

**EXPOSICION DE MOTIVOS SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO
GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2002**

SU EXCELENCIA
H. L. RUBEN AROSEMENA
PRESIDENTE DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA

H. L. JOSE ISMAEL HERRERA
PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA

H. L. SUSANA RICHA DE TORRIJOS
SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Lic. JOSE GOMEZ NUÑEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA

H. L. MATEO CASTILLERO
PRESIDENTE DE LA COMISION DE PRESUPUESTO
ASAMBLEA LEGISLATIVA

HONORABLES LEGISLADORES:

En nombre del Órgano Ejecutivo y debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete en la sesión del -- de septiembre de 2001, presento a consideración de la Honorable Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2002, dando cumplimiento al mandato constitucional expuesto en los Artículos 159 y 267 de la Constitución Política de la República de Panamá.

El Proyecto de Presupuesto General del Estado para 2002 se ha elaborado en estricto apego al mandato constitucional y de conformidad con las disposiciones

legales sobre la materia; y, considerando que es el principal instrumento de ejecución de la política económica, social y fiscal del Gobierno Nacional.

Política Económica y Social

La política económica se fundamenta en los principios de una economía de libre mercado con solidaridad social que tiene su expresión en la principal función del Estado, su papel facilitador y promotor de la actividad económica, fortaleciendo las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia.

La política social en un marco coherente con la política económica, define en forma clara los objetivos sociales; y, establece prioridades sectoriales, geográficas y de grupos así como los instrumentos adecuados para garantizar que la sociedad en su conjunto, tenga una participación más justa de los beneficios del crecimiento económico y del progreso social.

En este sentido se hacen esfuerzos para lograr que las actividades económicas más dinámicas, en términos de generación de divisas y de producto, se transformen en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, y para que la inversión social de las últimas décadas se generalice hacia sectores de la población excluidos.

Todo ello demanda un enfoque integral de la política social y de la política económica, como medios efectivos, para avanzar hacia la reducción sostenible de la pobreza en Panamá.

La estrecha relación entre la política social y la política económica se establece, en que el crecimiento económico es condición necesaria para alcanzar un desarrollo humano sostenible, que a su vez, es requisito para que la sociedad,

como un todo, sea capaz de participar activamente en un mundo globalizado, el cual amenaza con dejar fuera aquellas sociedades que no sean aptas para formar parte de la era del conocimiento, elemento esencial para alcanzar niveles crecientes de productividad.

Esta es la razón por la cual el Gobierno Nacional ha dado importancia central a la inversión en Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, como plataforma del desarrollo del capital humano, destinando un peso relativo importante en el Presupuesto General del Estado de 2001 a los sectores sociales; esta política sectorial de asignación de recursos continuará en la vigencia fiscal de 2002.

Política Fiscal de Mediano Plazo

Para lograr los objetivos económicos y sociales el Gobierno Nacional, está ejecutando una política fiscal a mediano plazo que tiene como objetivos:

- Aumentar en forma sostenida el ahorro corriente para financiar inversiones sociales sin necesidad de recurrir a nuevos créditos y reducir gradualmente la incidencia del servicio de la deuda pública en la gestión presupuestaria.
- Mantener un déficit fiscal manejable hasta lograr un real equilibrio entre ingresos y gastos que cumpla a plenitud lo que dispone la Constitución Política de la República sobre esta materia y las metas fiscales del Gobierno Nacional.
- Perseverar en una sana política que limite el endeudamiento público tanto interno como externo, cuyo monto no supere un razonable porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y el monto de su servicio no supere un porcentaje manejable del Presupuesto General del Estado.

- Coadyuvar en la acción redistributiva del Estado e implementar una política del gasto público que privilegie los sectores sociales y especialmente a los grupos vulnerables mediante la ejecución de proyectos concretos de inversión social que demuestren claramente los beneficios que obtendrá la población.

Comportamiento Económico y Potencial de Crecimiento

El crecimiento económico real en 1998 fue del 4.1%, en 1999 del 3.2%, en 2000 del 2.7% y en 2001 se estima un crecimiento del 2.0%; para el año 2002 se estima un crecimiento económico a precios constantes del 1.5% y a precios corrientes del 2.5%.

Para enfrentar la desaceleración económica, el Gobierno Nacional está adoptando una serie de medidas de política económica de corto, mediano y largo plazo; entre ellas cabe destacar el programa de reactivación económica, en consenso con el sector privado, que está en ejecución y que incluye un programa de empleo, el respaldo financiero del Banco Nacional de Panamá a la banca privada para el financiamiento de proyectos, la dinamización de los proyectos de inversión pública, y ciertas medidas concretas tendientes a mejorar la competitividad y promover la inversión privada.

En lo estructural, está en etapa de revisión y se presentará al país el Plan de Desarrollo Económico actualizado que reafirma o redefine decisiones relacionadas con un adecuado marco legal para el endeudamiento público, gastos de funcionamiento, reforma tributaria y Fondo Fiduciario, cuyo objetivo concreto es la reactivación económica.

Perspectiva Fiscal

La actual situación fiscal se caracteriza por la caída significativa de los ingresos tributarios por efecto de la desaceleración del crecimiento económico a nivel Nacional e Internacional, entre otros factores.

Esta situación se está compensando con los B/.200.0 millones de Balboas provenientes de los intereses adelantados por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo, el ingreso de capital de B/.57.8 millones de Balboas producto de la reestructuración del capital de la empresa eléctrica EDEMET-EDECHI, S. A., y la ejecución del Plan de Racionalización del Gasto Público que fijó como meta de ahorro B/.187.0 millones de Balboas; de esta manera se está logrando el control del déficit fiscal.

Proyecto de Presupuesto 2002

El Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2002 responde a una política presupuestaria de continuidad con relación a la política presupuestaria de 2001.

Por tanto, su composición se fundamenta en persistir en el reordenamiento fiscal para incrementar las recaudaciones tributarias; insistir en la aplicación de criterios de escasez de recursos, austeridad y disciplina fiscal en relación con los gastos de funcionamiento; y, asignar recursos para inversiones con prioridad a los sectores de salud, educación, vivienda, seguridad social y de atención a los problemas de pobreza rural y marginalidad, y de promoción cultural y fomento del turismo.

Las restricciones fiscales tornaron inevitable la realización de ajustes tendientes a lograr el equilibrio presupuestario debido a que las solicitudes presentadas por las

instituciones públicas, están muy por encima de las posibilidades de financiamiento responsable, idóneo y realista de las finanzas públicas, a pesar del interés de los ministros y ejecutivos de los organismos públicos para ampliar la cobertura de los servicios que prestan sus respectivas instituciones.

Los ajustes que se realizaron a las Entidades Públicas a nivel de los Anteproyectos fueron significativos a fin de cubrir el desfinanciamiento de aproximadamente B/.802.0 millones de Balboas y paralelamente asignar la mayor cantidad de recursos para la inversión pública que suma B/.1,528.3 millones de Balboas.

Aplicando una sana política fiscal de mediano plazo que permita cumplir las metas fiscales, se ha logrado equilibrar el Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2002, cuyo monto asciende a SEIS MIL DOSCIENTOS MILLONES DE BALBOAS (B/.6,200.0) que representa un incremento total de 10.5%, de 6.4% en gastos corrientes y de 17.6% en gastos de capital con relación al presupuesto aprobado para 2001; la asignación para gastos corrientes es el 61.6% y para gastos de capital el 38.4% de los cuales el 24.6% corresponde a inversiones.

La situación de las finanzas públicas continuará caracterizándose por la crítica situación de la deuda pública a pesar del éxito alcanzado con la colocación de los Bonos Globales 2011 emitidos por el Gobierno de Panamá, por la suma de B/.750.0 millones de Balboas, en el mercado exterior de capitales, donde por primera vez, la demanda del mercado superó con creces la oferta; este financiamiento obtenido permitió cubrir obligaciones de la actual vigencia y permitirá honrar parcialmente, en el año 2002, los compromisos que vencerán en dicho período y que son los más altos que ha enfrentado el Gobierno Nacional en materia del servicio de la deuda externa.

En efecto, para honrar el servicio de la deuda pública de todo el Sector Público se destinará B/1,546.8 Millones que representa el 24.9% del Presupuesto General del Estado: por intereses B/709.9 millones de Balboas y por amortización B/836.9 millones de Balboas, esta situación constituye un factor determinante de una serie de restricciones fiscales, que hacen inevitable aplicar una auténtica disciplina fiscal fundamentalmente en los gastos de funcionamiento y obligar a los responsables de la conducción de las instituciones públicas, a racionalizar el gasto, tomar decisiones y realizar acciones para mejorar la calidad y la productividad de los servicios, cambiar la composición del gasto y trabajar con metas claramente definidas que optimicen la utilización de los recursos disponibles.

La situación de la deuda pública del Gobierno Central es mucho más crítica puesto que para honrar su servicio se deberá destinar B/1,476.6 millones de Balboas que representa el 40.7% del Presupuesto del Gobierno Central, los ingresos de capital provenientes del crédito público suman B/1,541.7 millones de Balboas, es decir que el flujo monetario de ingresos por este concepto es superior en B/ 65.1 millones de Balboas al flujo monetario de gastos.

Dentro del contexto económico descrito, la situación fiscal y las expectativas de los diferentes estamentos de la sociedad sobre la acción del Gobierno Nacional, se ha preparado el Proyecto de Presupuesto General del Estado para 2002 cuyos aspectos de mayor relevancia se plantean a continuación:

- La asignación de recursos por grupos institucionales que integran el sector público en su conjunto, incluyendo transferencias interinstitucionales, es la siguiente:
 - Gobierno Central 53.9%
 - Instituciones Descentralizadas 25.7%

- Empresas Públicas 6.0%
 - Intermediarios Financieros 14.4%
- Los ingresos del Proyecto de Presupuesto para 2002 incluyendo transferencias interinstitucionales tienen la siguiente composición: ingresos corrientes por B/4,303.2 millones de Balboas; e, ingresos de capital por B/2,422.3 millones de Balboas, que representan una disminución de 2% en los corrientes y un aumento del 37% en los de capital con relación al 2001.
 - Entre los ingresos corrientes del Gobierno Central, los tributarios disminuyen en 14.5%; para lograr mejorar los recaudos se continuará con el fortalecimiento de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, que intensificará la campaña para promover el pago voluntario de los tributos para mejorar los niveles de recaudación y reducir la morosidad tributaria.
 - Entre los ingresos de capital del Gobierno Central, los provenientes del crédito interno y externo representan el 97.4% de los ingresos de capital y el 42.5% del total de sus ingresos presupuestados.
 - En el Proyecto de Presupuesto consolidado del Sector Público formado por los grupos institucionales: Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se advierte un equilibrio en la cuenta corriente que resulta de comparar los ingresos corrientes con los gastos corrientes.

En la composición del ahorro corriente, a nivel de grupos institucionales considerados individualmente el de mayor significación corresponde al de las Instituciones Descentralizadas y de los intermediarios financieros ya que su

situación financiera no reviste la delicadeza y gravedad de la del Gobierno Central que proyecta un déficit corriente de B/.129.3 millones de Balboas, que deberá ser cubierto con ingresos de capital, es decir que la inversión del Gobierno Central en su totalidad se financiará con recursos del crédito público; por ello es fácil deducir la necesidad de transferir recursos de las empresas públicas e intermediarios financieros al presupuesto del Gobierno Central, mediante aportes al Fisco por un monto de B/.253.3 millones de Balboas; concurrentemente, el Gobierno Central deberá transferir recursos a fin de subsidiar y financiar a varias Instituciones Descentralizadas por B/.245.5 millones de Balboas.

- Cabe destacar que los ingresos provenientes de los intereses y dividendos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo por B/.178.0 millones de Balboas se destinarán al financiamiento de programas y proyectos de inversión social en los sectores Agropecuario, Salud, Educación, Administración de Justicia, Transporte, Vivienda, apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, desarrollo sostenible del Darién, desarrollo de comunidades indígenas y Proyectos Multisectoriales de asignación local tales como agua y electrificación rural y nutrición en comunidades de extrema pobreza, de acuerdo a lo señalado por la Ley que crea dicho Fondo.
- A pesar de la delicada y grave situación fiscal, la política sectorial del gasto público ha privilegiado y priorizado los sectores sociales; en efecto, la composición de la asignación de recursos a nivel sectorial es la siguiente:
 - Sectores Sociales 45.9%
 - Sectores de Infraestructura 6.1%
 - Sectores de Fomento de la Producción 14.4%
 - Servicios Generales 8.7%
 - Servicio de la Deuda Pública 24.9%

- La asignación de recursos a los sectores sociales se indica a continuación:
 - Sector Salud 34.2%
 - Sector Educación 22.8%
 - Sector Trabajo y Seguridad Social 23.9%
 - Sector Vivienda 11.1%
 - Sector Multisocial 8.0%
- La inclusión de proyectos en el Presupuesto de Inversiones ha sido rigurosamente evaluada para dar continuidad a los proyectos que están en ejecución, proyectos que tienen financiamiento local y proyectos con financiamiento externo que requieren aporte interno, todos estos respaldados en estudios de factibilidad, que cuentan con fuentes comprobadas de financiamiento y que exista capacidad de ejecución de los proyectos por parte de las respectivas instituciones.

Finalmente me permito reiterar a la Honorable Asamblea Legislativa que el Proyecto de Presupuesto General del Estado para 2002 se ha elaborado de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes; y, solicitar que su aprobación se lleve a cabo a más tardar en la primera quincena de Diciembre de 2001 con el objeto de preparar la ejecución especialmente del presupuesto de inversiones que se iniciará el mes de enero de 2002.

Con sentimientos de distinguida consideración me suscribo de los Honorables Legisladores

Muy atentamente,

NORBERTO R. DELGADO DURAN

Ministro