

### 3. BALANCE FISCAL

- **Concepto del Balance Fiscal**

El objetivo fundamental del cálculo del balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) y del Gobierno Central es medir las necesidades de financiamiento, a través del cambio en la posición financiera neta del Sector Público, a la vez de servir de instrumento de control del nivel de endeudamiento y de un sano manejo de las finanzas públicas.

El resultado obtenido en el balance fiscal, sea este déficit o superávit, corresponde a la diferencia entre todos los ingresos que registra el sector, menos todos sus gastos. Así podemos definir como *superávit* el exceso de los ingresos totales sobre los gastos totales, el cual permite prescindir de los recursos del crédito, ya sea interno o externo.

El *déficit fiscal*, de acuerdo a la Ley 20 de 7 de mayo de 2002, se define como “la porción del gasto público y de la concesión de préstamos del SPNF y Gobierno Central que excede a las entradas por concepto del total de ingresos, donaciones y recuperaciones de tales préstamos, y que se cubre mediante la emisión neta de obligaciones que serán amortizadas en el futuro y/o reduciendo las tenencias de liquidez”.

Debemos advertir que para el cálculo del Balance Fiscal se utiliza una metodología generalmente aceptada para la uniformidad de datos a nivel internacional, que emana de las directrices de los Organismos Financieros Internacionales. En este sentido, para este cálculo cuya fuente es el Ministerio de Economía y Finanzas, se reclasifican algunos renglones presupuestarios y se incorporan otros elementos financieros no presupuestarios al análisis, razón por la cual los montos reportados en ingresos y pagos en algunos casos no resultan exactos a los presentados en el capítulo de la Ejecución Presupuestaria del Sector Público de este Informe.

- **Necesidad de incorporar al Informe un capítulo sobre la Ejecución Fiscal del Sector Público**

La Contraloría General de la República, en su rol de ente fiscalizador del gasto público, incorporó en los informes anuales del Contralor General de la República, un capítulo sobre el Balance Fiscal del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central con el propósito de que la comunidad nacional e internacional pueda constatar el cumplimiento y aplicación de las medidas y mecanismos para lograr las metas macrofiscales.

Como se ha señalado en otras oportunidades, al Ministerio de Economía y Finanzas le corresponde el cálculo y determinación del déficit o superávit fiscal del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central, según establece la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, que lo crea. En ella se señala que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene dentro de sus funciones, por una parte, “Dirigir la administración financiera del Estado”, y por la otra, “Llevar la contabilidad gubernamental integrada”.

Las medidas asociadas con el alcance de las metas macrofiscales, orientadas a la eficiencia y racionalización del gasto público, hacen obligante con base al rol fiscalizador de la Contraloría General de la República, que se incorporen los elementos evaluativos del cumplimiento de estas metas.

- **Las metas económicas y financieras del Gobierno Nacional**

Desde el inicio esta administración precisó trazar metas económicas y financieras ajustadas a la realidad imperante. En el ámbito económico, el Gobierno Nacional se trazó cuatro importantes objetivos, los cuales se han cumplido a cabalidad, a saber:

- ✓ El saneamiento de las finanzas públicas,
- ✓ La estabilización actuarial y financiera de la Caja de Seguro Social,
- ✓ La aprobación del proyecto de Ampliación del Canal, y
- ✓ La culminación exitosa de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En el ámbito financiero, tomó la decisión de suspender temporalmente, a través de la Ley No.51 de 7 de octubre de 2004, los efectos del Título II “Sobre Medidas de Responsabilidad Fiscal” de la Ley 20 de 2002, para las vigencias fiscales de los años 2004 y 2005 y en base a ello, se tomaron acciones para revisar la medición del déficit fiscal y de reducir el déficit encontrado, de 4.9% con respecto al Producto Interno Bruto; como también el manejo responsable en las *cuentas por pagar*.

Para el logro de los propósitos planteados, se establecieron las siguientes metas fiscales:

- ✓ Reducir el déficit fiscal con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) en forma paulatina hasta llegar en el año 2009 al 1.0%.
- ✓ Con la meta anterior, se busca también disminuir la relación Deuda/PIB a 60%.
- ✓ Incrementar el ahorro corriente para poder financiar con recursos propios una parte importante de la inversión pública.

**CUADRO Núm.3-1 METAS TRAZADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL PERÍODO 2005-2009**

<b>FINANZAS PÚBLICAS</b>	<b>2004</b>	<b>En 5 años</b>	<b>Resultado en 2008</b>
Ahorro del Gobierno Central	Negativo en B/.240.0 millones	Positivo en B/.300.0 millones	Positivo en B/.1,357.0 millones
Déficit fiscal del Gobierno Central con respecto al PIB	Más del 5.0%	1.0%	Superávit del 0.3%
Deuda Pública con respecto al PIB	70.7%	60.0%	45.2%
Superávit o déficit de la CSS	Negativo en B/.50.0 millones	Superávit	Positivo en B/.197.3 millones <u>a/</u>

a/ Estado de Resultado al 30 de septiembre de 2008.

En el diseño estratégico para el cumplimiento de las metas, se definieron entre otras las siguientes medidas:

- ✓ Racionalizar el gasto corriente.
- ✓ Introducir atributos al sistema tributario, para captar más recursos, en un ambiente tributario con equidad y eficiencia económica.
- ✓ Mejorar la gestión presupuestaria, procurando inversiones más productivas social y económicamente.

## **BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)**

El Informe Preliminar del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero para el año 2008, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, registra un superávit de B/.97.8 millones, es decir, 0.4% del Producto Interno Bruto (PIB). Como resultados importantes en la obtención de este superávit tenemos los siguientes (Ver Cuadro Núm. 3-2):

- ✓ Un incremento en el Ahorro Corriente del Gobierno General de B/.120.7 millones, 11.8% respecto al mismo período del 2007.
- ✓ Un incremento de B/.645.8 millones en las inversiones del SPNF (*gastos de capital*) respecto al mismo período del 2007, lo que se traduce en un aumento en los pagos del 66.3%.
- ✓ Un aumento en los Ingresos Corrientes del Gobierno General de B/.575.1 millones, un incremento de 11.8% respecto al mismo período del 2007.
- ✓ Un Balance de las operaciones de las Empresas Públicas con un incremento en el superávit de B/.111.9 millones, 68.4% al pasar de un superávit de B/.163.7 millones en el año 2007 a un superávit de B/.275.6 millones en el 2008.
- ✓ Un crecimiento de las donaciones de 166.2%, con relación al año 2007.

### • **Ingresos Totales**

Los *ingresos totales* del SPNF correspondiente al 2008 alcanzaron la suma de B/.6,020.4 millones, monto superior en B/.515.1 millones o en 9.4%, a lo recaudado durante el año 2007. El aumento de los *ingresos corrientes* del Gobierno General contribuyó con B/.575.1 millones (constituido por el Gobierno Central con un aumento de B/.335.1 millones, la Caja de Seguro Social con un aumento de B/.226.1 millones y las Agencias Consolidadas con un aumento de B/.13.9 millones), mientras que el Balance de las Empresas Públicas, las Agencias y Otros, los Ingresos de Capital y Donaciones, registraron en conjunto una disminución en sus ingresos por B/.60.1 millones.

### • **Gastos Totales**

Los *gastos totales* correspondientes al 2008 alcanzaron la suma de B/.5,922.6 millones, monto superior en B/.1,100.2 millones, o en 22.8%, a los gastos del año 2007. El aumento de los *gastos corrientes* del Gobierno General (constituido por el Gobierno Central, la Caja de Seguro Social y Agencias Consolidadas), contribuyó con B/.413.5 millones, el renglón *total de intereses* con un aumento de B/.40.9 millones y los Gastos de Capital con B/.645.8 millones.

Cabe destacar que el incremento de gastos fue producto principalmente del aumento en las inversiones públicas por el orden del 66.3% (B/.645.8 millones).

- **El Ahorro Corriente del SPNF**

El *ahorro corriente total* del SPNF resultó positivo en B/.1,387.0 millones; comparado con el del 2007 de B/.1,375.3 millones, registra un incremento de B/.11.7 millones, o sea, 0.8%. En este resultado, incidió de manera importante los ingresos provenientes del *gobierno general* que se incrementaron en B/.575.1 millones.

Un aspecto relevante del desempeño fiscal en el 2008 es que el *ahorro corriente* del Gobierno General, fue de B/.1,147.8 millones, lo que representa un aumento de B/.120.7 millones (11.8%) respecto a 2007, con lo cual el *ahorro total* fue de B/.1,717.2 millones, reflejando un incremento de B/.60.6 millones respecto al año anterior. Estos niveles de ahorro permitieron financiar una porción cada vez mayor del programa de inversiones, dependiendo cada vez menos del endeudamiento. De hecho durante el 2008, y por primera vez en 15 años, el monto absoluto de la deuda disminuyó en B/.33.2 millones.

- **El Balance Primario**

Está relacionado con la capacidad del Gobierno para hacerle frente en forma sostenida a sus compromisos financieros. Este concepto no incluye los ingresos provenientes de las fuentes de financiamiento, sean de préstamos externos o internos, ni por el lado de los gastos los intereses de la deuda.

El *balance primario* es el resultado de descontar en su orden, a los *ingresos totales* del SPNF (B/.6,020.4 millones), los *gastos corrientes* del *gobierno general* (B/.3,578.0 millones) y *los gastos de capital* (B/.1,619.4 millones), dando como resultado un saldo positivo de B/.823.0 millones.

En comparación con el saldo positivo de B/.1,367.2 millones del *balance primario* del año 2007, significó una disminución de B/.544.2 millones en las operaciones netas del período 2008, incidiendo fundamentalmente la ejecución de inversiones físicas (gastos de capital) que superaron en B/.645.8 millones a la ejecución del año 2007. El saldo positivo de B/.823.0 millones significa que los *ingresos totales* del SPNF cubrieron los gastos de funcionamiento y de inversión del período, quedando este saldo disponible para hacerle frente al pago de los intereses de la deuda pública, para el período analizado.

- **Financiamiento Neto del Balance Fiscal del SPNF**

Para el año 2008 el SPNF registró un superávit de B/.97.8 millones, equivalente al 0.4% del PIB; comparado con el mismo período del 2007, el cual registró un superávit de B/.683.0 millones, 3.5% del PIB, se observa una mayor operación neta en el año 2008 por el orden de B/.585.2 millones, la cual se registró fundamentalmente en las inversiones físicas (gastos de capital).

## **BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL**

El *gobierno central* registró un superávit en su balance fiscal, cifrado en B/.63.5 millones, que representa el 0.3% del PIB. Como resultados importantes en la obtención de este superávit tenemos los siguientes (Ver Cuadro Núm. 3-3):

- ✓ Un incremento en el Ahorro Total del Gobierno Central por B/.321.0 millones, un aumento de 31.0% respecto al mismo período del 2007.
- ✓ Un aumento en los Ingresos Corrientes de B/.480.2 millones, es decir, un 12.8% más que el del 2007.
- ✓ Un aumento de B/.497.5 millones en las *inversiones físicas* del Gobierno Central (*gastos de capital*) respecto al mismo período del 2007, lo que se traduce en un aumento en los pagos de 62.5%.

#### • Ingresos Totales

Los *ingresos totales* del Gobierno Central en el 2008 fueron de B/.4,557.7 millones, monto superior en B/.753.1 millones (19.8%), al obtenido en el 2007 (B/.3,804.6 millones). Se destacan en este aumento los ingresos extraordinarios recibidos por la concesión de bandas celulares (B/.172.0 millones) y las ganancias de capital producto de operaciones de deuda (B/.22.0 millones); además del incremento de B/.51.9 millones en *donaciones*.

La recaudación de los ingresos tributarios fue por B/.2,439.3 millones, superando en B/.346.4 millones las recaudaciones del 2007, es decir, en 16.5%.

Los *impuestos directos* ascendieron en el período a B/.1,257.6 millones, B/.163.1 millones adicionales a lo recaudado en el 2007, es decir, 14.9%.

Los *impuestos indirectos* pasaron de B/.998.5 millones a B/.1,181.7 millones, lo que significó un aumento de B/.183.3 millones, es decir, 18.4%.

Los *ingresos no tributarios* ascendieron a B/.1,791.7 millones y fueron superiores en B/.133.8 millones a los del 2007, es decir, 8.1%.

#### • Gastos Totales

Los *gastos totales del gobierno central* en el 2008 reflejan un aumento de B/.929.7 millones, o sea, un aumento de 26.1%, respecto al año 2007. Los *gastos corrientes* aumentaron en B/.432.1 millones y los *gastos de capital* en B/.497.5 millones, es decir, 15.6% y 62.5%, respectivamente.

En los *gastos corrientes* el renglón más significativo fue el de *transferencias* que aumentó en B/.169.0 millones, es decir, 20.9%, debido fundamentalmente al aumento en el Fondo de Compensación Tarifaria por B/.79.0 millones, del Gas Licuado (Tanque de 25 lbs.) por B/.69.0 millones y a los otros subsidios para compensar el alto costo de la vida, tales como, el bono a jubilados por B/.10.6 millones y las medidas de apoyo al consumidor contempladas en la Ley 29 de 2 de junio de 2008; le siguieron los gastos en *servicios personales* con un incremento de B/.102.9 millones y la adquisición de *bienes y servicios* con B/.87.2 millones, equivalentes a aumentos de 10.3% y 37.1%, respectivamente.

#### • Ahorro Corriente

El *ahorro corriente* del Gobierno Central aumentó 48.1 millones, 4.9%, pasando de B/.982.2 millones en el 2007 a B/.1,030.3 millones en el 2008. En este resultado, incidió de manera importante los *ingresos corrientes* que se incrementaron en B/.480.2 millones.

- **Balance Primario**

El Balance Primario del año 2008 para el Gobierno Central, muestra un saldo positivo de B/.781.6 millones; el cual comparado con el saldo igualmente positivo de B/.917.1 millones del Balance Primario del 2007, refleja una disminución del 14.8%, o sea, de B/.135.5 millones. En este resultado incide fundamentalmente las inversiones físicas (gastos de capital) ejecutadas que superaron en B/.497.5 millones a las efectuadas en el 2007.

- **Financiamiento Neto del Balance Fiscal del Gobierno Central**

Para el año 2008 las operaciones del Gobierno Central registraron un superávit de B/.63.5 millones, equivalente al 0.3% del PIB; comparado con el mismo período del 2007, el cual registró un superávit de B/.240.0 millones, 1.2% del PIB, se observa una mayor operación en el 2008 por el orden de B/.176.6 millones, el cual se registró fundamentalmente en las inversiones físicas (gastos de capital), que tuvo un aumento de B/.497.5 millones.

El resultado alcanzado, producto de la estrategia financiera implementada y del buen desempeño de la economía en el año 2008, han permitido cumplir con las metas y mantener un entorno macroeconómico favorable, a pesar de la crisis financiera y económica por la que atraviesa la economía mundial, sin sacrificar el gasto social y el programa de apoyo al consumidor, tan importantes para mejorar la calidad de vida de los panameños, en especial de los más necesitados.

**CUADRO Núm. 3-2 BALANCE FISCAL  
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008  
(En millones de balboas)**

DETALLE	2007	2008 (P)	DIFERENCIA	
			ABSOLUTA	RELATIVA
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (3)/(1) * 100
<b>1. INGRESOS TOTALES (2+3+4+5+6)</b>	<b>5,505.3</b>	<b>6,020.4</b>	<b>515.1</b>	<b>9.4</b>
<b>2. Ingresos Corrientes Gobierno General</b>	<b>4,875.8</b>	<b>5,451.0</b>	<b>575.1</b>	<b>11.8</b>
Gobierno Central	3,651.2	3,986.3	335.1	9.2
CSS	1,104.0	1,330.2	226.1	20.5
Agencias Consolidadas <sup>1/</sup>	120.6	134.5	13.9	11.5
<b>3. Balance de las Empresas Públicas <sup>2/</sup></b>	<b>163.7</b>	<b>275.6</b>	<b>111.9</b>	<b>68.4</b>
<b>4. Agencias y Otros <sup>3/</sup></b>	<b>184.5</b>	<b>(36.4)</b>	<b>(220.9)</b>	<b>(119.7)</b>
<b>5. Ingresos de Capital <sup>4/</sup></b>	<b>250.0</b>	<b>247.0</b>	<b>(3.0)</b>	<b>(1.2)</b>
<b>6. Donaciones</b>	<b>31.2</b>	<b>83.2</b>	<b>51.9</b>	<b>166.2</b>
<b>7. GASTOS TOTALES (8+9+13)</b>	<b>4,822.3</b>	<b>5,922.6</b>	<b>1,100.2</b>	<b>22.8</b>
<b>8. Gastos Corrientes Gobierno General</b>	<b>3,164.5</b>	<b>3,578.0</b>	<b>413.5</b>	<b>13.1</b>
Gobierno Central	1,625.3	1,912.3	287.0	17.7
CSS	1,374.5	1,504.7	130.2	9.5
Agencias Consolidadas	164.7	161.0	(3.7)	(2.2)
<b>9. Total de Intereses</b>	<b>684.2</b>	<b>725.2</b>	<b>40.9</b>	<b>6.0</b>
Intereses Externos	598.4	622.7	24.2	4.0
Intereses Internos	85.8	102.5	16.7	19.5
<b>10. Ahorro Corriente del Gobierno General (2-8-9)</b>	<b>1,027.1</b>	<b>1,147.8</b>	<b>120.7</b>	<b>11.8</b>
% del PIB	5.3%	5.0%		
<b>11. Ahorro Corriente del SPNF</b>	<b>1,375.3</b>	<b>1,387.0</b>	<b>11.7</b>	<b>0.8</b>
% del PIB	7.1%	6.0%		
<b>12. Ahorro Total (1-8-9)</b>	<b>1,656.6</b>	<b>1,717.2</b>	<b>60.6</b>	<b>3.7</b>
% del PIB	8.5%	7.4%		
<b>13. Gastos de Capital (Inversiones Físicas)</b>	<b>973.6</b>	<b>1,619.4</b>	<b>645.8</b>	<b>66.3</b>
<b>14. Balance Primario (1-8-13)</b>	<b>1,367.2</b>	<b>823.0</b>	<b>(544.2)</b>	<b>(39.8)</b>
% del PIB	7.0%	3.6%		
<b>15. SUPERAVIT O DEFICIT (1-7)</b>	<b>683.0</b>	<b>97.8</b>	<b>(585.2)</b>	<b>(85.7)</b>
% del PIB	3.5%	0.4%		

<sup>1/</sup> Agencias consolidadas: BDA, IMA, BHN, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ e IFARHU.

<sup>2/</sup> Empresas Públicas: ETESA, IPAT, AITSA, AMP, AAC, IDAAN y ZLC.

<sup>3/</sup> Resto de las Entidades Descentralizadas del SPNF.

<sup>4/</sup> En el 2007 se incluye ganancias de capital producto de la reapertura del Bono Global 2036 que generó una prima en precio por B/.15.2 millones e Intereses Devengados recibidos por B/.5.5 millones y B/.176.3 millones de Concesiones del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. En el 2008 se incluye B/.22.0 millones de ganancias de capital y B/.172.0 millones por Concesiones de Bandas Celulares.

PIB Nominal 2007(P) = B/.19,485.4 millones.

PIB Nominal estimado 2008 = B/.23,087.9 millones.

(P) Cifras preliminares

Fuente: Cuadro preparado por el Sector Público-Fiscal de la Dirección de Planificación y Políticas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas con información de la Contraloría General, la Superintendencia de Bancos, el Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros, las Entidades Descentralizadas y el MEF.

**CUADRO Núm.3-3 BALANCE FISCAL  
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008  
(En millones de balboas)**

DETALLE	2007	2008 (P)	DIFERENCIA	
			ABSOLUTA	RELATIVA
			(3) = (2)-(1)	(4) = (3)/(1) * 100
<b>1. INGRESOS TOTALES (2 + 3 + 4)</b>	<b>3,804.6</b>	<b>4,557.7</b>	<b>753.1</b>	<b>19.8</b>
<b>2. Ingresos Corrientes</b>	<b>3,750.8</b>	<b>4,231.0</b>	<b>480.2</b>	<b>12.8</b>
Tributarios	2,092.9	2,439.3	346.4	16.5
Directos	1,094.5	1,257.6	163.1	14.9
Indirectos	998.5	1,181.7	183.3	18.5
No Tributarios	1,657.9	1,791.7	133.8	8.1
<b>3. Ingresos de Capital <sup>1/</sup></b>	<b>22.5</b>	<b>243.5</b>	<b>221.0</b>	<b>981.4</b>
<b>4. Donaciones</b>	<b>31.2</b>	<b>83.2</b>	<b>51.9</b>	<b>166.2</b>
<b>5. GASTOS TOTALES (6 + 9)</b>	<b>3,564.6</b>	<b>4,494.3</b>	<b>929.7</b>	<b>26.1</b>
<b>6. Gastos Corrientes</b>	<b>2,768.6</b>	<b>3,200.7</b>	<b>432.1</b>	<b>15.6</b>
Servicios Personales <sup>2/</sup>	995.0	1,097.9	102.9	10.3
Bienes y Servicios	235.3	322.5	87.2	37.1
Transferencias <sup>3/</sup>	808.3	977.3	169.0	20.9
Intereses de la Deuda	677.1	718.2	41.0	6.1
Otros	53.0	84.9	31.9	60.3
<b>7. Ahorro Corriente (2-6)</b>	<b>982.2</b>	<b>1,030.3</b>	<b>48.1</b>	<b>4.9</b>
% del PIB	5.0%	4.5%		
<b>8. Ahorro Total (1-6)</b>	<b>1,036.0</b>	<b>1,357.0</b>	<b>321.0</b>	<b>31.0</b>
% del PIB	5.3%	5.9%		
<b>9. Gastos de Capital (Inversiones Físicas)</b>	<b>796.0</b>	<b>1,293.5</b>	<b>497.5</b>	<b>62.5</b>
<b>10. Balance Primario (1-5 + Intereses Deuda)</b>	<b>917.1</b>	<b>781.6</b>	<b>(135.5)</b>	<b>(14.8)</b>
% del PIB	4.7%	3.4%		
<b>11. SUPERAVIT O DEFICIT (1-5)</b>	<b>240.0</b>	<b>63.5</b>	<b>(176.6)</b>	<b>(73.6)</b>
% del PIB	1.2%	0.3%		

<sup>1/</sup> En el 2007 se incluye ganancias de capital producto de la reapertura del Bono Global 2036 que generó una prima en precio por B/.15.2 millones e Intereses Devengados recibidos por B/.5.5 millones y B/.176.3 millones de Concesiones del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. En el 2008 se incluye B/.22.0 millones de ganancias de capital y B/.172.0 millones por Concesiones de Bandas Celulares.

<sup>2/</sup> Incluye servicios personales y las correspondientes Cuotas Patronales de Seguridad Social.

<sup>3/</sup> Incluye transferencia a la CSS de B/.70.8 millones del Fondo de Fideicomiso "Sostenibilidad del Régimen Ley 51".

PIB Nominal 2007 (P) = B/.19,485.4 millones.

PIB Nominal estimado 2008 = B/.23,087.9 millones.

(P) Cifras preliminares

Fuente: Cuadro preparado por el Sector Público-Fiscal de la Dirección de Planificación y Políticas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas con información de la Contraloría General, la Superintendencia de Bancos, el Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros, las Entidades Descentralizadas y el MEF.