

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL

(PN-L1163)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: José Larios Jefe de Equipo (FMM/CPN); Gerardo Reyes-Tagle, Jefe de Equipo Alterno, Mónica Calijuri, Ana Cristina Calderón, Luis Alejandro Alejos, Andrés Muñoz, Mariana Canillas y Nathalia González (IFD/FMM); Alberto Barreix (FMM/CCR); Leopoldo Avellán (SPD/SMO); José Martínez; Leonardo Corral (SPD/SDV); Emmanuelle Sánchez-Moniz (SCL/SPH); Enrique Ignacio Barragán (LEG/SGO); David Ochoa y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Carlos Eugenio Garcimartin, Anabelle Wever (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Programa de Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal	10
II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD	12
A. Objetivos, componentes y costo	15
B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa.....	16
III. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	16
A. Instrumentos de financiamiento	16
B. Riesgos ambientales y sociales	17
C. Riesgos fiduciarios.....	17
D. Otros riesgos y temas claves	17
IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	18
A. Resumen de arreglos de implementación.....	18
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Matriz de Compromisos

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	IFR: Panamá – Staff Report, Letter of Intent and Memorandum of Understanding

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Panamá Art. IV abril 2020
EEO#2	Situación Epidemiológica y Respuesta ante el COVID-19 en Panamá

ABREVIATURAS	
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ALC	América Latina y El Caribe
AN	Asamblea Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CT	Cooperación Técnica
DEG	Derechos Especiales de Giro
DGCP	Dirección General de Compras Públicas
DGI	Dirección General de Ingresos
FAP	Fondo de Ahorro de Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFR	Instrumento de Financiamiento Rápido
IED	Inversión Extranjera Directa
ITBMS	Impuesto de Traslado de Bienes Materiales y Servicios
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
OE	Organismo Ejecutor
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
SARS-CoV-2	Síndrome Respiratorio Agudo Grave Coronavirus 2
SDL	Préstamos de Financiamiento Especial para el Desarrollo
SPNF	Sector Público No Financiero
TADAT	<i>Tax Administration Diagnostic Assesment</i>
ZLC	Zona Libre de Colón

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL
(PN-L1163)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República de Panamá			Plazo de amortización:	7 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	1 año
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:	3 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Tasa LIBOR a 3 meses en dólares estadounidenses, más/menos margen de financiamiento del BID, más margen de interés variable para recursos del Capital Ordinario, más prima fija sobre el margen crediticio de 115 pb ^(a)
BID (Capital Ordinario):	400.000.000	100	Comisión inicial:	1% del capital del préstamo, pagadero dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del contrato ^(a)
			Comisión de crédito:	0,75% ^(a)
Total:	400.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	5 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo del programa es apoyar las políticas fiscales y acciones que el Gobierno de Panamá está llevando a cabo para enfrentar la pandemia del COVID-19 con miras a asegurar la continuidad de la estabilidad macroeconómica y fiscal. Los objetivos específicos son: (i) implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal; y (ii) mantener una balanza de pagos estable.</p> <p>El programa está alineado con el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del Fondo Monetario Internacional (FMI), que fue aprobado el 15 de abril de 2020. El soporte presupuestario del préstamo de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL) contribuirá a financiar los esfuerzos para contener la crisis sanitaria, mitigar su impacto sobre los hogares vulnerables, y promover políticas que reduzcan su efecto en la economía en el corto plazo. El programa está estructurado en una única operación a ser desembolsada en un solo tramo.</p>				
<p>Compromisos y desembolso de los recursos del préstamo: El único desembolso de los recursos del préstamo será realizado de acuerdo con las disposiciones establecidas en el correspondiente contrato de préstamo a ser suscrito entre el Prestatario y el Banco, incluida la relativa a que los recursos del Acuerdo de Financiamiento Rápido (IFR) aprobado por el FMI se estén o hayan sido desembolsados. La Matriz de Compromisos (Anexo II) identifica los compromisos adquiridos por el Gobierno de Panamá y contenidos en la Carta de Intención de fecha 7 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de Panamá al FMI, la cual forma parte integrante del Informe del FMI titulado <i>Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument</i>, aprobado por el Directorio del FMI. Dichos compromisos están identificados en la Carta de Política remitida por el Gobierno de Panamá el 27 de mayo de 2020 y serán reflejados en el mencionado contrato de préstamo (¶14.2).</p>				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(b):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(c):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo la Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (documento AB-3134) y sus directrices operativas (norma GN-2031-17), esta operación será documentada bajo la FFF con opciones limitadas para el manejo de la deuda. El Prestatario tiene la opción de solicitar conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos. El cronograma de amortización aplicable a este préstamo consistirá en cuotas equivalentes y semestrales que empezarán a devengarse al final del período de gracia.

^(b) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(c) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Antecedentes macroeconómicos.** En el período 2004-2017, Panamá fue uno de los países con mayor tasa de crecimiento del mundo (7,1% de promedio anual en términos reales), muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) que registró 3% anual en el mismo período. Junto con Chile, es el país de mayor ingreso per cápita de ALC alcanzando la categoría de país de altos ingresos. La expansión del canal (concluida en 2016) y la construcción de grandes obras públicas, fueron catalizadores del dinamismo de la economía, pero la mayor contribución fue la inversión privada (construcción y sector inmobiliario) que actualmente se sitúa en alrededor del 32% del Producto Interno Bruto (PIB).
- 1.2 Además de su notable dinamismo, durante estos años Panamá logró consolidar su marco macroeconómico. La tasa de inflación se situó entre las más bajas de la región, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se mantuvo en niveles moderados y la relación deuda/PIB disminuyó del 79,9% en la década de los años noventa al 35,5% en promedio de 2015-2018. La tasa de desempleo, por su parte, disminuyó del 14,1% en promedio de los años noventa al 5,7% en 2015-2018. Finalmente, el sistema financiero se ha mantenido saludable, de acuerdo con las métricas estándares de liquidez, rentabilidad y morosidad.
- 1.3 Sin embargo, en 2018 y 2019 la economía experimentó una fuerte desaceleración, principalmente por una baja en la actividad del sector de construcción¹, lo que incidió en las tasas de crecimiento del 3,7% y 3%, respectivamente, la más baja de los últimos diez años². Dado que Panamá es una economía dolarizada, la política fiscal es el único instrumento para la absorción de choques externos, lo que la vuelve más relevante. Resultado de la desaceleración económica, el déficit del SPNF³, se incrementó de un promedio de 2,2% del PIB en el período 2015-2017 a 3,2% y 3,1% en 2018 y 2019, lo cual obligó a reformar la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) para poder cumplir con los límites de déficit establecidos⁴. El aumento del déficit fiscal se explica principalmente por una caída de los ingresos tributarios de 9,7% del PIB en 2016 a 8,2% en 2019⁵, así como un aumento del gasto primario de 13,5% a 14,3% del PIB en el mismo periodo⁶. Asimismo, la deuda pública ha mostrado una tendencia ascendente, pasando de 35,5% a 41% del PIB entre 2015 y 2019 (ver Cuadro 1), pero se mantiene en niveles sostenibles en el largo plazo.
- 1.4 Durante los años de gran dinamismo de la economía, el lado más frágil fue el sector externo. El saldo de la balanza comercial ha tenido una contribución

¹ Esto se debe a la finalización de la ampliación del canal y la finalización del metro de la ciudad de Panamá.

² Fuente: FMI (abril de 2020).

³ Excluye a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

⁴ Panamá tiene una LRSF que nace en 2009, pero que ha sido modificada en diferentes ocasiones, incluyendo dos veces en los dos últimos años, para ampliar los límites de déficit y definir nuevas sendas de ajuste.

⁵ A la fecha, Panamá es junto con Guatemala el país con menores ingresos tributarios de la región.

⁶ Los datos de 2019 son preliminares (FMI, 2020).

negativa al crecimiento del PIB de aproximadamente un 10% en la última década, fundamentalmente debido al descenso de las reexportaciones desde la Zona Libre de Colón (ZLC), así como a la caída de las exportaciones nacionales (2 puntos del PIB en estos años), aunque se esperaba que esta situación mejorase a partir de 2020, gracias a la minería de cobre⁷. Se ha generado un importante déficit en la cuenta corriente, que en los últimos años se situó en torno al 8% del PIB. Este déficit se ha financiado en su mayor parte con inversión extranjera directa, siendo actualmente Panamá uno de los países del mundo que más inversión extranjera directa recibe en términos de PIB. No obstante, la mayor parte de esa Inversión Extranjera Directa (IED) (alrededor del 75% en la última década, aunque el porcentaje ha disminuido en los dos últimos años) es reinversión de utilidades, que no necesariamente suponen un aumento de la capacidad productiva del país. En 2019 el déficit de la cuenta corriente alcanzó el 5,2% del PIB, el más bajo desde 2009⁸. Durante la última década, la IED ha representado el 9% del PIB en promedio y ha financiado la totalidad de la cuenta corriente (103,5% en promedio). En 2019 la IED se situó en el 7,2% del PIB y representó 138,1% del déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, para 2020 el FMI prevé un deterioro del déficit por cuenta corriente a 6,8% del PIB, mientras que la IED alcanzaría el 4,5%; es decir, por primera vez en muchos años estaría lejos de financiar el déficit de la cuenta corriente.

Cuadro 1. Indicadores económicos seleccionados 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB real (%)	5,7	5,0	5,6	3,7	3,0
Desempleo (% Población Activa)	5,1	5,5	6,1	6,0	7,1
Inflación (promedio anual, %)	0,3	1,5	0,5	0,2	-0,1
Ingresos Totales (% PIB)*	19,7	20,1	20,0	19,7	18,4
Ingresos Tributarios (% PIB)	9,3	9,7	9,2	9,2	8,2
Gasto Total (% PIB)*	22,1	22,1	22,2	22,9	21,5
Gasto Primario (% del PIB)*	13,6	13,5	13,6	13,7	14,3
Balance Fiscal (% del PIB)*	-2,4	-2,0	-2,2	-3,2	-3,1
Balance Fiscal, incluyendo ACP	-3,2	-2,2	-2,2	-2,9	-2,6
Deuda del SPNF (% del PIB)	35,5	34,8	34,8	36,8	41,0
Saldo de la Cuenta Corriente (% del PIB)	-9,0	-7,8	-5,9	-8,2	-5,2

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía y Finanzas y Fondo Monetario Internacional. *Excluye a la ACP p/ Datos preliminares.

- 1.5 El impacto económico inicial del COVID-19 ha sido significativo. Por el lado fiscal, se ha reflejado en una caída de ingresos directos (IRPJ, Planillas) y de impuestos indirectos, Impuesto de Traslado de Bienes Materiales y Servicios (ITBMS), (aranceles e impuestos específicos) de 42% y 64%, respectivamente con respecto a abril de 2019. Por otro lado, la caída interanual de ingresos

⁷ La industria minera empezó a funcionar en febrero de 2019. En junio de 2019, las primeras 31.200 toneladas de cobre fueron exportadas a China. La expectativa económica es que la minería exporte 320.000 toneladas anuales lo cual representa aproximadamente 3% del PIB. "Proyecto minero posicionará a Panamá como el productor de cobre número 14 del mundo". (Fuente: El Capital Financiero, 17 de junio de 2019. Panamá, Panamá).

⁸ Aunque hay que tener en cuenta que la partida errores y omisiones representó el 1,9% del PIB y en Panamá suele haber correcciones importantes desde los datos provisionales a los definitivos, en las cuales dicha partida termina por engrosar el déficit corriente.

tributarios con respecto a abril 30 del 2019 es de 24%. En total, la disminución hasta el 30 de abril de 2020 de los ingresos corrientes, que incluyen tributarios y no tributarios, con respecto a la recaudación acumulada interanual es de 20%⁹. Es importante notar que la recaudación mensual está asociada a la actividad económica del mes anterior, por lo que se espera que las cifras para el mes de mayo, que incluirán la actividad del mes de abril, sean aún más preocupantes, ya que reflejarán el impacto pleno de las medidas tomadas por el gobierno para evitar la propagación del virus. La caída de ingresos ha sido acompañada, simultáneamente, por una disminución del empleo formal¹⁰; esta caída se ve mejor reflejada por el declive en las contribuciones a la Caja del Seguro Social, que, si bien ya venían bajando en comparación con los ingresos previstos para enero, febrero y marzo de 2020 (6%, 13% y 19% respectivamente), muestran una baja del 36% a abril¹¹. Además de la caída del empleo formal, el cese de la actividad económica del sector informal complica la gestión fiscal de la emergencia sanitaria. La caída de ingresos tributarios, el aumento del desempleo¹² y su impacto en el endeudamiento del país, se refleja en la observación de la última actualización de la calificación de riesgo publicada por *Moody's* el 15 de abril de 2020. *Moody's* resalta la fortaleza económica de Panamá como economía de servicios y el flujo permanente, aunque disminuido, de los ingresos generados por el Canal; sin embargo, también pone énfasis en los siguientes riesgos fiscales como aspectos a tomar en consideración a la salida de la crisis COVID-19: (i) insuficiente consolidación fiscal que aumente la deuda y la proporción de ingresos que se destina al pago de intereses¹³; (ii) el gobierno no puede cumplir las reglas fiscales; y (iii) baja recaudación y la materialización de pasivos contingentes, incluidos los asociados a la seguridad social, que generan mayores déficits y, por tanto, aumente el nivel de la deuda pública¹⁴.

- 1.6 **La pandemia del COVID-19 y la crisis sanitaria.** El virus del Síndrome Respiratorio Agudo Grave Coronavirus 2 (SARS-CoV-2) que causa la enfermedad COVID-19 fue detectado en China a finales de 2019 y se propagó muy rápidamente al resto del mundo. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la enfermedad una pandemia y al 11 de mayo de 2020, existían a nivel mundial más de 4 millones de casos de infectados confirmados y más de 278.000 fallecimientos relacionados al

⁹ Dirección General de Ingresos (DGI). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Mayo 2020. Panamá, Panamá.

¹⁰ El Decreto Ejecutivo No. 81 del 20 de marzo de 2020 indica que los contratos de los trabajadores de las empresas que hayan cerrado operaciones se consideran suspendidos desde la fecha en la que se ordenó el cierre. Este estatus tiene que ser autorizado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. La suspensión del contrato no implica su terminación ni exime de las obligaciones de ambas partes, surgidas con anterioridad en el contrato laboral, ni afectará la antigüedad de los trabajadores. Los trabajadores afectados con esta medida serán incluidos en las listas de beneficiarios de los programas de subsidio que establezca el Ejecutivo para mitigar la falta de ingresos regulares.

¹¹ La Caja de Seguro Social plantea vender títulos de valores para afrontar la crisis del Sistema Solidario del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte tras el COVID-19. Metro Libre. Mayo 11, 2020. Panamá, Panamá.

¹² Se han suspendido unos 170.000 contratos desde que empezó la cuarentena, lo que supone alrededor del 9% de los ocupados y más que duplicar la tasa de desempleo (del 7,4% al 16,1%),

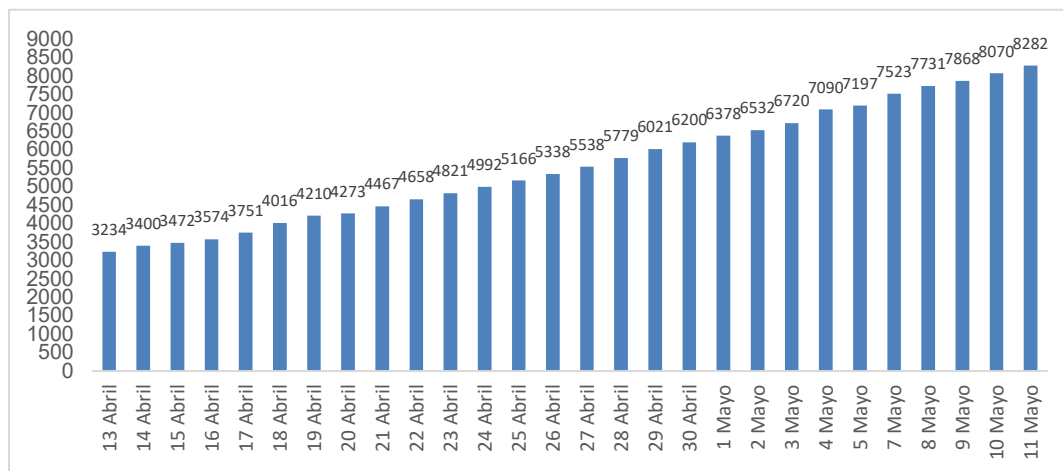
¹³ Mientras que el ratio de intereses de la deuda sobre ingresos fue de 9,1% en 2018, *Moody's* estima que llegará a 12,8% en 2020 y 12,4% en 2021.

¹⁴ *Moody's Investor Services. Government of Panama Baa1 Stable. April 15, 2020.*

COVID-19¹⁵. Si bien la propagación del SARS-CoV-2 en ALC comenzó después de Asia y Europa, el número de casos en la región se ha incrementado de manera acelerada. Al 21 de abril de 2020, el número de contagios confirmados en ALC alcanzó 286.919 mientras que el número de fallecidos fue de 15.496¹⁶, cifras que quedan pronto obsoletas.

- 1.7 La enfermedad del COVID-19 es altamente contagiosa¹⁷, lo que ha llevado a que, en promedio, los casos registrados en un país se incrementen diariamente en un 33%¹⁸. Estas elevadas tasas de contagio generan picos súbitos que pueden hacer colapsar la capacidad de los sistemas de salud, considerando que la atención de pacientes enfermos requiere de servicios médicos especializados. Para evitar este colapso de los sistemas de salud, el distanciamiento social y el aislamiento se vuelven medidas esenciales en la respuesta de salud pública, ya que disminuyen la velocidad de transmisión del COVID-19¹⁹ y retrasan la demanda de servicios médicos²⁰. Implementar este tipo de medidas es particularmente importante en ALC, considerando que un análisis reciente de la OMS muestra que la mayoría de los países de la región no están preparados para gestionar pandemias. En Panamá, el número total de casos confirmados al 11 de mayo es de 8.282 y cuenta ya con 237 fallecidos²¹.

Gráfico 1. Panamá: Casos de COVID-19 confirmados



Fuente: [Organización Mundial de la Salud](#).

- 1.8 **Repercusiones macroeconómicas.** La pandemia de COVID-19 está infligiendo enormes y crecientes costos humanos en todo el mundo. Para proteger vidas y permitir que los sistemas sanitarios puedan hacer frente a la situación ha sido

¹⁵ [Organización mundial de la Salud. Reporte No. 112.](#)

¹⁶ Ídem.

¹⁷ La enfermedad del COVID-19 puede propagarse de persona a persona por secreciones respiratorias y por contacto directo.

¹⁸ Esto implica que los casos de contagio más que se duplican aproximadamente cada tres días, si no se toman medidas de salud pública para contener el contagio (*Financial Times*, 2020).

¹⁹ Eichenbaum, M. S., Rebelo, S., & Trabandt, M. (2020). *The Macroeconomics of Epidemics* (No. w26882). National Bureau of Economic Research.

²⁰ Hellewell J, Abbott S, Gimma A, Bosse NI, Jarvis CI, Russell TW, et al. [Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts](#). *Lancet* 2020; 8(4):488-496.

²¹ [Organización Mundial de la Salud. Reporte No. 112.](#)

necesario recurrir a aislamientos, confinamientos y cierres generalizados con el fin de frenar la propagación del virus. La crisis sanitaria por ende está repercutiendo gravemente en la actividad económica. Como resultado de la pandemia, se proyecta que la economía mundial sufra una brusca contracción de 3% en 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008-2009. Suponiendo que la pandemia se disipa en el segundo semestre de 2020 y que las medidas de contención pueden ser replegadas gradualmente, se proyecta que la economía mundial crezca 5,8% en 2021, conforme la actividad económica se normalice gracias al apoyo brindado por las políticas (FMI, 2020).

- 1.9 **Acciones de respuesta a la pandemia.** Si bien el distanciamiento social y el aislamiento preventivo pueden reducir la velocidad de transmisión del COVID-19, estas medidas no han permitido detener por completo el avance de la enfermedad a nivel mundial. Por tal motivo, los países han requerido implementar medidas sanitarias adicionales. Por un lado, para replicar experiencias relativamente exitosas como la de Corea del Sur, se requieren intervenciones sanitarias tempranas para poder hacer pruebas masivamente a personas con el fin de detectar la presencia del virus y rastrear posibles casos de contagios, para su posterior aislamiento. Este tipo de intervenciones han mostrado ser efectivas para culminar más rápidamente con las crisis sanitarias^{22,23}. Por otro lado, se requiere de un incremento en la oferta servicios de salud, para la atención de personas contagiadas que presenten síntomas graves. Ambos tipos de intervenciones requieren recursos materiales y financieros, los cuales deben ser provistos de manera urgente y oportuna. Un gran número de países, incluyendo varios de ALC, han venido escalando rápidamente el gasto público en salud. Paraguay, por ejemplo, anunció un paquete de medidas en este sector que implican un gasto equivalente a 2,7% de su PIB. Similarmente, Chile y Perú anunciaron paquetes de medidas sanitarias con costos aproximados de 0,65%, y 0,25% de su PIB, respectivamente²⁴.
- 1.10 En línea con esta experiencia internacional, Panamá adoptó de manera rápida, medidas urgentes para hacer frente a la pandemia, incluyendo entre ellas las siguientes:
- a. **Declaración del estado de emergencia ([Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de Marzo de 2020](#)).** En Consejo de Gabinete, el Presidente de la República, y los ministros de Estado, aprobaron la resolución que declara estado de emergencia el 13 de marzo de 2020 estableciendo: (i) la contratación mediante procedimiento especial de adquisiciones para la ejecución de obras, bienes y servicios que se requieran para responder a la emergencia nacional; (ii) la suma total autorizada para dichas contrataciones sea de US\$50 millones por un periodo de 180 días; (iii) que el Ministerio de la Presidencia, administre y

²² Un estudio reciente sobre los efectos de la pandemia gripal de 1918 encuentra que las ciudades que intervinieron más temprano y más agresivamente lograron crecer más rápido al acabarse la pandemia. S. Correia, S. Luck y E. Verner. [Pandemics depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu](#).

²³ Prem K, Liu Y, Russell TW et al. [The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study](#). *Lancet Public Health* 2020 (published online on March 25th).

²⁴ BID/FMM (2020). [Nota técnica FMM: medidas fiscales para reducir el impacto del COVID-19](#).

autorice las partidas asignadas y los traslados de las mismas, de conformidad con la ley que dicta el Presupuesto General del Estado; (iv) autorizar al MEF para que de ser requerido se solicite la dispensa ante la Asamblea Nacional (AN) para la suspensión temporal de los límites financieros que trata la Ley No. 34 de 2008; y (v) autorizar al Ministerio de Gobierno por conducto del Sistema Nacional de Protección Civil, al Ministerio de Seguridad Pública y a los estamentos de seguridad correspondientes para que coordinen todo lo relacionado con la aceptación y recibo de contribuciones que realicen organismos humanitarios en el marco de la respuesta al COVID-19.

- b. **Restricción de movilidad.** El gobierno tomó medidas en las que se restringe la movilidad de personas utilizando como base para ello el género y número de identificación (cédula o pasaporte dependiendo si es nacional o extranjero) mediante la Resolución No. 360 de 30 de marzo de 2020, con el fin de evitar la propagación del contagio.
- c. **Plan de respuesta y alivio económico.** Ante el inminente impacto económico por la pandemia, el gobierno se encuentra ejecutando medidas contempladas en su plan económico anticrisis por el COVID-19, las cuales incluyen:
 - i. **Ley No.139 de 2 de abril de 2020.** La [ley](#) establece: (i) reestructuración dinámica del presupuesto 2020, que implica la reorientación de todos los recursos posibles para atender las necesidades y prioridades que surjan por el efecto de la crisis del COVID-19 así como la realización de gastos y traslados de partidas necesarias, para ayudar a las personas, familias y empresas, afectadas por la crisis del COVID-19; y (ii) uso de los activos del Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), los cuales estarán a disposición del gobierno nacional, a través del MEF, para financiar transferencias a grupos vulnerables generados por la emergencia COVID-19 y financiará el gasto corriente en salud, entre otros, hasta un monto de US\$300 millones. Los recursos utilizados del FAP serán devueltos en un plazo no superior a 5 años.
 - ii. **Plan Protégete Panamá.** El gobierno nacional a través del Ministerio de Salud (MINSA) ejecuta el Plan Protégete Panamá, el cual consiste en la aplicación de seis anillos de seguridad para evitar la propagación del COVID-19. Los seis anillos incluyen: (i) la campaña “Quédate en Casa”, que tiene como objetivo concientizar a la población a permanecer en sus residencias; (ii) el “Programa ROSA”, que es un consultorio virtual para atender casos con sintomatología respiratoria para recibir valoración médica a través de esta plataforma o la línea 169; (iii) la instalación de módulos para la atención de pacientes con cuadros respiratorios, que estarán ubicados en policentros, centros de salud, policlínicas y en el complejo hospitalario; (iv) la “Notificación Individual de Caso Obtenido” que comprende la notificación a cada persona en casa, la misma será informada del resultado de su prueba a través de un mensaje, con atención personal en la residencia y encaminamiento al hospital, en caso de resultado positivo; (v) la creación del nuevo “Hospital Modular”, el cual una vez habilitado tendrá 200 camas y todo el equipo e insumos necesarios para atender a los pacientes graves por COVID-19; y (vi) la “Fase de

Recuperación”, para la cual, hoteles han puesto a disposición del MINSA más de 2.000 camas para que los pacientes completen su recuperación.

- iii. **Plan Panamá Solidario.** Este [Plan](#), con un monto inicial de US\$50 millones, busca mitigar el impacto de la pandemia y garantizar que los panameños afectados por la crisis sanitaria puedan obtener productos de primera necesidad. La población objetivo serían las personas cuyas empresas les hayan suspendido sus contratos laborales de forma temporal (D.E. No. 81 del 20 de marzo de 2020), aquellas que se encuentren en situación de pobreza multidimensional, familias vulnerables, las que vivan en zonas de difícil acceso y las que tenga un empleo informal. Los recursos se irán incrementando semanalmente²⁵ y a partir de abril ya se cuenta con una herramienta que permitirá a los panameños usar su cédula como una tarjeta de débito (con un monto máximo por persona), y los establecimientos comerciales podrán usar una aplicación para recibir los fondos de parte del gobierno.
- iv. **Emisión de bonos soberanos.** En marzo, se emitieron bonos por US\$2.500 millones con vencimiento en el año 2056 y una tasa de interés de 4,5%. La demanda sobrepasó más de 3 veces el monto emitido.
- v. **Medidas tributarias.** En estas se incluyen: (i) la extensión de la Amnistía Tributaria que condona intereses, recargos y multas hasta el 30 de junio de 2020; (ii) prórroga hasta el 31 de mayo para la presentación de la Declaración Jurada de Rentas correspondiente al año fiscal 2019 y se harán arreglos de pago para diferentes impuestos hasta el 31 de diciembre de 2020; (iii) ejecutar a partir de la fecha y durante los próximos meses la devolución de los impuestos adeudados a los contribuyentes; (iv) extensión de un año de la exoneración de impuestos de las micro y pequeñas empresas registradas en la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; y (v) se están implementando otros ajustes regulatorios para apoyar a las microempresas que tienen créditos comerciales vigentes, para suspensión del pago de letras mensuales.
- vi. **Medidas bancarias.** Se adoptaron medidas para preservar la estabilidad del sistema financiero y mitigar un posible deterioro que afecte la situación del sistema bancario nacional derivado de la propagación de COVID-19. Entre estas se incluyen: (i) el establecimiento de la modalidad de "préstamos modificados" por parte de la Superintendencia de Bancos de Panamá, que consiste en un ajuste del pago de las obligaciones y mitigación de un posible deterioro del crédito de los clientes; (ii) el permiso para que los Bancos utilicen una provisión dinámica, o un "colchón anticíclico" con el propósito de usarse en momentos en que haya un ritmo de crecimiento económico más lento, como la actual situación; (iii) el anuncio de la Caja de Ahorros sobre un aplazamiento de pago de 90 días en capital, intereses; y (iv) el Fondo de Compensación de Intereses Especiales por más de 60.000 créditos, hipotecas y préstamos personales.

²⁵ Según Carta de Intenciones de MEF a FMI, originalmente se planteó que el Fondo Panamá Solidario llegara a tener un monto de US\$428 millones. Pero este monto original puede aumentar dependiendo del tiempo que dure la cuarentena y la velocidad del proceso de vuelta a una “nueva normalidad”.

vii. **Medidas de apoyo social.** Se aprobó con fecha 4 de mayo de 2020, el Decreto de Ley No. 152 el cual adopta medidas sociales especiales para la suspensión temporal del pago de servicios públicos y otras medidas, en atención al estado de emergencia nacional. Este Decreto de Ley suspende por un término de cuatro meses, a partir del 1 de marzo el pago de servicios públicos de energía eléctrica, telefonía fija y móvil e internet. A partir de los cuatro meses se reanuda el pago y será prorrateado por tres años. Los beneficiarios son: (i) personas cuyo ingreso familiar sea menor a 2.000 Balboas; (ii) que el ingreso familiar haya sido reducido; (iii) que a la persona se le haya suspendido su contrato laboral; (iv) que la persona haya sido destituida o que no esté laborando por la declaración de la emergencia nacional; y (v) que sean jubilados o pensionados. Asimismo, se modificó el artículo 2 del proyecto de Ley No. 287, con el consenso de la Asociación Bancaria de Panamá, a fin de ampliar una moratoria hasta el 31 de diciembre para: hipotecas (préstamos residenciales), préstamos personales, a la pequeña y mediana empresa, al sector agropecuario, comerciales, al sector transporte, de autos y tarjetas de crédito. La Superintendencia de Bancos emitió el Acuerdo 2-2020, el cual permite modificar las condiciones originalmente pactadas de los préstamos corporativos y de consumo, a fin de proveer un alivio económico a los clientes cuya capacidad de pago sea vea afectada por la situación ocasionada por el COVID-19.

1.11 En perspectiva regional, los esfuerzos por controlar el contagio han logrado resultados positivos, sin embargo, es importante notar que Panamá ha sido el país con el más alto número de casos en Centroamérica, con 8.282 casos confirmados al 11 de mayo de 2020. Esta situación se debe, en gran parte, a la posición privilegiada de Panamá como *hub* internacional de tráfico aéreo y marítimo de todo el continente y que es el país de la región centroamericana que de forma más agresiva ha llevado a cabo pruebas²⁶ y ha buscado focos de contagio comunitario.

1.12 **Financiamiento de la respuesta a la emergencia.** Si bien el Gobierno de Panamá ha venido incrementando su gasto en salud en los últimos años (pasando de 2,4% en 2018 a un presupuesto de 2,7% del PIB en 2020), el costo de las medidas para enfrentar la emergencia por la pandemia requerirá de un monto aproximado de 3,5% del PIB. Por ende, la AN de Panamá aprobó medidas de emergencia que permitirán al gobierno presentar una modificación temporal a la LRSF para que pueda superarse el límite del déficit fiscal establecido para 2020²⁷. Para financiar el mayor déficit fiscal, estimado en 6,6% del PIB, e implementar sus medidas para atender la pandemia el gobierno tiene planificado recurrir a un mayor endeudamiento público (ver Cuadro 2) en 2020. Además de la emisión de bonos (¶1.10), se espera que el país también recurra a los bancos multilaterales para obtener recursos adicionales que le permitan cerrar su brecha de financiamiento. En su conjunto, se estima que el uso de estas fuentes de

²⁶ [Hasta el 13 de abril se había realizado 15.567 pruebas. Panamá es el país de Centroamérica con mayor número de casos y defunciones identificadas.](#)

²⁷ Ley 139 de 2 de abril de 2020. El gobierno tiene planificado presentar a la AN un proyecto de ley para la suspensión temporal de la LRSF por la emergencia.

financiamiento aumentará la deuda pública de 41% del PIB en 2019 a alrededor del 48% en 2020.

Cuadro 2. Apoyo Presupuestario General Identificado

Fuente	Monto (millones de US\$)	Estado
Emisión de bonos en el mercado internacional ²⁸	2.500	Realizada
Banco Mundial	500	En preparación (Préstamo Programático de un Tramo)
Instrumento de Financiamiento Rápido del FMI	515	Aprobado
Banco Interamericano de Desarrollo	400	En preparación
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	350	Aprobado (Línea de contingencia regional-COVID-19)
Total	4.265	6,6% del PIB

- 1.13 De acuerdo con el gobierno nacional, el financiamiento obtenido será canalizado a la cuenta única y distribuido a los diferentes rubros presupuestarios, tanto aquellos dirigidos a financiar las necesidades de la crisis en el área de salud, seguridad alimenticia, como para los gastos corrientes normales que han quedado desfinanciados por el efecto fiscal de la crisis de salud. Por otro lado, los fondos del FMI estarán incluidos en un fondo de liquidez colocado en el Banco Nacional de Panamá que servirá como una línea de contingencia para el sistema bancario²⁹.

B. Programa de Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal

- 1.14 El día 15 de abril de 2020, el FMI aprobó el uso del IFR para Panamá por un monto del 100% de su cuota: 376,8 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), aproximadamente US\$515 millones. El IFR proporciona asistencia financiera rápida y de acceso limitado a países miembros que enfrentan una necesidad urgente de balanza de pagos, sin necesidad de que exista un programa formal. Sin embargo, el país miembro que solicita asistencia en el marco del IFR debe cooperar con el FMI en los esfuerzos por resolver las dificultades de balanza de pagos y describir las políticas económicas generales que se propone aplicar. Puede brindar respaldo para atender una gran variedad de necesidades urgentes, como las planteadas por choque de precios de las materias primas, catástrofes naturales, situaciones de conflicto y posconflicto y emergencias debidas a situaciones de fragilidad.
- 1.15 A diferencia de otros instrumentos del FMI, el IFR no requiere del cumplimiento de medidas estructurales que disparen el desembolso de los recursos. Su justificación se basa en un análisis de necesidades urgentes de balanza de pagos derivadas de emergencias de varios tipos, acompañada de un análisis de sostenibilidad de la deuda. En caso de que ésta no sea sostenible, debe venir también un compromiso del prestatario de llevar a cabo medidas posteriores que reencaminen al país en una senda de sostenibilidad fiscal. Las estimaciones del FMI que sustentan el IFR aprobado en Panamá son las siguientes³⁰:

²⁸ Del FAP se están utilizando US\$300 millones.

²⁹ Fuente: MEF.

³⁰ Todos los cálculos de esta sección se basan en las proyecciones del FMI.

- a. **Contracción de la economía.** Se espera un costo económico total de la pandemia medido como la pérdida acumulada de producción entre 2020 y 2021 debido al menor crecimiento previsto respecto a lo proyectado antes de la crisis del COVID-19 de alrededor de US\$5.547 millones, equivalente a cerca del 8,3% del PIB de 2019. Este cálculo contempla una contracción económica esperada del 2% en 2020, seguida de una recuperación de 4% en 2021³¹. A partir de 2022 el crecimiento anual del PIB retomarí­a la senda anteriormente proyectada del 5%. En el corto plazo, además, se espera un fuerte aumento del desempleo, como se indicó anteriormente, así como de la pobreza y la desigualdad³².
 - b. **Impacto en balanza de pagos.** La crisis del COVID-19 también va a tener un impacto notable en la balanza de pagos de Panamá, uno de los elementos más frágiles de su economía. Los principales canales de transmisión de este impacto negativo van a ser: (i) las reexportaciones netas de ZLC (un efecto negativo de US\$500 millones); (ii) los ingresos por turismo (US\$1.700 millones); (iii) los ingresos del Canal (US\$700 millones); (iv) la IED (US\$2.300 millones); y (v) la inversión de cartera (US\$700 millones). En total, se espera un impacto negativo neto en la balanza de pagos para 2020 de US\$3.700 millones (5,7% del PIB en 2019)³³.
 - c. **Impacto fiscal.** Como resultado de la pandemia se estima que las necesidades brutas de financiamiento del gobierno para 2020 llegarán a 6,6% del PIB (ver Cuadro 2). El FMI estima que el déficit del sector público no financiero pasaría del 3,1% en 2019 a 6,25% del PIB en 2020 (el estimado pre-COVID-19 era de 2,75% del PIB). El deterioro de las cuentas fiscales sería resultado de una disminución de los ingresos del SPNF de 18,4% a 16,7% del PIB entre 2019 y 2020, principalmente por la caída de ingresos del Canal de Panamá de 2,6% a 1,1% del PIB, así como a un aumento del gasto corriente primario de 14,3% a 16,2% del PIB. Se proyecta, además, que los gastos de capital disminuirían de 5,3% a 4,5% del PIB durante el mismo periodo, como parte del reacomodo presupuestario para mitigar el efecto negativo de la crisis sobre las cuentas fiscales.
- 1.16 **Medidas para reestablecer la sostenibilidad fiscal post COVID-19.** El compromiso de las autoridades para retornar gradualmente a la senda marcada por la LRSF, una vez concluidos los efectos de la pandemia, está contenido en la [Carta de Intenciones](#) del programa del FMI fechada el 7 de abril de 2020. Como se mencionó anteriormente, para 2020 se espera un aumento del déficit a 6,25% del PIB, pero en 2021 se reduciría a 2,5% del PIB³⁴ apoyado en la recuperación de la actividad económica. Del mismo modo, el FMI espera un aumento de la deuda bruta del 41% del PIB en 2019 al 48,5% en 2020, para después ir reduciéndose paulatinamente al 44,6% en 2025.

³¹ Importante notar que estas proyecciones las hizo el FMI antes de que se tomaran dos medidas significativas que han parado la actividad económica: el cierre de la mina de cobre el 7 de abril ante la aparición de varios casos de COVID-19, y la extensión hasta finales de mayo del paro de la construcción. Ambos hechos harán que la caída de 2020 sea previsiblemente superior a la pronosticada por el FMI.

³² Panamá es uno de los países con mayores niveles de desigualdad (índice de Gini 49).

³³ Fuente: FMI, RFI, cuadro con datos de balanza de pagos, página 5 del documento.

³⁴ Esta es la meta especificada y aprobada por la AN en 2019.

II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 2.1 **Criterios de elegibilidad del SDL.** La categoría SDL, establecida en la Propuesta de Creación de una Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (AB-3134) y aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 30 de junio de 2017, de conformidad con la Resolución AG-9/16 y sus directrices operativas de Categoría Especial de Préstamos para el Desarrollo (GN-2031-17), es un instrumento financiero de apoyo presupuestario para afrontar la crisis macroeconómica³⁵ y proteger los avances sociales y el crecimiento económico de los países de la región que estén atravesando una crisis macroeconómica. El Gobierno de Panamá cumple los criterios de elegibilidad para recibir este préstamo (documento AB-3134) debido a que: (i) está atravesando una crisis macroeconómica (ver Sección I); y (ii) tiene un mecanismo de préstamo aprobado por el FMI. El IFR fue aprobado por el FMI el 15 de abril de 2020 por un monto de US\$515 millones, equivalente al 100% de la cuota de DEG del país. El importe de la operación de SDL (US\$400 millones) está dentro del límite establecido, 2% del PIB del país o US\$500 millones como máximo³⁶.
- 2.2 El financiamiento del Banco será desembolsado al MEF y ejecutado por este, como se describió en párrafo ¶1.12 anterior, los gastos relacionados a este financiamiento están alineados con las áreas de apoyo previstas para los SDL en las respectivas guías operativas (GN-2031-17), en particular a: (i) proteger el financiamiento para programas sociales en beneficio de los pobres; y (ii) secundar nuevos esfuerzos dirigidos a mitigar los efectos de la crisis en los sectores pobres y vulnerables.
- 2.3 El IFR del FMI no contempla una matriz de acciones previas, sino que requiere que el país se comprometa a un conjunto de medidas, detalladas en una Carta de Intenciones que describe los compromisos para reestablecer la estabilidad macroeconómica y fiscal, y un Memorandum de Entendimiento que establece las condiciones contractuales del financiamiento. Para asegurar la consistencia del instrumento del FMI con este programa, la Matriz de Compromisos refleja los compromisos del país contenidos en la Carta de Intenciones como condición para desembolso.
- 2.4 **Trabajo operativo y apoyo técnico del Banco en el país.** El Banco ha colaborado e impulsado desde hace varios años el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas en Panamá. El programa Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (2669/OC-PN) apoyó el desarrollo e implementación de la solución de gestión de administración tributaria conocida como *E-Tax 2.0*, la cual mejoró los procesos digitales dentro de la administración tributaria y la comunicación con el contribuyente. A través del ESW RG-1541, apoyó a la DGI del MEF en el proyecto piloto para actualizar el registro de contribuyentes, desarrollar perfiles de riesgo del contribuyente por volumen de ventas y obligación tributaria, apoyó a la DGI a generar criterios para descubrir los principales

³⁵ Definido como la situación en la que un país carece potencialmente de suficiente acceso a financiamiento en condiciones asequibles para atender sus obligaciones internacionales (norma GN-2031-17).

³⁶ De ambas cifras, la menor. Este es el límite para los fondos nuevos por país (párrafo 4.6 documento AB-3134).

contribuyentes que representan alrededor del 70% de la recaudación. Asimismo, el Banco apoyó el trabajo analítico para determinar el grado de cumplimiento en la declaración y pago de esos grandes contribuyentes. A finales del 2019, el Banco junto con el FMI, implementó el *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* (TADAT). Es importante resaltar también que el Banco ha llevado a cabo un apoyo técnico en el área de compras públicas y calidad del gasto. Los estudios llevados a cabo en conjunto con la Dirección General de Compras Públicas (DGCP) muestran que la falta de coordinación entre Presupuesto, Tesorería y DGCP genera fallos en los pagos a proveedores, altos costos en la compra de bienes y servicios, así como un alto porcentaje de los procesos de licitación desiertos, lo que promueve la contratación directa y limita la calidad del gasto. Como resultado de estos estudios, el Banco está generando un diálogo de políticas públicas en la calidad y eficiencia asignativa del gasto para apoyar al MEF a construir un marco institucional que promueva mayor competencia y participación de pequeñas empresas en el proceso de compras públicas, mejoras en la focalización del gasto social a los grupos vulnerables y gestión del gasto de inversión pública. Todo lo anterior posiciona al Banco para apoyar al Gobierno de Panamá en su proceso de consolidación fiscal en la post pandemia.

- 2.5 **Experiencia del Banco en la región y lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con gran experiencia apoyando a los países de la región en superar crisis macroeconómicas y desequilibrios fiscales parecidos a lo que enfrenta Panamá. Por ejemplo, el SDL aprobado para el Gobierno de Barbados en el año 2018 (4656/OC-BA) apoyó: (i) el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica; (ii) ajustes fiscales para fomentar el equilibrio fiscal sostenible a corto y mediano plazo; y (iii) la protección del gasto social para salvaguardar los avances sociales realizados. Asimismo, el SDL aprobado para Ecuador en el año 2019 (4771/OC-EC) tuvo como objetivo apoyar: (i) la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población más vulnerable. Ambas operaciones fueron aprobadas dentro de un marco de apoyo macrofiscal del FMI. Además, en 2014, el Banco aprobó la Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del desarrollo en Ecuador (3415/OC-EC), que ofreció liquidez ante el choque externo de la caída del precio de petróleo.
- 2.6 De esta experiencia se acumularon lecciones aprendidas útiles en esta crisis que es de escala mundial y única en los últimos cien años, incluyendo: (i) el instrumento de SDL del Banco es un vehículo efectivo de canalización de recursos de apoyo presupuestario de manera rápida en situaciones de crisis; (ii) su valor añadido principal, además del financiero, es que apalanca y robustece el programa del FMI y agrega un nivel de acompañamiento técnico al gobierno para el cumplimiento de los compromisos acordados; y (iii) la importancia del acompañamiento a través de la Cooperación Técnica (CT) y el diálogo constante con las autoridades para el apoyo y cumplimiento de los compromisos con el FMI.
- 2.7 **Coordinación con otros donantes.** Al ser el SDL un instrumento que requiere de acompañamiento con un programa del FMI que esté aprobado y desembolsando, la preparación de esta operación requirió de coordinación constante con el FMI, con quien el Banco ha establecido una estrategia conjunta pre COVID-19 en el área de modernización de la DGI del MEF y en el desarrollo de instituciones fiscales más congruentes con el nivel de desarrollo de Panamá.

De igual manera, se está coordinando con el Banco Mundial (BM) en temas de modernización de las instituciones fiscales y de política tributaria, así como en compras públicas y modernización del sistema de administración financiera. Este programa es de apoyo presupuestario por un monto de US\$500 millones³⁷. El Banco también está coordinando actividades con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)³⁸. Dicha coordinación rendirá frutos de cara al proceso de recuperación del post COVID-19 que será acompañado de un proceso de consolidación fiscal (¶1.12).

2.8 Complementariedad con otras operaciones del Banco. El Banco está preparando el programa global de crédito para preservar el sector productivo y el empleo, por un monto de US\$150 millones en apoyo a la atención de la emergencia del COVID-19 y las medidas de recuperación económica. Este proyecto busca apoyar a la recuperación del sector de las micro, pequeña y mediana empresas mediante la inyección de liquidez para operaciones de primer y segundo piso a través del Banco Nacional de Panamá. Entre los sectores a atender se encuentran el sector agropecuario, así como los sectores de comercio y servicio. Se espera que los fondos puedan apoyar la permanencia de las empresas y la recuperación del tejido productivo en el país. Esta operación es complementaria con el SDL porque apoya el sistema financiero a ayudar a las empresas más vulnerables, mientras que el SDL apoya la respuesta fiscal debido a los costos asociados a la gestión de la pandemia y a compensar con la pérdida de ingresos tributarios y no tributario. Asimismo, el actual programa se complementa con la operación en preparación para el Programa de Transformación Digital de la Gestión Tributaria en Panamá cuyo objetivo principal es incrementar la eficiencia de la recaudación tributaria. El objetivo específico es aumentar la eficacia del control tributario y facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. El MEF confirmó la importancia de esta operación, ya que la modernización digital apoyará el proceso de consolidación fiscal post pandemia. De igual manera, el Banco se encuentra preparando un conjunto de CT regionales para apoyar a los países en la recuperación económica y fiscal posterior a la pandemia. Estas CT, cada una con un enfoque subregional, apalancarán soluciones entre los países miembros y brindarán asistencia técnica específica para fortalecer la gestión fiscal e institucional. Además, Panamá, cuenta con una CT en preparación cuyo fin es apoyar el desarrollo institucional, organizacional y analítico para desarrollar y apalancar soluciones digitales y la aplicación de *data analytics* en la DGI.

2.9 En materia de conocimiento y diálogo en este momento el Banco está cooperando con el MEF y la DGI en un programa para mantener continuidad de operaciones de forma digital en los procesos de recaudación y cobranza, y de servicio al contribuyente. Como parte del diálogo con el MEF previo a la emergencia COVID-19, el Banco ha sentado las bases para apoyarlos en la fase post COVID-19 a fin de discernir los generadores de deuda flotante, su impacto en el pago a proveedores. Por otro lado, el proceso de consolidación fiscal requerirá la mejor focalización del gasto corriente, subsidios y transferencias. El Banco ya ha acordado con el MEF que se apoyarán estos estudios de calidad de

³⁷ Ver Cuadro 2. Financiamiento General Identificado.

³⁸ Ver Cuadro 2. Financiamiento General Identificado.

gasto. Asimismo, el Banco también está en el proceso de comenzar un apoyo técnico (¶2.4) para mejorar la gestión de la inversión pública y pública-privada.

- 2.10 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) y se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho a través del fortalecimiento institucional para la sostenibilidad fiscal. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) al aumentar los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. El programa está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en las áreas del fortalecimiento de la gestión y el financiamiento del sector público, y la gestión macro fiscal; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público y la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social. El programa está alineado con la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), ya que los resultados previstos de la operación responden directamente al área de diálogo de estabilidad macro financiera y fiscal.

A. Objetivos, componentes y costo

- 2.11 **Objetivo del programa.** El objetivo del programa es apoyar las políticas fiscales y acciones que el Gobierno de Panamá está llevando a cabo para enfrentar la pandemia del COVID-19 con miras a asegurar la continuidad de la estabilidad macroeconómica y fiscal. Los objetivos específicos son: (i) implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal; y (ii) mantener una balanza de pagos estable.
- 2.12 El programa está alineado con el IFR del FMI, que fue aprobado 15 de abril de 2020. El soporte presupuestario del SDL contribuirá a financiar los esfuerzos para contener la crisis sanitaria, mitigar su impacto sobre los hogares vulnerables, y promover políticas que reduzcan su efecto en la economía en el corto plazo. El programa está estructurado en una única operación a ser desembolsada en un solo tramo.
- 2.13 En línea con el IFR del FMI, a continuación se detallan los compromisos específicos asumidos por el Gobierno de Panamá en el marco de los componentes del programa propuesto, los cuales están contenidos en la [Carta de Política](#) de la presente operación y se encuentran reflejados en la [Carta de Intención](#) presentada al FMI.
- 2.14 **Componente I. Implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal.** La Matriz de Compromisos contempla, dentro de este componente, el compromiso del Gobierno de Panamá a: (i) asegurar una ratio deuda pública a PIB sostenible y en una clara senda decreciente; y (ii) una vez la pandemia esté controlada, retornar a los ajustes fiscales graduales presentados en la Ley de Responsabilidad Fiscal y Social y a fortalecer la administración financiera del sector público para asegurar un enfoque efectivo del sector público.
- 2.15 **Componente II. Mantener una balanza de pagos estable.** La Matriz de Compromisos contempla, dentro de este componente, el compromiso del Gobierno de Panamá a: (i) asegurar la estabilidad macroeconómica y evitar

medidas o políticas que podrían exacerbar dificultades de balanza de pagos; (ii) no imponer nuevas o intensificar restricciones existentes a transferencias internacionales y/o operaciones de comercio para propósitos de balanza de pagos; y (iii) no entrar en acuerdos de pagos bilaterales inconsistentes con el artículo VIII del acuerdo del FMI.

B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa

2.16 El impacto esperado del programa es contribuir a una reducción de la deuda pública de Panamá, por lo que el indicador de impacto que se utilizará es el nivel de deuda sobre PIB, el cual se espera disminuir de 48,5% en 2020 a 44,6% en 2025. Para el primer objetivo específico, que busca implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal, los indicadores de resultado son: (i) el balance fiscal global del SPNF como porcentaje del PIB; y (ii) el balance primario del SPNF como porcentaje del PIB³⁹. Para el caso del segundo objetivo específico, que se enfoca en mantener una balanza de pagos estable, el indicador de resultado al que se dará seguimiento es el déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB.

2.17 El programa beneficiará:

- a. Al Gobierno de Panamá, a través de: (i) la obtención de recursos de rápido desembolso para financiar gastos corrientes que quedaron desfinanciados debido a la caída de la recaudación tributaria; y (ii) la generación de un marco estratégico de política fiscal de mediano plazo para recuperar la sostenibilidad fiscal.
- b. La población en general, a través del financiamiento de programas de protección de ingresos de las familias y las empresas y, en el mediano plazo, de acciones que mantengan la estabilidad macroeconómica.
- c. El sector privado, al promover su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones para las inversiones relacionadas con la reactivación de la economía y en el mediano plazo, de acciones que mantengan la estabilidad macroeconómica.

III. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

3.1 Este SDL se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, pero no forma parte del programa ordinario de financiamiento del Banco aprobado en el Plan Financiero a Largo Plazo, razón por la cual se propone hacer uso de la capacidad de financiamiento ampliada del Banco para financiar este SDL. La operación ha sido preparada en coordinación con el IFR aprobado por el FMI. La estructura de un solo tramo y los mecanismos de financiamiento complementario con el FMI proporcionan un mecanismo flexible y eficaz para apoyar las medidas de emergencia que está llevando a cabo el gobierno para mitigar los efectos

³⁹ Para detalles del cálculo de los indicadores de resultado, ver Matriz de Resultados.

sanitarios y económicos de la pandemia. Los recursos del SDL se desembolsarán al gobierno en un solo tramo a la cuenta bancaria indicada para tal fin por el MEF.

- 3.2 El monto de este programa es de US\$400 millones. Para determinar el monto del préstamo se tuvieron en cuenta: (i) los criterios de elegibilidad del SDL (¶2.1); (ii) el tamaño del paquete de medidas para atender la emergencia derivada del COVID-19; (iii) los US\$515 millones disponibles del FMI; y (iv) las brechas fiscales y de la balanza de pagos, la sostenibilidad de la deuda del país y los factores de riesgo (párrafo 3.3 de las directrices para la categoría de SDL, GN-2031-17). El programa ayudará a cubrir el financiamiento adicional que necesita el país por efecto de la pandemia, que se estima en US\$4.265 millones para el resto de 2020, de los cuales US\$400 millones serán proporcionados por el BID por medio del SDL (Ver Cuadro 2).

B. Riesgos ambientales y sociales

- 3.3 De conformidad con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID, este programa no requiere clasificación de impactos ex ante. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

C. Riesgos fiduciarios

- 3.4 No se identifican riesgos fiduciarios para este programa. Los recursos irán directamente al MEF, para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las condiciones definidas en la Matriz de Compromisos establecidas en el Contrato de Préstamo.

D. Otros riesgos y temas claves

- 3.5 Dado los niveles de incertidumbre en la economía mundial y la duración de la pandemia, es importante tomar en cuenta los posibles riesgos a la operación los cuales se resumen a continuación:
- 3.6 **Sostenibilidad macroeconómica y fiscal (medio).** Los costos previstos para la pandemia que forman la base del análisis fiscal son estimaciones que pueden variar significativamente si es que la pandemia se extiende⁴⁰, por lo que existe el riesgo de que los costos sean mayores a los esperados. Asimismo, según las estimaciones de la DGI, si la duración de la situación de baja actividad económica debido a la cuarentena terminara en mayo, la economía decrecería un 2% del PIB,

⁴⁰ Por ejemplo, a medida que los impactos económicos y fiscales avanzan, el Fondo Panamá Solidario se ha ampliado a las personas con contratos laborales suspendidos. Dependiendo de la condición, el apoyo directo consiste en la entrega de bolsas de comida (para las zonas rurales y de difícil acceso), bonos de US\$80 (para zonas urbanas) y, posteriormente, el uso de la cédula como vale digital con un saldo de US\$80 para compras en supermercados. Según las autoridades, al 4 de mayo, el programa había llegado a 1.696.058 beneficiarios.

y la recaudación esperada para 2020 sería de 6,7% del PIB, lo cual es una caída de 1,7% del PIB en la recaudación con respecto a la esperada pre-COVID-19. Sin embargo, si el arranque a la nueva normalidad es lento y existen rebrotes de contagio comunitarios, existe el riesgo de que la caída del PIB y la recaudación sea mayor. Para mitigar estos riesgos, y con el fin de apoyar técnicamente al MEF a cuantificar los impactos fiscales en la recaudación, el gasto y la inversión pública, el Banco está coordinado con FMI y BM, a fin de promover políticas públicas que mejoren la recaudación y la calidad del gasto, como parte del plan de reactivación económica, para la post pandemia. El MEF, a través de la DGI, ha solicitado apoyo para desarrollar modelos de simulación fiscal para ITBMS y un estudio del sistema tributario actual a fin de discernir con precisión técnica los impactos económicos y recaudatorios del diseño de política actual.

- 3.7 Finalmente, es importante resaltar que el MEF ha reconfirmado en su programación la operación de transformación digital de la gestión tributaria en Panamá (¶ 2.8)⁴¹. Paralelamente, la Dirección General de Presupuesto ha solicitado apoyo técnico para focalizar el gasto y proveer apoyo a hogares vulnerables de forma más efectiva. Estos estudios son estratégicos en esta coyuntura ya que Panamá ha priorizado la mejora de la calidad de su política de gasto. Además, se cuenta con la autorización del Gobierno de Panamá para que los bancos utilicen las provisiones dinámicas (US\$1.252 millones, alrededor del 2% del PIB) para inyectar liquidez al sistema.
- 3.8 **Gestión pública y gobernanza (medio).** Aunque se cuenta con un compromiso de las autoridades a través de la Carta de Intenciones del IFR acordado con el FMI, existen riesgos de gobernanza asociados con las demandas sociales post pandemia, que podrían comprometer la reducción de gastos, y la resistencia del sector privado a terminar las medidas de moratoria de pago de impuestos. Si bien este riesgo no se puede mitigar en su totalidad, el Banco apoyará con asistencia técnica a través de sus CT regionales de respuesta a la pandemia en temas prioritarios para recuperar la recaudación de ingresos tributarios, mejorar la calidad de gasto, apoyar y promover inversión pública con alto impacto en la generación de empleo y con altos impactos multiplicadores en la economía, de tal forma que se apoye el ajuste fiscal necesario para recobrar el equilibrio fiscal. Por otro lado, el gasto social (no el adicional generado por la respuesta a la pandemia), se mantiene protegido a través de la decisión del gobierno de mantener, en las leyes futuras de presupuesto, la cláusula de protección del gasto social ante recortes de gasto.

IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de implementación

- 4.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República de Panamá. El OE será el MEF, que se encargará de: (i) presentar comprobantes de que se han cumplido las condiciones para el desembolso del préstamo acordadas por el gobierno y el Banco; (ii) promover medidas para alcanzar los objetivos de

⁴¹ Carta del MEF del 14 de abril de 2020 solicitando la operación.

política definidos en el programa; y (iii) compilar, mantener y proporcionar al Banco la información necesaria, indicadores y parámetros para el monitoreo y evaluación de los resultados del programa.

- 4.2 **Compromisos y desembolso de los recursos del préstamo.** El único desembolso de los recursos del préstamo será realizado de acuerdo con las disposiciones establecidas en el correspondiente contrato de préstamo a ser suscrito entre el Prestatario y el Banco, incluida la relativa a que los recursos del Acuerdo de Financiamiento Rápido (IFR) aprobado por el FMI se estén o hayan sido desembolsados. La Matriz de Compromisos (Anexo II) identifica los compromisos adquiridos por el Gobierno de Panamá y contenidos en la [Carta de Intención](#) de fecha 7 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de Panamá al FMI, la cual forma parte integrante del Informe del FMI titulado *Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument*, aprobado por el Directorio del FMI. Dichos compromisos están identificados en la [Carta de Política](#) remitida por el Gobierno de Panamá el 27 de mayo de 2020 y serán reflejados en el mencionado contrato de préstamo.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 4.3 **Monitoreo.** El Prestatario y el Banco mantendrán reuniones regulares para dar seguimiento. Las visitas del personal del FMI a Panamá serán instrumento de monitoreo. El OE compilará y procesará todos los datos necesarios para el monitoreo y evaluación del programa. Las consultorías que se contraten para verificar los indicadores de la Matriz de Resultados y las actividades de la Matriz de Compromisos se financiarán con fondos administrativos del Banco.
- 4.4 **Evaluación.** Después del cierre del año fiscal 2025, cuando concluyan los compromisos de mediano plazo reflejados en la matriz de resultados, el Banco elaborará una evaluación de los indicadores acordados y las respectivas metas de esta operación, que serán insumos de una evaluación de la efectividad del instrumento SDL en su conjunto.
- 4.5 **Carta de Política.** La [Carta de Política](#), emitida por el Gobierno de Panamá, en la que reitera su compromiso con las políticas del marco macroeconómico acordadas con el Banco está alineada con la Matriz de Compromisos y la Matriz de Resultados para el programa.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo:	El objetivo del programa es apoyar las políticas fiscales y acciones que el Gobierno de Panamá está llevando a cabo para enfrentar la pandemia del COVID-19 con miras a asegurar la continuidad de la estabilidad macroeconómica y fiscal. Los objetivos específicos son: (i) implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal; y (ii) mantener una balanza de pagos estable.
------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad	Línea Base 2020 ¹	2021	2022	2023	2024	Meta 2025	Medios de verificación
Objetivo General: Apoyar las políticas fiscales y acciones que el Gobierno de Panamá está llevando a cabo para enfrentar la pandemia del COVID-19 con miras a asegurar la continuidad de la estabilidad macroeconómica y fiscal								
Deuda pública total como % del PIB	%	48,5	48,9	47,9	46,7	45,6	44,6	Informes de cierre fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad	Línea Base 2020 ¹	2021	2022	2023	2024	Meta 2025	Medios de verificación
Objetivo Específico 1: Implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal								
Balance fiscal global (excluye ACP) como % del PIB	%	-6,25	-2,5	-2	-2	-2	-2	Informes de cierre fiscal del Ministerio de Economía Y Finanzas
Balance primario (excluye ACP) como % del PIB	%	-4,2	-0,3	0,1	0	0	-0,1	Informes de cierre fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas
Objetivo Específico 2: Mantener una balanza de pagos estable								
Déficit de Cuenta Corriente como % del PIB	%	-6,8	-6	-5,3	-4,8	-4,2	-4,1	Informes de Contraloría General de la República

¹ La línea base es la estimación del resultado a fines del 2020 contenida en el Marco Macroeconómico del IFR del FMI. Para fines de la evaluación, este monto se actualizará una vez que las cifras finales y oficiales estén disponibles.

MATRIZ DE COMPROMISOS¹

Objetivo:	El objetivo del programa es apoyar las políticas fiscales y acciones que el Gobierno de Panamá está llevando a cabo para enfrentar la pandemia del COVID-19 con miras a asegurar la continuidad de la estabilidad macroeconómica y fiscal. Los objetivos específicos son: (i) implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal; y (ii) mantener una balanza de pagos estable.
------------------	---

Componentes/ Objetivos de las Áreas de Acción	Compromisos
Implementar ajustes fiscales y reducir el déficit fiscal	I. Asegurar una ratio deuda pública a PIB sostenible y en una clara senda decreciente. II. Una vez la pandemia esté controlada, retornar a los ajustes fiscales graduales presentados en la Ley de Responsabilidad Fiscal y Social y a fortalecer la administración financiera del sector público para asegurar un enfoque efectivo del sector público.
Mantener una balanza de pagos estable	I. Asegurar estabilidad macroeconómica y evitar medidas o políticas que podrían exacerbar dificultades de balanza de pagos. II. No imponer nuevas o intensificar restricciones existentes a transferencias internacionales y/o operaciones de comercio para propósitos de balanza de pagos. III. No entrar en acuerdos de pagos bilaterales que son inconsistentes con el artículo VIII del acuerdo del FMI.

¹ Los compromisos identificados en la presente matriz corresponden a los adquiridos por el Gobierno de Panamá y contenidos en la [Carta de Intención](#) de fecha 7 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de Panamá al FMI y que forma parte integrante del Informe del FMI titulado *Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument*, aprobado por el Directorio del FMI el 15 de abril de 2020.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Panamá. Préstamo ___/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Emergencia para la Sostenibilidad
Macroeconómica y Fiscal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$400.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2020)