdf
	Panama: IDB. Country Strategy with Panama (2005 – 2009) Office of Evaluation and Oversight. IADB	Noviembre 2009	http://www.iadb.org/ove/DefaultNoCache.aspx?Action=WUCPublications@evaluations
	Panama: Report on the Observance of Standards and Codes - Data Module; Response by the Authorities; and Detailed Assessments Using the Data Quality Assessment Framework FMI	Octubre 2006	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20051.0

Temas	Descripción	Fechas	Enlace electrónico
	Reforma Fiscal 2010 MEF. Panama	Julio 2010	IDBDocs35357003
	Informe de la visita realizada entre el 17 al 21 de Mayo 2010 CAPTAC – RD / Dirección General de Ingresos República de Panamá	Junio 2010	IDBDocs35356996
	Nota Sectorial. Panamá – Gestión Fiscal por Resultados Gestión Fiscal Gilberto Chona. BID	Junio 2010	IDBDocs35357053
	Nota de Políticas. Política Fiscal: Temas Prioritarios y Opciones Gilberto Chona. / Alberto Barreix. BID	Noviembre 2009	IDBDocs35357040
	Panamá: Consideraciones metodológicas y estimación de los gastos tributarios y del coeficiente de cumplimiento del ITBMS Juan C Gómez-Sabaini	Julio 2009	IDBDocs35357029