



REPORTE DE ASISTENCIA TÉCNICA

PANAMÁ

Reporte de la Misión de Asistencia Técnica en Estadísticas de Finanzas Públicas (28 de marzo al 1 de abril, 2022)

ENERO DE 2024

PREPARADO POR

Alberto F. Jiménez de Lucio



MIEMBROS

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana

SOCIOS

Banco Centroamericano de Integración Económica, España, Colombia, México, Luxemburgo, Noruega, Unión Europea y Canadá

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este informe constituye asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de Panamá ("el beneficiario de la asistencia técnica") en respuesta a su solicitud. El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica, y, cuando lo solicite, al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, incluido el Comité de Dirección del CAPTAC-DR, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica objete expresamente dicha divulgación (véanse las [directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica](#)). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, incluyendo el Comité Técnico del CAPTAC-DR, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Estadística del FMI.

MIEMBROS



Costa Rica



República Dominicana



El Salvador



Guatemala



Honduras



Nicaragua



Panamá

SOCIOS



Cofinanciado por la Unión Europea



BCIE



THE GOVERNMENT OF THE GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG



GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL



El futuro es de todos

APC Colombia Agencia Presidencial de Cooperación Internacional



Norad



HACIENDA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Global Affairs Canada

Affaires mondiales Canada

ÍNDICE

Glosario	4
RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y RECOMENDACIONES PRIORITARIAS DE LA MISIÓN	5
SUMMARY OF THE PRIORITY RESULTS AND RECOMMENDATIONS FROM THE MISSION	7
EVALUACIÓN TÉCNICA DETALLADA Y RECOMENDACIONES	9
A. Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero	9
B. Unidades del Gobierno General y de las Sociedades Públicas y su Sectorización	12
C. Cuadros Punteo entre las Clasificaciones de Ingreso y Gasto Nacionales y las Clasificaciones del MEFP 2014	13
D. Compilación de EFP por Encima de la Línea para el GCP, Año 2020	14
E. Fuentes de Información para la Compilación de EFP debajo de la Línea para el GCP	15
F. Fuentes de Información para Ampliar la Cobertura de las EFP	16
CUADROS	
1. Panamá: Recomendaciones Prioritarias	6
1. Panama: Priority Recommendations	8
ANEXOS	
1. Lista de funcionarios participantes durante la sesión	17
2. Estructuras de las tablas en la publicación 'Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero'	18
3. Tabla Institucional del Sector Público de Panamá.	21
4. Cuadro Punteo de Gastos entre la clasificación nacional y la clasificación del MEFP 2014.	23
5. Compilación de EFP para el GCP del año 2020.	24

Glosario

AC	Asistente de Clasificación
CSS	Caja de Seguro Social
CAPTAC-RD	Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CGR	Contraloría General de la República
DFP	Dirección de Financiamiento Público del MEF
DGI	Dirección General de Ingresos del MEF
DGT	Dirección General de Tesorería del MEF
DNMySC	Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad de la CGR (antes DMSYC)
DPP	Dirección de Políticas Públicas del MEF
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
EDP	Estadísticas de Deuda Pública
GCP	Gobierno Central Presupuestario
<i>GEDSP 2011</i>	<i>Guía para Estadísticas de la Deuda del Sector Público 2011</i>
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo de la CGR
ISTMO	Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
<i>MEFP 1986</i>	<i>Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986</i>
<i>MEFP 2014</i>	<i>Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014</i>
SPNF	Sector Público no Financiero

RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y RECOMENDACIONES PRIORITARIAS DE LA MISIÓN

En respuesta a una solicitud del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el suscrito condujo una misión de asistencia técnica en estadísticas de finanzas públicas (EFP) del 28 de marzo al 1 de abril de 2022.

El objetivo principal de la misión fue apoyar a las autoridades en la ejecución del plan de acción para mejorar la compilación y divulgación de EFP, siguiendo los lineamientos del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014)*. Esta misión es parte de las actividades de la Fase 3 del Proyecto de Armonización Regional: EFP y EDSP, apoyado por el Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-RD) y da seguimiento a misiones previas en diciembre de 2020 y enero de 2022.

La tarea principal de la misión fue apoyar a las autoridades en la compilación de estadísticas de finanzas públicas (EFP) para unidades del Gobierno General y el Sector Público No financiero (SPNF) de Panamá. En la actualidad, la Dirección de Políticas Públicas (DPP) del MEF elabora mensualmente el documento “Balance Fiscal del Gobierno Central y del SPNF”, el cual contiene cuatro cuadros con estadísticas de ingresos, gastos y financiamiento, en un formato de presentación nacional. Este documento, por ley, debe publicarse trimestralmente con un rezago no mayor de 45 días. Las estadísticas presentadas en este documento son la fuente de las cifras declaradas al FMI equipo de Panamá y otros organismos internacionales. Otras estadísticas fiscales publicadas por el INEC tienen un rezago muy significativo.

El hallazgo principal de la misión es que existen fuentes de financiamiento para compilar EFP por encima y por debajo de la línea para el gobierno central presupuestario, los fondos de seguridad social y las sociedades públicas no financieras. Sin embargo, el uso de estas fuentes de información para compilar EFP en formato *MEFP 2014* no parece posible hasta que se asigne claramente la responsabilidad por dicha tarea a las distintas dependencias del MEF, el INEC y la Contraloría General de la República (CGR), y se establezcan mecanismos de coordinación ágiles entre las distintas dependencias para que la información fluya de manera eficaz y oportuna. Por consiguiente, **la principal recomendación de la misión** es que las autoridades asignen formalmente las responsabilidades para compilar y divulgar EFP en formato *MEFP 2014*, a la vez que establezcan mecanismos de coordinación entre las diversas dependencias involucradas en dicha tarea.

La compilación de EFP siguiendo los lineamientos del *MEFP 2014* va a requerir de asistencia técnica adicional. Los funcionarios del MEF y el INEC no tienen experiencia previa en la compilación de estadísticas fiscales acorde a la metodología internacional, por lo tanto, requieren apoyo para llevar adelante dicha tarea.

La Tabla 1 muestra las principales recomendaciones específicas de la misión.

Tabla 1. Panamá: Recomendaciones Prioritarias

Fecha Pretendida	Recomendación Prioritaria	Direcciones Responsables
Mayo de 2022	Utilizar la lista de unidades del sector público sectorizada durante la misión para la compilación de estadísticas macroeconómicas.	INEC, MEF
Mayo de 2022	Definir al gobierno central presupuestario (GCP) como el conjunto de entidades de la administración central (agrupación nacional denominada gobierno central) para facilitar la comprensión de los cambios introducidos por la adopción del formato MEFP 2014.	INEC, MEF
Diciembre de 2022	Revisar y completar el cuadro puente de ingresos existente.	INEC, MEF
Mayo de 2022	Utilizar el cuadro puente revisado entre gastos según la clasificación nacional y la clasificación internacional para la compilación de las partidas de gasto de las EFP.	INEC, MEF
Mayo de 2022	Compilar EFP encima de la línea para el GCP.	INEC, MEF
Diciembre de 2022	Compilar EFP debajo de la línea para el GCP en formato MEFP 2014, utilizando las fuentes de información identificadas durante la misión.	INEC, MEF
Junio de 2024	Compilar EFP en formato MEFP 2014 para los fondos de seguridad social y sociedades públicas no financieras.	INEC, MEF

Véase información más detallada sobre las recomendaciones prioritarias y las medidas/objetivos conexos del plan de acción en *Evaluación técnica detallada y recomendaciones*.

SUMMARY OF THE PRIORITY RESULTS AND RECOMMENDATIONS FROM THE MISSION

In response to a request from the National Statistics and Census Institute (INEC) and the Ministry of Economy and Finance (MEF), a technical assistance (TA) mission on government finance statistics (GFS) was conducted between March 28 to April 1, 2022. The mission's main objective was to support the authorities in the execution of the action plan to improve the GFS compilation and dissemination, following the guidelines of the *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. The mission is part of Phase 3 activities of the Regional Harmonization Project: GFS and PSDS, supported by the Regional Technical Assistance Center for Central America, Panama, and the Dominican Republic (CAPTAC-RD) and followed up on previous missions in December 2020 and January 2022.

The mission's main task was to support the authorities in the compilation of government finance statistics (GFS) for units of the General Government and the Non-Financial Public Sector (NFPS) of Panama. Currently, the MEF's Public Policies Directorate (DPP in Spanish) publishes a monthly document, "Fiscal Balance of the Central Government and the NFPS", which contains four tables showing income, expenditure, and financing statistics, in a national presentation format. This document, by law, must be published quarterly with no more than a 45-day delay. The statistics presented in this document are the source of the figures declared to the IMF country team and other international organizations. Other fiscal statistics published by the INEC have a very significant lag.

The mission's main finding is that there are data sources available to compile GFS above and below the line for the budgetary central government, social security funds and non-financial public corporations. However, the use of these data sources to compile GFS in the *GFSM 2014* format does not seem possible until the responsibility for this task is clearly assigned amongst the compiling units in the MEF, INEC and the Office of the Comptroller General of the Republic (CGR) offices, and strong coordination mechanisms are established between the different units so that the data is exchanged in an effective and timely manner. Therefore, **the mission's main recommendation** is that the authorities formally assign the responsibilities for compiling and disseminating GFS in *GFSM 2014* format, while establishing coordination mechanisms between the various agencies involved in this task.

The GFS compilation following the GFSM 2014 guidelines will require additional technical assistance. The MEF and the INEC officials do not have previous experience in the compilation of fiscal statistics in accordance with the international methodology, therefore, they require support to carry out this task.

Table 1 shows the mission’s priority recommendations.

Table 1. Panama: Priority Recommendations

Target Date	Key Recommendations	Responsible Directorates
May 2022	Use the public sector units sectorized list during the mission for the compilation of macroeconomic statistics.	INEC, MEF
May 2022	Define the budgetary central government (BCG) as the set of entities of the central administration (national group called central government) to facilitate understanding of changes introduced by the adoption of the <i>GFSM 2014</i> .	INEC, MEF
December 2022	Review and complete the existing bridge table for revenues.	INEC, MEF
May 2022	Use the revised bridge table between expenditures according to the national and international classification to compile GFS expenditure.	INEC, MEF
May 2022	Compile above-the-line GFS for the BCG.	INEC, MEF
December 2022	Compile below-the-line GFS for the BCG in <i>GFSM 2014</i> format, using the information sources identified during the mission.	INEC, MEF
June 2024	Compile GFS in <i>GFSM 2014</i> format for social security funds and non-financial public corporations.	INEC, MEF

For more detailed information on key recommendations and related measures/milestones for the action plan, see Detailed Technical Assessment and Recommendations.

EVALUACIÓN TÉCNICA DETALLADA Y RECOMENDACIONES

1. La misión tuvo como tareas principales: (a) revisar y completar el cuadro de unidades del gobierno general (sector público) y su sectorización; (b) revisar y completar los cuadros puente vinculando las clasificaciones nacionales de ingreso y gasto a las clasificaciones del *MEFP 2014*; (c); compilar EFP encima de la línea para el GCP (d) explorar fuentes de información para compilar EFP debajo de la línea para el GCP; (e); y (e) explorar fuentes de información para expandir la cobertura institucional de las EFP.

La misión agradece a los funcionarios del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por la cooperación brindada, que le permitió llevar adelante con éxito sus tareas. El listado de los funcionarios que participaron en reuniones con la misión aparece en el Anexo 1.

A. Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero

2. La misión utilizó como punto de partida para sus labores el documento publicado por el MEF denominado “Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero” (<https://www.mef.gob.pa>). Este documento, elaborado por la Dirección de Políticas Públicas (DPP) del MEF, contiene las cifras más actualizadas de los ingresos, gastos y financiamiento del gobierno, siguiendo en términos generales un formato similar al del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986 (MEFP 1986)*. Ver Anexo 2. Específicamente, incluye cuatro cuadros con cifras agregadas: (a) el Cuadro 1, presenta los ingresos y gastos del SPNF, así como el resultado del período; (b) el Cuadro 2 presenta el financiamiento interno y externo del SPNF, más una línea de “ajustes”; (c) el Cuadro 3 presenta los ingresos y gastos del Gobierno Central, así como el resultado del período; y (d) el cuadro 4 presenta el financiamiento interno y externo del Gobierno Central, más una línea de “ajustes”. A la fecha, este documento se divulga mensualmente; anteriormente se divulgaba de manera trimestral, por ley no más de 45 días de vencido el trimestre. Las estadísticas presentadas en este documento son las utilizadas en los Informes de Artículo IV del FMI y las declaradas a la Secretaría del Consejo Monetario de Centroamérica.

3. Los cuadros mencionados presentan las estadísticas siguiendo un desglose nacional, el cual requiere una explicación para su adecuada comprensión. Como se puede observar, el Cuadro 1 (Balance Fiscal del SPNF) detalla los ingresos y gastos utilizando una mezcla de tipos de ingreso y subsectores. El Cuadro 1 presenta tres componentes principales: Ingresos Totales, Gastos Totales y Balance Total. Consideremos el primer componente, Ingresos Totales, este se desdobra en Ingresos Corrientes del Gobierno General, Balance Operacional de las Empresas Públicas, Agencias no Consolidadas y Otros, Ingresos de Capital, Concesión Neta de Préstamos y

Donaciones. Los Ingresos Corrientes del Gobierno General se desglosan a su vez en Gobierno Central, CSS y Agencias Consolidadas. En términos de los subsectores definidos en el *MEFP 2014*:

- el Gobierno Central en la sectorización nacional abarca la administración central y corresponde al subsector gobierno central presupuestario del *MEFP 2014*;
- el CSS es la Caja de Seguro Social en la sectorización nacional es una institución descentralizada y corresponde al subsector fondos de seguridad social del *MEFP 2014*;
- las agencias consolidadas en la sectorización nacional incluyen dos instituciones descentralizadas (Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), Universidad de Panamá), una empresa pública (Instituto de Mercaderos Agropecuario (IMA)), y dos intermediarios financieros (Banco Hipotecario Nacional (BHN) y Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)). Estas unidades corresponden a tres diferentes subsectores del *MEFP 2014*. Esta agrupación viene del pasado y parece derivarse de la definición de gobierno en un acuerdo con el FMI.

4. Las estadísticas de ingreso presentadas en el Cuadro 1 no corresponden a ingresos propiamente en algunos casos. El segundo componente de los Ingresos Totales es Balance Operacional de las Empresas Públicas. Como su nombre lo indica, las cifras presentadas para este grupo de unidades no corresponden a ingresos propiamente, sino a la diferencia entre ingresos y gastos de un conjunto de sociedades públicas no financieras. El tercer componente de los ingresos Totales es Agencias no Consolidadas y Otros. Las agencias no consolidadas abarcan a todas las instituciones descentralizadas, municipios, empresas públicas e intermediarios financieros no incluidos en las agencias consolidadas (excepto Aeropuerto Nacional de Tocumen, Empresa Nacional De Autopistas y la Empresa de Transmisión Eléctrica). Las cifras de ingreso presentadas para este grupo de unidades no corresponden a ingresos propiamente, sino a información obtenida de las variaciones en sus saldos de cuenta corriente. Los otros tres componentes de los Ingresos Totales son Ingresos de Capital, Concesión Neta de Préstamos y Donaciones. Estos tres componentes registran cifras de ingreso mínimas. Además, la Concesión Neta de Préstamos debiera ubicarse bajo Gastos Totales.

5. El segundo componente del Balance Fiscal, Gastos Totales, se desdobra en Gastos Corrientes y Gastos de Capital. Los Gastos Corrientes se desglosan a su vez en: (a) Gastos Corrientes excluyendo el pago de intereses, detallados por Gobierno Central, CSS y Agencias Consolidadas, y (b) Intereses, detallados en Intereses Externos e Intereses Internos. La correspondencia de la sectorización nacional con la sectorización del *MEFP 2014* es la misma que se indicó para los ingresos. Los Gastos de Capital se presentan sin ningún desdoble. El tercer componente, Balance Total, es la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos Totales. Cabe señalar que tanto las cifras de ingreso como las de gasto no incluyen información sobre la Autoridad del Canal de Panamá.

6. El Cuadro 2, Financiamiento del SPNF, presenta tres componentes principales: Externo, Doméstico y Ajuste. El primer componente, Externo, presenta el financiamiento

externo, detallando los desembolsos y amortización de préstamos externos, y el saldo neto de inversión financiera. Este saldo corresponde a suscripciones anuales del Estado a instituciones multilaterales. Las cuales el *MEFP 2014* trata como gasto y no como financiamiento, en caso de ser no reembolsables. El segundo componente, Doméstico, presenta el financiamiento interno, detallando el crédito bancario neto por institución, el financiamiento interinstitucional por tipo de instrumento financiero, y el crédito no bancario neto por tipo de instrumento financiero. El tercer componente, Ajustes, se presenta sin ningún desglose. Ajustes incluye una variedad de partidas, incluyendo la discrepancia estadística. Las cifras para este componente son significativas y ameritan investigación adicional, es posible que existan partidas que no se han clasificado correctamente.

7. El Cuadro 3, Balance Fiscal del Gobierno Central, repite los componentes principales del Cuadro 1, pero presenta los ingresos y gastos del GCP por tipo de ingreso y de gasto.

Las cifras de ingresos y gastos corrientes que se presentan en el Cuadro 3 difieren de las cifras que se presentan en el Cuadro 1 debido a que las cifras del primer cuadro se presentan en términos consolidados. El Cuadro 4, Financiamiento del Gobierno Central, tiene una estructura muy similar a la del Cuadro 2, excepto que no incluye el componente de financiamiento interinstitucional.

8. Las cifras que aparecen en el Balance Fiscal provienen de una variedad de fuentes. Las cifras de ingresos corrientes del gobierno central provienen originalmente del sistema I-Tax de la Dirección General de Ingresos (DGI). Este sistema recoge información de los agentes recaudadores y las remite a fin de más al Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). Las cifras de ingresos corrientes que aparecen en el Balance Fiscal divulgado se extraen de ISTMO. Estas mismas cifras son revisadas y ajustadas por el Departamento de Estadísticas Económicas (Sección de Estadísticas Fiscal y Financiera) del INEC. Las cifras de la DGI también son revisadas por la Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad (Sección Contable de Ingresos y Remuneraciones) de la Contraloría General de la República (CGR). Posteriormente, la CGR y el INEC concilian las cifras de ingresos corrientes. Una vez conciliadas las cifras se divulgan en el Informe Nacional de las Rentas que emite la CGR. Estas son las cifras de ingresos corrientes oficiales del GCP. Las cifras de ingresos de capital provienen de la Dirección General de Tesorería (DGT).

9. Las cifras de ingreso de la CSS y las agencias consolidadas provienen de sus respectivos flujos de caja. Las cifras que se incluyen bajo ingresos para las empresas públicas también provienen de sus flujos de caja, pero las cifras corresponden al balance operacional (ingresos menos gastos). Las cifras que se incluyen bajo ingresos para las agencias no consolidadas corresponden en realidad a variaciones en sus saldos de cuenta corriente.

10. Las cifras de gastos corrientes del GCP provienen de la Dirección Nacional de Contabilidad y se extraen de ISTMO. Las cifras de gastos corrientes utilizadas corresponden al gasto pagado y al gasto devengado. Cabe mencionar que las cifras de gastos corrientes del GCP incluyen una partida denominada "Transferencias d/c Documentos fiscales" (incentivos), que corresponde a créditos tributarios (la contrapartida se registra como ingresos corrientes

indirectos). Las cifras de gastos corrientes de la CSS y las agencias consolidadas provienen de sus flujos de caja. Las cifras de intereses provienen de la Dirección de Financiamiento Público (DFP) del MEF. Las cifras de gasto de capital provienen de ISTMO. Las cifras de financiamiento del GCP provienen de la DFP, la DGT y bancos. Las cifras del SPNF incluyen además información proveniente de la CSS.

11. Las cifras publicadas inicialmente en el *Balance Fiscal del GCP y del SPNF* son preliminares. Posteriormente, cuando se dispone de cifras revisadas, éstas no se introducen explícitamente. Simplemente se introducen en la columna del período anterior con la cual se comparan las cifras del período actual.

Medidas Recomendadas:

- *Reclasificar la Concesión Neta de Préstamos de ingresos a gastos;*
- *Reclasificar la Inversión Financiera de financiamiento externo a gastos corrientes, si las suscripciones a los organismos internacionales no son reembolsables;*
- *Revisar la partida de Ajustes del financiamiento para determinar su clasificación según el MEFP 2014;*
- *Insertar en el Balance Fiscal del GCP y del SPNF una nota para comunicar a los usuarios cuando se reemplazan cifras preliminares por cifras revisadas.*

B. Unidades del Gobierno General y de las Sociedades Públicas y su Sectorización

12. La misión revisó la Tabla Institucional del Sector Público elaborada por la misión de asistencia técnica de enero 2022. Para este fin, utilizó la lista de instituciones que componen el Sector Público Panameño que aparece en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público (versión actualizada 2018). Esta lista presenta las unidades de gobierno y sociedades públicas bajo cinco agrupaciones: gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y municipios. En forma conjunta con los funcionarios del INEC y del MEF, se identificó la correspondencia de todas las instituciones en términos de los subsectores y sectores del *MEFP 2014*. Ver Anexo 3.

13. En términos generales, hay un muy alto grado de correspondencia entre los agrupamientos nacionales y los subsectores del *MEFP 2014*. Así, se determinó que todas las unidades de la agrupación gobierno central corresponden al subsector gobierno central presupuestario y todas las instituciones de la agrupación instituciones descentralizadas (excepto la CSS) corresponden al subsector gobierno central extrapresupuestario. La CSS corresponde al subsector fondos de seguridad social. Cabe señalar que la misión de enero 2022 hizo un esfuerzo significativo para identificar entre las instituciones descentralizadas aquellas que conceptualmente debieran ser parte del gobierno central presupuestario. Esta misión sugirió

limitar la cobertura del gobierno central presupuestario a las entidades de la agrupación gobierno central (denominada administración central). La razón detrás de esta recomendación es que todas las estadísticas nacionales presentan cifras para esta agrupación y es altamente conveniente poder conciliar las estadísticas actuales con las nuevas estadísticas en formato *MEFP 2014*. La conciliación facilita la comprensión de los cambios introducidos por la adopción del formato *MEFP 2014*.

14. Las estadísticas fiscales nacionales no incluyen información sobre la Autoridad del Canal de Panamá. La agrupación empresas públicas corresponde en buena medida al subsector sociedades públicas no financieras. Hay dos instituciones incluidas en la agrupación empresas públicas que corresponden al subsector gobierno central extrapresupuestario: el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y la Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico (AAEPP). Este es el tratamiento que el INEC le da a estas dos instituciones para fines de cuentas nacionales. Además, la agrupación empresas públicas no incluye a la Autoridad del Canal de Panamá, la cual pertenece a subsector sociedades públicas no financieras. La agrupación intermediarios financieros corresponde directamente con el subsector sociedades públicas financieras. Por último, la agrupación municipalidades también corresponde directamente con el subsector gobiernos locales.

Medidas recomendadas:

- *Utilizar la lista de unidades del sector público sectorizada durante la misión para la compilación de estadísticas macroeconómicas;*
- *Definir al GCP como el conjunto de entidades de la administración central (agrupación nacional denominada gobierno central).*

C. Cuadros Puente entre las Clasificaciones de Ingreso y Gasto Nacionales y las Clasificaciones del *MEFP 2014*

15. La misión revisó los Cuadros Puente existentes entre las clasificaciones nacionales y las clasificaciones internacionales de ingreso y gasto. La misión de asistencia técnica de enero 2022 elaboró un cuadro puente entre la clasificación nacional de gastos y la clasificación del *MEFP 2014*. Los funcionarios locales utilizaron ese cuadro para elaborar un “macro” que les permite extraer de la base datos de gasto respectiva la información para compilar EFP en formato *MEFP 2014*. Este “macro” contiene todos los códigos contables nacionales vinculados a gastos. La misión, junto con los funcionarios locales, revisó rubro por rubro el cuadro puente previamente elaborado y asignó la clasificación *MEFP 2014* correspondiente a todos los códigos nacionales que carecían del mismo. (Ver Anexo 4).

16. El cuadro puente existente entre la clasificación nacional de ingresos y la clasificación del *MEFP 2014* fue elaborado por una misión años atrás y solo cubre un subconjunto de todos los códigos nacionales vinculado a ingresos. No le fue posible a la misión revisar y completar este cuadro puente, por cuanto no se logró la participación de un funcionario local

con el conocimiento especializado necesario para efectuar esta labor hasta el último día de la misión. Esta tarea requiere de 3 a 5 días para su ejecución debido al elevado número de códigos nacionales y tendrá que ser tema de una misión futura. En relación a este punto, se propuso al experto Alberto Jiménez de Lucio y al Sr. Mario Silva que se hiciera una formal invitación por parte del FMI a las autoridades panameñas, específicamente al Contralor General de la CGR, con copia al director del INEC y al Ministro de Economía y Finanzas, para poder de esta forma lograr reunir las partes involucradas y llegar a un acuerdo de país.

17. Los códigos nacionales de ingreso y gasto incluyen partidas que las clasificaciones del MEFP 2014 registran como otros flujos. Durante el proceso de revisión de los cuadros de ingreso y gasto existentes, la misión notó que la clasificación internacional correspondiente correspondía a partidas de otra naturaleza. Hay dos factores principales que explican esta situación: (a) las transacciones en activos no financieros se registran como ingreso o gasto según se trate de una adquisición o una disposición, y no como una categoría separada (transacciones en activos no financieros); y, (b) los desembolsos/emisiones y amortizaciones de títulos de deuda y préstamos se registran como ingreso o gasto, según se trate de una entrada o una salida de efectivo y no como una categoría separada (transacciones financieras). Por consiguiente, el cálculo del déficit/superávit fiscal por encima de la línea incluye en la práctica su financiamiento (al menos parcial).

Medidas recomendadas:

- *Utilizar el cuadro puente revisado entre gastos según la clasificación nacional y la clasificación internacional para la compilación de las partidas de gasto de las EFP;*
- *Revisar y completar el cuadro puente de ingresos existente.*

D. Compilación de EFP por Encima de la Línea para el GCP, Año 2020

18. La misión introdujo el Asistente de Clasificación (AC) utilizado por los economistas de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Estadística del FMI para la compilación de EFP en formato MEFP 2014. El AC es una herramienta Excel que facilita el manejo de información fuente nacional y su conversión a los cuadros de detalle y estados de resumen del MEFP 2014. La misión ingresó al AC la información de ingresos del GCP detallada proporcionada por el INEC para el año 2020 y utilizó el cuadro puente de ingresos existente para su asignación a los cuadros MEFP 2014 y el Estado de Operaciones del Gobierno. Como se esperaba, los ingresos nacionales fueron asignados a dos cuadros de detalle del MEFP 2014, el cuadro de ingresos y el cuadro de transacciones en activos no financieros, activos financieros y pasivos.

19. Con la colaboración de los funcionarios locales se efectuó la conciliación entre la clasificación nacional y la clasificación internacional de todas las partidas de ingreso. Después de efectuar algunos ajustes se logró una conciliación completa de los ingresos. Cabe resaltar que la cifra de ingresos total del MEFP 2014 resultó menos de la mitad que la cifra de

ingresos total nacional. Esto se debe a que las entradas por desembolsos de préstamos y emisiones de títulos de deuda se considera ingresos en la clasificación nacional, mientras que el *MEFP 2014* las trata como transacciones de financiamiento.

20. La misión ingresó al AC la información de gastos del GCP detallada proporcionada por los funcionarios locales para el año 2020 y utilizó el cuadro puente de gastos revisado para su asignación a los cuadros *MEFP 2014* y el Estado de Operaciones del Gobierno. Este ejercicio se hizo dos veces, una vez con los gastos presupuestados y otra con los gastos comprometidos acumulados. Al igual que en el caso de los ingresos, se logró una conciliación completa de los gastos. La cifra de gastos total del *MEFP 2014* resultó menor que la cifra de ingresos total nacional. Esto se debe a que las salidas por reembolso de préstamos y redenciones de títulos de deuda se considera gastos en la clasificación nacional, mientras que el *MEFP 2014* las trata como transacciones de financiamiento. El resultado de este ejercicio se presenta en el Anexo 5.

Medidas recomendadas:

- *Repetir el ejercicio de compilación de EFP por encima de la línea una vez que se disponga del cuadro puente revisado y completo;*
- *En el entretiempo, utilizar el cuadro puente de ingresos existente para compilar EFP del GCP a nivel anual y mensual para otros años;*
- *Utilizar el cuadro puente de gastos revisado por la misión para compilar EFP del GCP a nivel anual y mensual para otros años.*

E. Fuentes de Información para la Compilación de EFP debajo de la Línea para el GCP

21. Como se indicó en los dos párrafos precedentes, la información sobre ingresos y gastos incluye información parcial sobre el financiamiento del GCP. Específicamente incluye datos de los desembolsos y reembolsos de préstamos externos a largo plazo, así como de las emisiones y redenciones de títulos de deuda internas. El GCP no parece tener deuda interna por préstamos ni deuda externa por títulos de deuda. Además, existen otras fuentes de información sobre transacciones financieras: (a) la DGT del MEF dispone de datos sobre la variación de los saldos de la Cuenta Única del Tesoro, (b) la DFP del MEF dispone de datos detallados sobre la deuda externa e interna, y (c) la DPP dispone de datos sobre crédito neto de los bancos, los cuales provienen de información remitida directamente por los bancos. Esta información se encuentra disponible en forma mensual con un desfase de no más de un mes.

22. Existen fuentes de financiamiento oportunas para compilar EFP por debajo de la línea para el GCP. Sin embargo, su utilización para ese propósito requiere de coordinación interna entre las distintas dependencias del MEF, INEC y Contraloría. Por otro lado, la Dirección de Financiamiento del MEF dispone de información detallada sobre deuda

(<https://fpublico.mef.gob.pa/es/reportes>), la cual permitiría compilar los cuadros detallados y de resumen recomendados por la *Estadísticas de la Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios 2011 (GEDSP 2011)*. Es más, dicha dirección actualmente declara datos al FMI y otros organismos internacionales usando dichos cuadros.

Medidas recomendadas:

- *Compilar EFP debajo de la línea para el GCP en formato MEFP 2014, utilizando las fuentes de información identificadas durante la misión;*
- *Compilar estadísticas de deuda según las recomendaciones de la GEDSP 2011.*

F. Fuentes de Información para Ampliar la Cobertura de las EFP

23. El MEF dispone de información fuente para CSS, agencias consolidadas y empresas públicas que en principio permitiría compilar EFP para los fondos de seguridad social y sociedades públicas. La misión no tuvo oportunidad de revisar los flujos de caja de estas instituciones para determinar si dichas fuentes de información son adecuadas para compilar EFP. En cuanto a las instituciones descentralizadas que componen el gobierno central extrapresupuestario, no parece disponerse al momento de la información fuente necesaria para compilar EFP.

Medidas recomendadas:

- *Compilar EFP en formato MEFP 2014 para los fondos de seguridad social y sociedades públicas no financieras;*
- *Obtener fuentes de información para compilar EFP para el gobierno central extrapresupuestario (instituciones descentralizadas).*

Anexo 1. Lista de Funcionarios Participantes Durante la Sesión.

Nombre / Título	Institución
Armando Sempris Sotillo / Jefe – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
Edwin Saucedo Subjefe – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
Emigdio Vargas Supervisor – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
María Rodríguez Supervisora – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
Estefani Alonso Estadístico II – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
Florencio de León Estadístico II – Estadísticas Fiscales y Financieras	INEC
Nuria Bósquez Jefa – Departamento de Estadísticas Eeconómicas	INEC
José Racine Analista Financiero – Macro Fiscal	MEF
María Tapia Jefa de Cómputo	MEF
Karen López Subdirectora de Políticas Públicas	MEF
Mauricio Moreno Analista Financiero	MEF
Manuel Estrada Analista Central de Presupuesto	MEF
Elsie Mitre Jefa de la Sección de Registro de Ingresos	MEF
Indira Castroverde Subjefe Departamento Registro y Estadística	MEF

Anexo 2. Estructuras de las Tablas en la Publicación “Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero”.

Cuadro No. 1: Balance fiscal consolidado preliminar Sector Público No Financiero

Ingresos Totales	$A = A1+A2+A3+A4+A5+A6$
Ingresos Corrientes Gobierno General	$A1 = A11+A12+A13$
Gobierno Central	A11
CSS	A12
Agencias Consolidadas	A13
Balance Operacional de las Empresas Públicas	A2
Agencias no Consolidadas y Otros	A3
Ingresos de Capital	A4
Concesión Neta de Préstamos	A5
Donaciones	A6
Gastos Totales	$B = B1+B2$
Gastos Corrientes	B1
Gastos Corrientes (excluye pago de intereses)	$B11 = B111+B112+B113$
Gobierno Central	B111
CSS	B112
Agencias Consolidadas	B113
Intereses	$B12 = B121+B122$
Intereses Externos	B121
Intereses Internos	B122
Gastos de Capital	B2
Ahorro Corriente del Gobierno General	C
Ahorro Corriente del SPNF	D
Ahorro Total (Ingresos Totales menos Gastos Corrientes)	$E = A - B1$
Balance Primario	$F = A - B + B12$
Balance Total	$G = A - B$

Cuadro No. 2: Financiamiento preliminar del Sector Público No Financiero

TOTAL	$A = B+C$
Externo	$B = B1+B2$
Desembolso neto	$B1 = B11+B12$
Desembolso	B11
Amortización	B12
Inversión Financiera	B2
Domestico	$C = C1+C2+C3+C4$
Crédito neto del Banco	$C1 = C11+C12+C13+C14+C15$
Desembolso	C11
Amortización	C12
BNP	C13
Banco de Ahorros	C14
Otros Bancos	C15

Financiamiento Interinstitucional	$C2 = C21$
CSS	$C21 = C211+C212+C213$
Préstamos y Bonos	C211
Notas y Letras	C212
Bonos del Tesoro	C213
Crédito neto no bancario	$C3 = C31+C32+C33+C34+C35$
Prestamos	C31
Crédito de proveedor	C32
Bonos del Tesoro	C33
Letras y Notas	C34
Otros	$C35 = C351+C352+C353$
Cheques en circulación	C351
PNUD	C352
Cambios en atrasos	C353
Ajustes	C4

Cuadro No. 3: Balance fiscal preliminar Operaciones del Gobierno Central

Ingresos Totales	$A = A1+A2$
Ingresos Corrientes	$A1 = A11+A12+A13$
Tributarios	$A11 = A111+A112$
Directos	A111
Indirectos	A112
<i>d/c Documentos fiscales</i>	
No Tributarios	A12
Ingresos de Capital	A13
Donaciones	A2
Gastos Totales	$B = B1+B2$
Gastos Corrientes	$B1 = B111+B112+B113+B114+B115$
Servicios Personales	B111
Bienes y Servicios	B112
Transferencias	B113
<i>d/c Documentos fiscales</i>	
Intereses de la Deuda	B114
Otros	B115
Ahorro Corriente	$C = A1 - B1$
Ahorro Total (Ingresos Totales menos Gastos Corrientes)	$D = A - B1$
Gastos de Capital	B2
Balance Primario	$E = A - B + B114$
Balance Total	$F = A - B$

Cuadro No. 4: Financiamiento preliminar del Gobierno Central

TOTAL	$A = B+C$
Externo	$B = B1+B2$
Desembolso neto	$B1 = B11+B12$
Desembolso	B11
Amortización	B12

Inversión Financiera	B2
Doméstico	$C = C1+C2+C3$
Crédito neto del Banco	$C1 = C11+C12+C13$
BNP	C11
Caja de Ahorros	C12
Otros Bancos	C13
Crédito neto no bancario	$C2 = C21+C22+C23+C24+C25$
Préstamos	C21
Crédito de proveedor	C22
Bonos del Tesoro	C23
Letras y Notas	C24
Otros	$C25 = C251$
Cheques en circulación	C251
Ajustes	C3

Anexo 3. Tabla Institucional del Sector Público de Panamá.

Unidades del Gobierno General

1. Gobierno Central Presupuestario

1.1 Poderes, órganos, ministerios y dependencias

2. Gobierno Central Extrapresupuestario

Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)

Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)

Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)

Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)

Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES)

Centro Nacional de Estudios en Técnicas de Imágenes Moleculares (CENETIM)

Superintendencia de Sujetos No Financieros

Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)

Consejo de Administración del SIACAP

Instituto para la Formación de y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)

Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)

Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)

Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP)

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)

Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP)

Instituto Nacional de Cultura (INAC)

Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV)

Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)

Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)

Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)

Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el desarrollo Humano (INADEH)

Instituto Técnico Superior Especializado

Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE)

Autoridad de Pasaportes de Panamá (APP)

Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)

Autoridad Panameña de Turismo (ATP)

Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)

Autoridad Nacional de Descentralización

Registro Público de Panamá (RPP)

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA)

Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (CBP)

Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones de Panamá

Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá
Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)
Universidad de Panamá (UP)
Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP)
Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)
Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)
Zona Franca del Barú (ZFB)
Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico (AAEPP)
Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)

3. Fondos de Seguridad Social

3.1 Caja de Seguro Social (CSS)

4. Gobiernos Estatales

No aplicable.

5. Gobiernos Locales

5.1 Municipios (81 unidades)

Unidades de las Sociedades Públicas

6. Sociedades Públicas No Financieras

Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (AITSA)
Autoridad Marítima de Panamá (AMP)
Bingos Nacionales
Autoridad Aeronáutica Civil (AAC)
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)
Empresa de Generación Eléctrica, S.A. (EGESA)
Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENA)
Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA)
Empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío
Empresa Metro de Panamá, S.A.
Transporte Masivo de Panamá, S.A.
Lotería Nacional de Beneficencia
Zona Libre de Colón (ZLC)
Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico
Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario
Autoridad del Canal de Panamá

7. Sociedades Públicas Financieras

Superintendencia de Bancos
Superintendencia de Seguros y Reaseguros

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)
Banco Hipotecario Nacional (BHN)
Banco Nacional de Panamá (BNP)
Caja de Ahorros
Superintendencia del Mercado de Valores
Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)

Anexo 4. Cuadro Puente de Gastos entre la clasificación nacional y la clasificación del MEFP 2014.

Anexo 4 se encuentra en el archivo Excel adjunto al informe.



DMSDR1S-#7396560-
v1-Anexo_4_Panama_-

Anexo 5. Compilación de EFP para el GCP del año 2020.

ESTADO DE FUENTES Y USOS DE EFECTIVO (GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO)		el año
En Millones de Balboas		2020
		datos en base caja
		Bases de registro:
FLUJOS DE EFECTIVO POR ACTIVIDADES OPERATIVAS:		
C1	Entradas de efectivo	6,620.9
C11	Impuestos	4,593.3
C12	Contribuciones sociales	...
C13	Donaciones	52.7
C14	Otras entradas	1,975.0
C2	Pagos en efectivo	9,776.4
C21	Remuneración a los empleados	3,559.3
C22	Compras de bienes y servicios	846.0
C24	Intereses	1,415.3
C25	Subsidios	330.0
C26	Donaciones	397.1
C27	Prestaciones sociales	101.9
C28	Otros pagos	3,126.7
		-
C10	Entrada neta de efectivo por actividades operativas (C1-C2)	3,155.5
FLUJOS DE EFECTIVO POR TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS:		
C31A	Adquisiciones de activos no financiero	287.7
C311A	Activos fijos	287.6
C312A	Existencias	...
C313A	Objetos de valor	...
C314A	Activos no producidos	0.0
C31B	Disposiciones de activos no financieros, distintas de las existencias	113.1
C311B	Activos fijos	113.1
C312B	Existencias	...
C313B	Objetos de valor	...
C314B	Activos no producidos	0.0
C31	Salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros (C31A-C31B)	174.6
		-
CSD	Superávit de efectivo (+) / déficit de efectivo (-) (C1-C2-C31)	3,330.0
FLUJOS DE EFECTIVO POR TRANSACCIONES EN ACTIVOS Y PASIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO):		
C32x	Adquisición neta de activos financieros, excluido el efectivo	10.8
C321x	Deudores internos	10.8
C322x	Deudores externos	...
C33	Incurrimiento neto de pasivos	8,044.8
C331	Acreedores internos	448.1
C332	Acreedores externos	7,596.8
NFB	Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento (C33-C32x)	8,034.1
NCB	Variación neta en las tenencias de efectivo (CSD+NFB=C3202=C3212+C3222)	4,704.1
<i>Discrepancia estadística global: Diferencia entre superávit/déficit en efectivo y financiamiento (NCB-NFB-CSD)</i>		<i>0.0</i>