

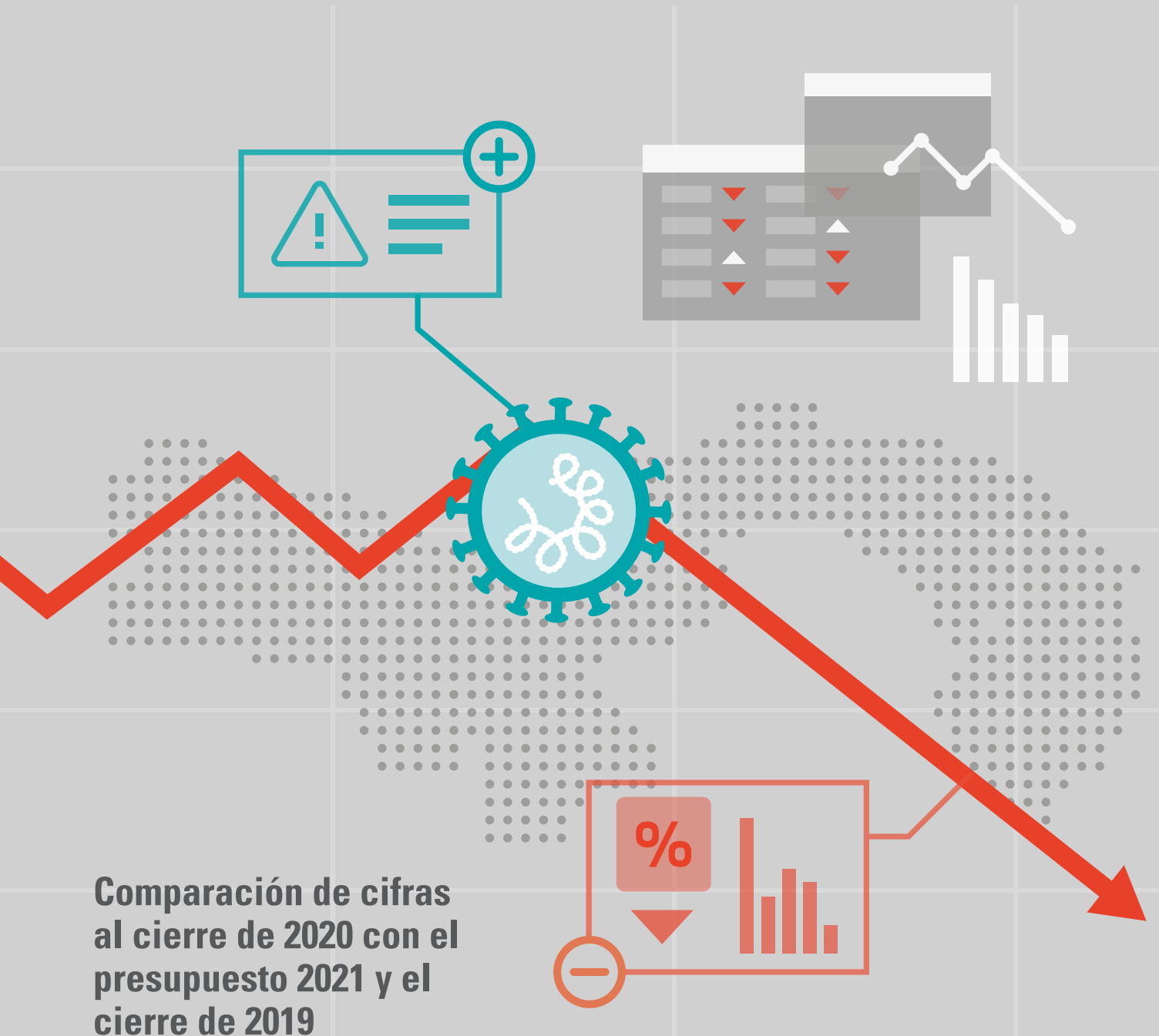
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA PANAMÁ

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Febrero 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA PANAMÁ

Comparación de cifras al cierre de 2020
con el presupuesto 2021 y el cierre de 2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Carlos Alfredo Gossmann Zarazúa –
Economista investigador, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de Comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, febrero 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo
financiero de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. INGRESOS PÚBLICOS	9
2.1 Estructura tributaria	11
2.2 Eficiencia y productividad tributaria	12
III. GASTO PÚBLICO	14
3.1 Destino del gasto público	15
IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL	17
V. DEUDA PÚBLICA	19
6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda	20
6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana	20
VI. TRANSPARENCIA FISCAL	22
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24

I.

INTRODUCCIÓN

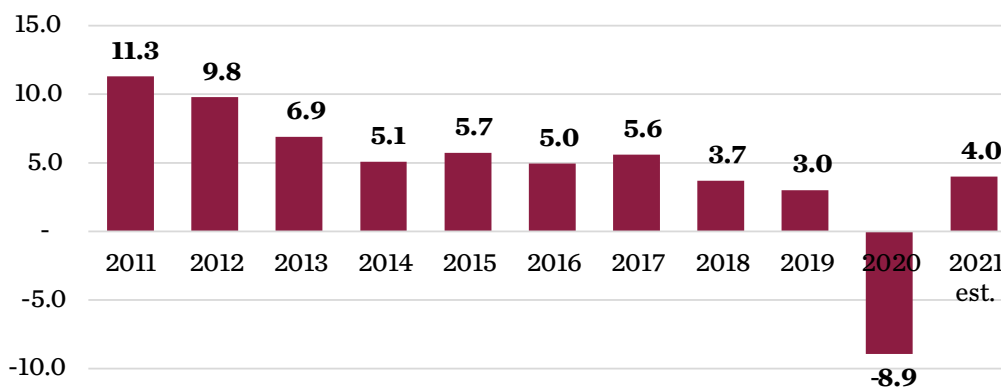
La situación económica de Panamá al inicio de 2020 presentaba expectativas positivas, como producto de la recuperación de sus actividades productivas y del comercio exterior, con lo que se esperaba alcanzar un ritmo de crecimiento como el experimentado hasta antes de 2018, cuando se inició una desaceleración de la economía que pasó de un 5.6% de crecimiento real en 2017 a 3.7% en 2018 y 3.0% en 2019. Así, las expectativas de recuperación en 2020 situaban al país, en una tasa de crecimiento de entre el 3.8% al 5.5%, como lo indicaron el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal).

Lamentablemente, la pandemia del Covid-19 tuvo consecuencias nefastas en la economía panameña y en el bienestar social. Desde finales de enero de 2020, el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo No. 64¹ con el cual se adoptaron las medidas contenidas en el *Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronarivirus (2019 nCoV)*, que

fue elaborado por el Ministerio de Salud (Minsal). A inicios de marzo se confirmó el primer caso dentro del país y días después el Gobierno decretó el Estado de Emergencia Nacional², elevando a muy alta la amenaza de propagación del brote del Nuevo Coronavirus³ y extremando las medidas sanitarias ante la Declaración de Pandemia de la enfermedad

por Covid-19⁴; a las anteriores disposiciones se sumaron una serie de medidas aprobadas durante marzo y abril con el fin de atender la crisis sanitaria, y que incluyeron medidas de restricción de movilidad social y el cierre de comercios y actividades económicas para evitar la aglomeración de personas y como una forma de prevención.

Panamá: tasa de crecimiento del PIB real, período 2011-2021 est.



Fuente: Icefi con cifras oficiales disponibles al 10 de febrero de 2021

¹ Véase en: https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/490/Dec_MINSA_64_28enero2020_MedidaCOVID-19.pdf

² Véase en: https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/490/ResGabinete_11_13marzo2020_EstadoEmergNalCOVID-19.pdf; <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29033/78553.pdf>

³ Véase en: https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/490/ResGabinete_10_3marzo2020_AltaAmenazaCOVID-19.pdf

⁴ Véase en: https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/490/Dec_MINSA_472_13marzo2020_MedidasCOVID-19.pdf

La incertidumbre del panorama económico nacional e internacional produjo que las autoridades cambiaran en varias oportunidades sus expectativas de crecimiento económico esperado en 2020, al igual que lo hicieron los organismos internacionales especializados en el seguimiento macroeconómico, por lo que aún no se tiene certeza sobre el nivel del impacto final de la pandemia sobre el desempeño del país; las últimas estimaciones oficiales disponibles en el documento del presupuesto de ingresos y gastos del Estado aprobado para 2021, consideran una caída del producto interno bruto (PIB), en términos reales, del 8.9% y una leve recuperación del 4.0% para 2021, cifras que aún pueden modificarse. A la fecha de redacción de este documento (10 de febrero de 2021) ya existían declaraciones no oficiales por algunas autoridades del país y de la agencia *Fitch Ratings* que estimaban que la caída económica en 2020 podría alcanzar hasta 17.0%; sin embargo, y atendiendo a que todavía no son oficiales dichas estimaciones y que las mismas implicarían una reconfiguración importante de las cifras macrofiscales, las mismas no fueron consideradas en esta edición.

Los datos oficiales del PIB presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (Inec) para el primer, segundo y tercer trimestre del 2020, muestran los efectos reales que la pandemia causó sobre la economía panameña. Conforme

las cifras, el crecimiento del PIB real en el primer trimestre fue de únicamente el 0.4%, la contracción del segundo trimestre alcanzó -38.2%, mientras que al tercer trimestre, si bien la contracción se redujo al -23.6%, tuvo como efecto que la economía registrara un decrecimiento acumulado del -20.4% en los primeros nueve meses del año, siendo la contracción más fuerte registrada a nivel centroamericano y que únicamente es comparable, en la historia económica de Panamá, con la situación que el país experimentó en 1946 (-14.0% de contracción del PIB) y en 1988 (-13.4% de caída).

Los mayores efectos en la contracción económica se observaron en las actividades de construcción (uno de los motores de la economía panameña), que al segundo trimestre presentaron una reducción del -89.3% respecto al mismo trimestre en 2019, y para el tercer trimestre reportaron -70.5%, sumando un total acumulado de -52.9% al tercer trimestre. Lesiguen las actividades de hoteles y restaurantes, cuya contracción registró -79.7% al segundo trimestre y de -75.4% al tercer trimestre, acumulando -51.4% durante los primeros nueve meses del año, explicado por las restricciones a la movilidad humana, tanto a lo interno como internacionalmente. Las actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (casinos, lotería y otros) por su parte, ya presentaban la mayor contracción al primer trimestre del 2020

con -11.0%, para el segundo trimestre alcanzaron -76.1%, y un acumulado de -50.5% al final del tercer trimestre, resultados fuertemente influenciados por la cuarentena total y el cese de varias de estas actividades, que incluso debieron cerrar operaciones permanentemente.

Resalta que actividades como la explotación de minas y canteras presentan un incremento significativo al registrar un aumento acumulado del 23.1% durante los tres primeros trimestres del año, y que también se manifiestan en el aumento de las exportaciones de concentrado de cobre, que, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (Inec), a noviembre de 2020, reportan un incremento interanual de 40.4%, el que aun así, de acuerdo a la Minera Panamá, será menor al esperado⁵.

Ante el escenario descrito de la producción panameña, expertos en temas laborales estiman que la pérdida de empleos en jóvenes menores de 30 años alcanzará a cerca de 135 mil⁶ de ellos durante el 2020; mientras que el Inec, por medio de la *Encuesta del Mercado Laboral Telefónica* (EMLT), estimó que a septiembre de 2020, el nivel de desempleo abierto se ubicó en 18.5% de la PEA, lo que se traduce en más de 400 mil personas desocupadas. La informalidad pasó de 44.9% (716 mil personas) en la población ocupada no agrícola, en 2019, a 52.8% (777 mil personas) en 2020. Esta cifra evidencia que

⁵ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/exportacion-de-cobre-podria-llegar-los-1200-millones-este-2020-1170550>

⁶ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/los-jovenes-seran-los-mas-afectados-por-el-aumento-del-desempleo-segun-estudio-1171953>

muchas de las personas que han perdidos sus empleos o empresas formales, se trasladan al sector informal con el fin conseguir los ingresos mínimos que les permitan subsistir ante la crisis.

Por otra parte, según los resultados de una encuesta realizada por la Federación de Cámaras de Comercio, Industrias y Agricultura de la República de Panamá (Fedecámaras)⁷, realizada en los meses de julio y agosto de 2020, el 40.0% de las empresas panameñas tuvo que cerrar temporal o definitivamente. El estudio indica también que solo el 4.0% de las empresas encuestadas seguía operando normalmente, mientras que el 15.0% de las empresas abrirá con todos sus trabajadores, el 47.0% lo hará con menos trabajadores y el 37.0% indicaron que se reinventará.

La encuesta muestra también que solo el 8.0% de las Mipyme tiene recursos suficientes para enfrentar sus compromisos financieros y 15.0% ya quebró. Finalmente, el 80.0% de las Mipyme encuestadas indicó que los planes del Gobierno no ayudaron a mejorar la situación o a reactivar la economía, el 70.0% cuestionó las políticas sanitarias adoptadas y el 83.0% reveló, desde una óptica pesimista, que la economía no se reactivará en la medida que se espera. A este escenario poco halagüeño se suma la encuesta de *Manpower Group*⁸ —que mide a nivel mundial la capacidad de las empresas en contratar mano de obra para el

cuarto trimestre del año— en la que se estima que Panamá ocupa la última posición en expectativa de empleo a nivel global con un -18.0%.

Otra de las implicaciones sociales de la actual crisis, lo constituye el traslado de miles de panameños de los umbrales de no pobreza a la pobreza general y extrema. En ese sentido, cabe recordar que Panamá ha sido uno de los países de la región que habría logrado reducir considerablemente la proporción de población que vive en condiciones de pobreza. Del 2011 al 2017, la pobreza general pasó de 27.6% a 20.7%, mientras que la pobreza extrema cambió de 11.5% a 9.8%. No obstante, ante la actual crisis, la Cepal indicó que la pobreza extrema en Panamá pasaría de 6.5% en 2019 a 8.5% para el 2020 y la pobreza general cambiaría de 14.6% en 2019 a 17.5% al finalizar el 2020⁹. Esto significa que al final de 2020 alrededor de 800,000 personas terminaron en situación de pobreza general y cerca de 400,000 en pobreza extrema.

En el ámbito fiscal, y al margen de la caída en los ingresos tributarios que será analizada posteriormente, la crisis impactó de igual forma al Canal de Panamá, el cual registró una reducción interanual acumulada a noviembre, del -9.0%, en el tránsito de naves de alto y pequeño calado¹⁰. Según pronósticos para el 2021, dados los impactos de la crisis a nivel

mundial, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) también indicó que podrían haber disminuciones del 10% y 9% en los tránsitos y toneladas, respectivamente, situación que atenta contra los ingresos públicos, puesto que esta fuente es compensatoria ante la baja recaudación.

En ese entorno, desde finales de julio de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presentó la propuesta del proyecto de presupuesto 2021 que incluye disposiciones que financieramente se planificaron para la atención de los efectos de la crisis sanitaria y económica del Covid-19. En dicho presupuesto, aprobado en octubre de 2020 por la Asamblea Nacional, se refleja un incremento del gasto público que integra acciones de atención a la salud, la educación y obras públicas, entre otros rubros. No obstante, también incluye un incremento del endeudamiento público producto del bajo nivel de ingresos tributarios y las expectativas de los ingresos producidos por el tránsito en el Canal de Panamá, el que se percibe tendrá impactos sobre la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo y en la calificación de riesgo del país ante terceros.

Ante este panorama, el Icefi recomienda, entre otras medidas, avanzar urgentemente con la actualización de las cifras económicas, fiscales y sociales, con el propósito de fortalecer la transparencia en la toma de

⁷ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/40-por-ciento-de-las-empresas-locales-cerraron-temporal-o-definitivamente-1169754>

⁸ Véase en: [Panamá en último lugar en encuesta de expectativas de Empleo | Panamá América \(panamaamerica.com.pa\)](https://www.panamaamerica.com.pa/economia/panama-en-ultimo-lugar-en-encuesta-de-expectativas-de-empleo)

⁹ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/cepal-economia-panamena-caera-65-y-la-pobreza-aumentara-1167850>

¹⁰ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/transitos-buques-por-canal-cayeron-9-en-2020-1180169>

decisiones privadas y públicas, recordando que estas últimas deben estar dirigidas al bienestar de la población. Además, para el país es urgente elaborar un plan para fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y consecuentemente recuperar las perspectivas de riesgo soberano; el plan debe iniciar con la mejora de la productividad y eficiencia tributaria, por lo que la DGI debiera presentar, sin demora,

sus acciones para combatir efectivamente a la defraudación fiscal, el contrabando, los flujos ilícitos de capital y la informalidad; el incremento en los ingresos públicos permitirá no solo tener más disponibilidad de recursos para atender la deuda de períodos pasados, sino también para financiar los programas de inversión pública dirigido a mejorar la productividad económica y social del país, y a

evitar que se siga produciendo déficit fiscal y aumento de la deuda del Estado. Finalmente, el Estado debe poner en marcha urgente un plan efectivo de transparencia fiscal y financiera, que atienda no solo a los compromisos con entes internacionales, como el Gafi y la Unión Europea, sino que permita la recuperación de la muy dañada moral tributaria de la población.

II.

INGRESOS PÚBLICOS

Como respuesta a la situación producida en el país producto de la pandemia del Covid-19, el Gobierno del presidente Cortizo decidió adoptar a partir de marzo de 2020, medidas para apoyar a los contribuyentes, por medio de la emisión de decretos y resoluciones ministeriales destinados a dar alivio a las obligaciones fiscales de los contribuyentes, al menos temporalmente, en tanto la economía retomaba a la senda de recuperación paulatina.

De esta cuenta, el Ministerio de Finanzas y Economía (MEF) emitió varios decretos en forma sucesiva, otorgando amnistía de impuestos hasta el 31 de julio de 2020¹¹. Dentro de esta amnistía fueron incluidos los impuestos directos, indirectos, tasas, contribuciones especiales y cualquier otro tipo de deuda de dinero, líquida y exigible ante la administración tributaria representada por la Dirección General de Ingresos (DGI) del MEF, exceptuando los agentes de retención. En este caso las disposiciones aplicaron a las declaraciones de impuestos que fueran emitidas para el periodo fiscal del 2019, sin que las mismas conllevaran a la generación y pago de intereses, recargos y multas.

Posteriormente, en agosto de 2020 se dio una nueva prórroga por medio del *Decreto Legislativo 360* para los contribuyentes morosos que no se acogieron a la amnistía tributaria general, con un plazo hasta diciembre de 2020; en esta disposición se

otorgó la posibilidad de obtener la condonación del 85.0% del total de intereses, recargos y multas, para aquellos contribuyentes que pudieran pagar el 25.0% de sus cuentas, y disponer de un plazo que concluye el 30 de abril de 2021, para cancelar la totalidad de sus compromisos¹². Por otra parte, según la *Ley 359*, de Pronto Pago, a los contribuyentes que tuvieran la oportunidad de cumplir con la totalidad de sus obligaciones y cuya ganancia no excediera los USD2.5 millones, se les otorgó un 10.0% de descuento en beneficio. Estas medidas, si bien buscan recuperar el pago de impuestos que corresponden a miles de contribuyentes que han presentado dificultades debido a la actual crisis, implicará un daño más profundo a la muy débil moral tributaria de los panameños, debido a que facilita que algunos contribuyentes morosos encuentren la posibilidad de realizar una mejor planificación fiscal y obtengan ganancias extraordinarias por el jineteo financiero de recursos públicos.

Asimismo, la Asamblea aprobó en octubre de 2020 el *Proyecto de Ley 358*, que reforma el Código Fiscal de la República de Panamá para crear un Régimen Especial de Impuestos Sobre la Renta, aplicable a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Empresarios y Emprendedores. Con dicha reforma se aplican diversas tasas a la renta gravable de los contribuyentes sujetos al nuevo régimen, las cuales oscilan entre el 7.5% sobre la renta neta por ingresos hasta de B11,000.0 y de 22.5% por ingresos entre B350,000.0 y B500,000.0. Dicha medida tendrá efectos retroactivos hasta el 1 de enero de 2020, y se espera que dentro de este nuevo régimen se logren captar más recursos, aunque también representa riesgos al producir la pulverización empresarial, el arbitraje de tasas y el beneficio a empresas grandes que por su nivel de ingresos debieran tener tasas impositivas mayores. Se espera observar los efectos de la misma en la primera declaración anual que será presentada en 2021.

¹¹ El MEF emitió inicialmente el Decreto 134-2020 que planteaba el beneficio hasta el 30 de junio de 2020, sin embargo, éste fue reformado por el Decreto Ejecutivo No. 298-2020 dentro del cual se extendió la declaración de impuestos a la renta del 2019, hasta el 17 de julio de 2020 y posteriormente el Decreto Ejecutivo 356-2020 extendió el plazo hasta el 31 de julio.

¹² Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/137-mil-contribuyentes-mantienen-cuentas-morosas-en-la-dgi-1173034>

Otro aspecto de dudosos resultados tributarios fue lo contenido en el artículo 3 del *Decreto Ejecutivo 251*, en el que se establece que los contribuyentes podrán determinar para el ejercicio 2020 el impuesto estimado a pagar, por un monto no menor al 70.0% del impuesto declarado del 2019, sin que dicha estimación quede sujeta a investigación de la Dirección General de Ingresos (DGI). En este caso, la exención del pago del impuesto sobre la renta del 2020, se extiende un año más de lo que establece el *Decreto Ejecutivo 11-2000* para las Mipyme que fueron creadas dentro del periodo de gracia que se establece en esta normativa, y que ya disponía de una exención de 2 años del pago de dicho impuesto a partir de su conformación.

Finalmente, entre las disposiciones aprobadas se encuentra la Resolución 201-2406 del 6 de abril de 2020, en la que se establece que los contribuyentes que no puedan utilizar equipos fiscales y sistemas de facturación por encontrarse sus comercios u oficinas cerradas debido a las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno Nacional, serán exentos del uso de las mismas. También se aplicó que las contribuciones en concepto de donaciones de dinero o especie que se realicen al *Plan Panamá Solidario*¹³ serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas naturales o jurídicas, conforme declaraciones de las autoridades de la DGI.

Considerando dichos elementos, los datos preliminares de la DGI

del cierre de ingresos totales del Gobierno Central en 2020, muestran que los mismos ascienden a B6,494.4 millones, -22.9% por debajo de lo reportado en 2019, y equivalentes al 73.1% de lo considerado en el presupuesto vigente para 2020. Con esta estimación, los ingresos totales estarían alcanzando el 10.8% del PIB, 1.8% puntos por debajo del cierre del 2019 y cuatro puntos porcentuales de lo originalmente considerado en el presupuesto para 2020 y que de alguna forma, representó un engrosamiento del nivel de déficit fiscal del país.

En cuanto a los ingresos tributarios, estos alcanzarían, según los datos preliminares de 2020, un total de B3,852.8 millones (sin incluir la recaudación realizada con documentos fiscales), lo que representaría el 59.3% del total de los ingresos percibidos por el Gobierno panameño y que son equivalentes a una carga tributaria de apenas 6.4% del PIB, muy por debajo del 8.0% reportado en 2019 y del 8.0% que fue considerado en el presupuesto vigente para 2020. Sobre este particular es pertinente indicar que si al valor de los ingresos tributarios percibidos, no se le deducen los montos por recaudación realizada con documentos fiscales—instrumentos emitidos por el Estado por medio de los cuales reintegra pagos en exceso o devuelve impuestos a los contribuyentes—, la carga tributaria alcanzaría 6.7% en 2020. Sin embargo, dicha inclusión, aunque podría ser utilizada en términos de reportes fiscales, no es pertinente, al esconder la disponibilidad real

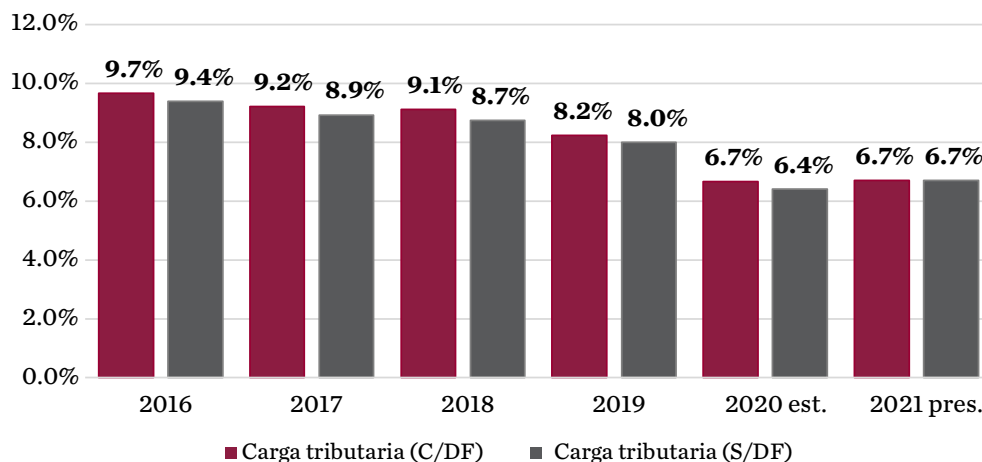
de recursos por parte del Gobierno de la República.

Por su parte, los ingresos no tributarios cerraron 2020 en B2,478.8 millones y los ingresos de capital en B8.6 millones, en conjunto representando el 38.3% del total de los ingresos, por encima del 34.7% registrado en 2019 y que denota que la crisis hizo más dependiente al aparato fiscal de Panamá, incluso con los problemas antes descritos en los párrafos previos, de los ingresos relacionados con los resultados del Canal de Panamá.

El presupuesto de ingresos aprobado para 2021 alcanza B7,489.0 millones, 15.1% por encima de lo registrado en 2020 y equivalente al 11.8% del PIB. De estos ingresos, B4,255.8 millones, es decir el 56.9% del total, procederán del cobro de impuestos, por lo que se estima que será alcanzada una carga tributaria del 6.7% del PIB, monto que, aun estando pendiente de establecer cuanto se realizará con documentos fiscales, no implica una mejora en la percepción de ingresos del Estado respecto del año anterior, a pesar de la mejora en las expectativas económicas. Por su parte los ingresos no tributarios ascenderían a B2,693.4 millones y los de capital a B527.4 millones, representando un incremento del 8.7% respecto al cierre de 2020 en el caso de los ingresos no tributarios, y de más de 60 veces en el caso de los de capital.

¹³ Según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 400-2020, se crea el Plan Panamá Solidario para atender las necesidades urgentes como resultado de la pandemia del Covid-19, que afecten en mayor o menor proporción, a la ciudadanía dentro del territorio panameño.

Panamá: Carga tributaria del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

Uno de los elementos importantes a resaltar en el comportamiento de la carga tributaria en Panamá, es la contracción sostenida desde el 10.9% en 2012 (en términos netos) hasta el 6.4% en 2020, la cifra más baja de los últimos 10 años, y que implica tanto que, Panamá registre la carga tributaria más baja de la región centroamericana, como que su dependencia a los ingresos del Canal de Panamá se incremente. Conforme las cifras disponibles, los ingresos del Canal han representado, en promedio de los últimos 12 años (2008-2019), el equivalente al 2.5% del PIB y el 12.3% de los ingresos totales del gobierno. Sin embargo dichos ingresos también fueron afectados en 2020 y se espera que esta situación se mantenga en 2021, cuando se producirá una reducción del 10.0% en los niveles de tránsito y de 9.0% en el tonelaje estimado, en comparación con el año fiscal anterior¹⁴.

El comportamiento observado en 2020 y previsto para 2021 de las principales fuentes de ingresos del Estado panameño parece indicar que se incrementará la utilización de deuda pública para financiar los gastos programados, lo que tendrá un efecto directo en la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

2.1 Estructura tributaria

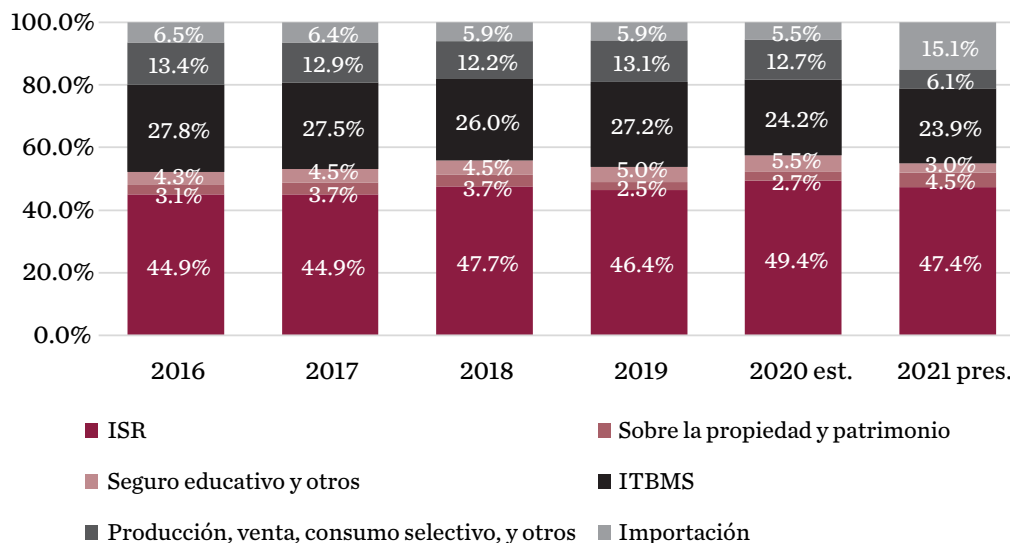
En cuanto a la estructura tributaria, los resultados preliminares de la recaudación en 2020 muestran que los impuestos directos representarán alrededor del 57.6% del total, por encima del 53.9% observado en 2019 y del 53.8% promedio para el período 2016-2019, lo que permite intuir que dichos tributos, incluso a pesar de las múltiples amnistías otorgadas, fueron afectados de

menor forma que los impuestos indirectos, lo que está asociado al hecho que regularmente el ISR se liquida con un año de rezago, de allí que mucho del pago realizado en 2020 corresponde a períodos previos, que no fueron afectados por la pandemia. Esto significa que se estarían esperando resultados menos halagüeños en 2021, pues el rezago en el pago de dicho impuesto implicará que los pagos serán acordes a la variación de las ganancias del año anterior.

Por su parte, en 2020 se estima que los impuestos indirectos equivaldrán al 42.4% del total recaudado, por debajo del 46.1% de 2019 y del 46.2% promedio para el período 2016-2019. El presupuesto para 2021 considera que la recaudación provendrá en un 54.9% de impuestos directos y el restante 45.1% de impuestos indirectos. Sin embargo, dado el rezago comentado en la

¹⁴ Véase en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/canal-panama-pronostica-caida-del-10-en-transito-buques-en-2021-1177365>

Panamá: Estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central (2016-2021 pres)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

recaudación del ISR, lo previsto podría no reflejarse en la realidad.

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

Uno de los factores más decisivos en la crisis fiscal que actualmente atraviesa Panamá es su baja productividad tributaria, que es producto tanto de crecientes tratamientos tributarios diferenciados otorgados con el propósito teórico de impulsar la inversión extranjera, como del aumento en el incumplimiento tributario, que incluye la falta de pago de impuestos producto de la evasión fiscal, defraudación, contrabando y flujos ilícitos de capital.

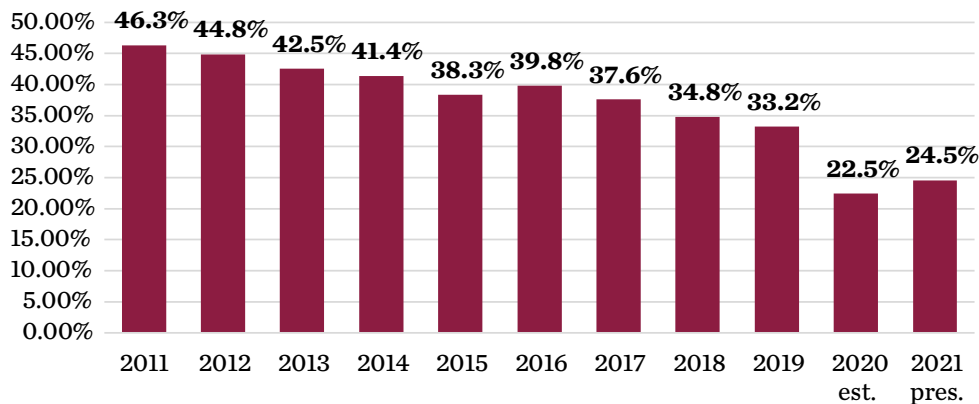
Como se observa en la gráfica posterior, la trayectoria de la

productividad aparente del ITBMS de Panamá contradice lo expuesto por los teóricos de la curva de *Laffer* en torno al hecho de que menores tasas tributarias producen un aumento recaudatorio, debido a que Panamá, a pesar de disfrutar de la tasa más baja en Latinoamérica para dicho impuesto, y una de las más bajas del mundo, cada vez cobra porcentualmente menos en términos del PIB. La efectividad en el cobro de dicho impuesto en la última década cayó sistemáticamente —con la rara excepción de 2016— desde el 46.3% del potencial respecto del PIB en 2011 hasta ubicarse en 33.2% en 2019, para luego reportar una drástica caída hasta el 22.5% en 2020. Los datos del presupuesto sugieren que la efectividad de recaudación mejorará en 2021 al ubicarse en 24.5% del potencial respecto del PIB. Este cambio en

la tendencia, aunque importante, demuestra también la falta de planes de acción concretos por la DGI, pues la recuperación prevista es consecuencia del rebote normal de la economía luego de períodos de crisis severas.

De acuerdo al *Boletín Estadístico Tributario 2018* de la DGI, la última estimación del gasto tributario, con cifras de 2017, denota la renuncia fiscal anual mínima por B2,261.5 millones, equivalentes al 3.6% del PIB y 40.3% de la recaudación realizada en dicho año, sin que existan estudios técnicos y públicos que demuestren la pertinencia de los tratamientos tributarios preferenciales. Como complemento, y con datos de 2016, la DGI calcula que no fueron recaudados por incumplimiento tributario B4,744.8 millones, equivalentes al 8.3% del PIB y al 88.5% de la recaudación de dicho

Panamá: productividad aparente del ITBMS, período 2011-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

año. En consecuencia, solo en estos dos aspectos, el Gobierno de Panamá ha estado dejando de percibir, en promedio, alrededor de 11.9% del PIB, que dados los resultados fiscales de 2020, implican prácticamente el doble de la recaudación obtenida.

Los datos previos muestran con claridad que el pobre desempeño tributario de Panamá está asociado a la carencia efectiva de planes para combatir la evasión fiscal, la defraudación, el contrabando, el flujo ilícito de capitales y por supuesto para frenar el otorgamiento de tratamientos

tributarios preferenciales, en teoría, dirigidos para promover a ciertos grupos empresariales, y que aun cuando puedan atraer cierto nivel de inversión, causan un serio drenaje de recursos que dañan la capacidad del Estado para financiar sus programas.

III.

GASTO PÚBLICO

Ante la crisis de la pandemia del Covid-19, el Gobierno de la República implementó algunas medidas que produjeron una elevación del gasto público, con el propósito de tratar de dar acceso a bienes y servicios públicos, en particular, a los miles de panameños que experimentaron impactos graves en su salud y economía. Desde el anuncio de los primeros contagios por Covid-19 en marzo de 2020 y conforme a la declaratoria de Emergencia Nacional (Gaceta Oficial No. 28979-B), el Gobierno realizó una reorientación de recursos presupuestarios para atender la crisis: un mayor gasto en servicios de salud, que incluyó la construcción de un nuevo hospital, compras de suministros y equipos médicos, kits de pruebas y materiales educativos y capacitación al personal médico, entre otros.

Asimismo, por medio del *Plan Panamá Solidario* se produjo un aumento en el gasto social, que incluyó pagos a los trabajadores y propietarios de pequeñas empresas afectados por las medidas dictadas para tratar de detener el contagio a la enfermedad. En este contexto, se dio un primer desembolso de B6.7 millones a finales de abril para la atención de 84,000 beneficiarios a quienes se les entregó un bono de B80.00, además de la entrega de transferencias en especie las cuales incluyeron alrededor de 600,000 bolsas de alimentos básicos a personas en condiciones de pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas que habitan en zonas de difícil acceso y a personas que se dedican a actividades económicas por cuenta propia. Gran parte del financiamiento a estas actividades derivó de una readecuación presupuestaria por B2,000.0 millones que implicó la reducción por B500.0 millones en gastos de funcionamiento y B1,500.0 millones en ajustes a las inversiones públicas.

Otro de los aspectos que incluyó el aumento del gasto público para amortiguar los efectos de la crisis, se manifestó por medio del subsidio a la electricidad, que incluyó la cobertura del 50.0% de la factura para hogares que consumen hasta 300 kWh por mes y 30.0% para aquellos que consumen mensualmente entre 301 kWh y 1,000 kWhs. Con esto, se estima que el Estado estaría pagando aproximadamente B250.0 millones de los cuales, B60.0 millones se destinaron al Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) que produjo beneficios directos a alrededor de 835 mil hogares, y B52.0 millones para el Fondo Tarifario de Occidente (FTO) para atender a otros 165 mil hogares.

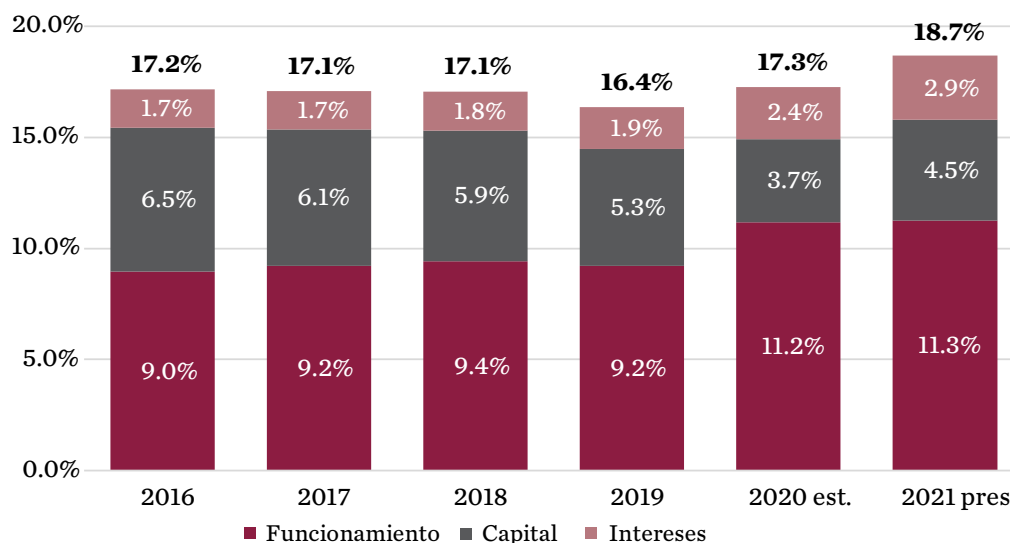
Con las acciones anteriores, y a partir del informe disponible de la situación de las finanzas al 30 de septiembre de 2020 —a falta de un reporte de balance fiscal con el cierre al 31 de diciembre—, se estima que el gasto público de Panamá alcanzó alrededor de

B10,383.7 millones en 2020, lo que supondría una contracción del 5.0% del ejecutado al cierre de 2019 (B10,928.1 millones) y equivalente al 17.3% del PIB, por encima del 16.4% registrado en 2019. Si al nivel de gastos se le adicionan las amortizaciones a la deuda pública, que alcanzaron B1,902.9 millones, el total de egresos del Gobierno Central de Panamá llegó a ser de B12,286.7 millones, 2.1% por encima del observado en 2019; en términos del PIB representó el 20.4%, por encima del 18.0% reportado en 2019.

Por su parte, el proyecto de presupuesto de 2021 considera un nivel total de gastos por B11,841.4 millones, 14.0% por encima de la estimación de cierre del gasto de 2020 y que implica un esfuerzo significativo del Gobierno de Panamá para tratar de producir un impulso fiscal efectivo sobre la economía del país.

En términos de proporción macroeconómica, los gastos estarían alcanzando el 18.7% del

Panamá: gastos totales ejecutados por el Gobierno Central, períodos 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

PIB, por encima del 17.3% de 2020 lo que de alguna forma confirma el esfuerzo de expansión del gasto anunciado por el Gobierno del presidente Cortizo. Sobre este particular debe recordarse que el gasto público de Panamá alcanzó en promedio 18.7% del PIB durante los años 2011-2014, uno de los períodos de mayor expansión económica del país. En cuanto a los gastos corrientes, estos alcanzarán B8,978.2 millones (75.8% del total del gasto) y equivalentes al 14.2% del PIB; destaca el hecho que los gastos de funcionamiento representarán el 11.3% del PIB ubicándose por encima del promedio del 9.5% observado durante la década 2011-2020; por su parte los gastos de capital alcanzarán B2,863.2 millones, 4.5% del PIB, y aunque implica una elevación del 0.8% del PIB respecto de lo ejecutado en 2020, todavía reflejan una contracción respecto del promedio de 6.6%

del PIB experimentado para el período 2011-2019.

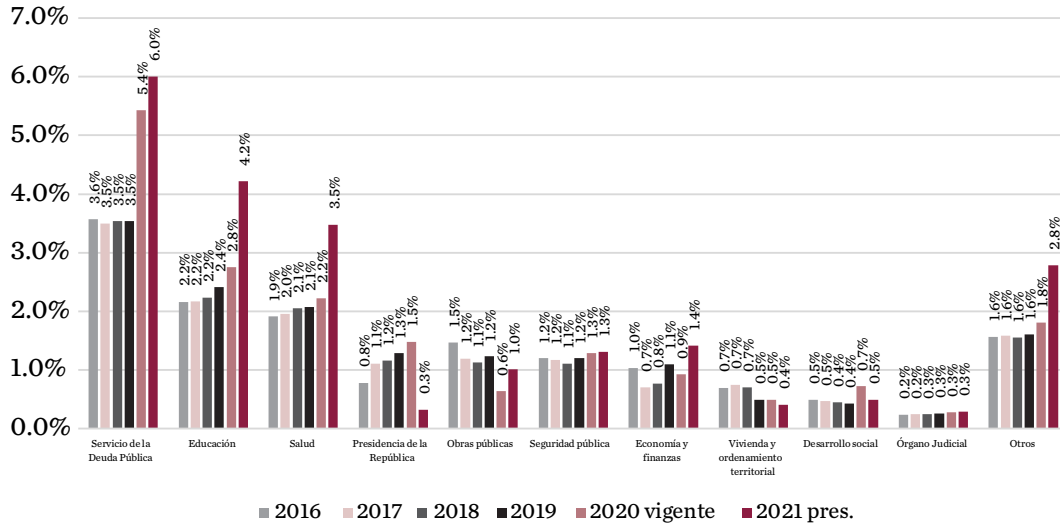
Asimismo, el proyecto de presupuesto contempla un incremento del 29.8% en el pago de los intereses de la deuda, respecto de lo ejecutado en 2020, alcanzando B1,834.4 millones, equivalentes al 2.9% del PIB, por encima del 2.4% registrado en 2020 y del 1.8% del PIB promedio para el período 2011-2019, y que deja expuesto con claridad tanto el esfuerzo que deberá realizar el Estado en 2021, como el impacto que el rápido crecimiento de la deuda está teniendo sobre el presupuesto.

3.1 Destino del gasto público

En cuanto al presupuesto por destinos, los rubros que presentan un mayor incremento en términos

del PIB, son los relacionados al servicio de la deuda pública, educación y salud, que ya reportaban un esfuerzo adicional en el presupuesto de 2020. El presupuesto considerado para los egresos vinculados con los servicios de la deuda representarán el 6.0% del PIB, por encima del 5.4% previsto para 2020 y del 3.6% del PIB reportado como promedio durante el período 2011-2019, y que de alguna forma vuelve a reafirmar el comentario respecto de la preocupación latente por el crecimiento sostenido de la deuda en los últimos tiempos, y que pone en riesgo la sostenibilidad de la misma y la calificación que otorgan los entes especializados, a la deuda soberana del país. En términos de importancia, los egresos vinculados al servicio de la deuda representa el 27.7% de las asignaciones consideradas en el presupuesto.

Panamá: clasificación de la ejecución del presupuesto de egresos públicos 2016-2021 pres. Cifras en términos del PIB



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

Por su parte, el monto considerado para financiar el rubro de educación también tendrá un incremento hasta el 4.2% del PIB, desde el 2.8% considerado en 2020. Esta asignación parece estar en sintonía con lo ofrecido en esta materia en el Plan de Gobierno. De igual forma el gasto asignado al rubro de salud se

verá influenciado en 2021 por la atención a la crisis sanitaria que no ha desaparecido y la adquisición de vacunas para los panameños, tendrá un incremento hasta el 3.5% del PIB, por encima del 2.2% planteado para 2020.

Los tres rubros mencionados alcanzan el 63.1% del presupuesto.

El resto de rubros presupuestarios no tendrán cambios importantes e, incluso, presentan una disminución en términos del PIB, respecto de lo asignado en 2020, la presidencia de la República, la vivienda y ordenamiento territorial y el desarrollo social.

IV.

SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

Al revisar el cierre preliminar de los ingresos y la estimación del cierre de gastos de 2020 de Panamá, se observa que el país estaría reportando un déficit fiscal de -B3,889.3 millones, equivalentes a -6.5% del PIB por encima del déficit del registrado en 2019 (-3.8% del PIB), y del promedio de -3.4% del PIB observado durante el período 2011-2019. También el déficit observado en 2020 corresponde al mayor valor del déficit fiscal que Panamá reportó en la última década, y el que si bien es cierto, está fuertemente influenciado por los efectos de la pandemia del Covid-19, desnuda en su totalidad la crisis que se ha estado presentando en las finanzas públicas desde hace varios años, y que encuentra su principal expresión en la dramática contracción de los ingresos fiscales.

Lo descrito está razonablemente en sintonía con la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley Número 747 que modificó el artículo de la Ley 34 de 2008 –de Responsabilidad Fiscal–,

atendiendo a los efectos de la pandemia en la crisis económica y fiscal, y reformó los topes del déficit fiscal del Sector Público No Financiero y se aplicaron los siguientes criterios: para 2020

entre 9.0% y 10.5%, en el 2021 entre 7.0% y 7.5%. Luego bajaría en 2022 a 4.0%, asimismo en el 2023 a 3.0% y para 2024 el tope se mantendría en 2.0%, mientras que en 2025 estima que se ubicará en 1.5%¹⁵.

Panamá: Situación financiera del gobierno central 2019-2021 pres. Comparación valores presupuestarios y estimados, cifras en millones de balboas y porcentajes del PIB

Rubro	2019	2020 est.	2021 pres.	% var. 2021 / 2020	% ejec. 2020
Ingresos totales	8,423.3	6,494.4	7,476.5	15.1%	73.1%
Ingresos corrientes	8,413.3	6,485.8	6,949.1	7.1%	73.3%
Ingresos tributarios	5,499.0	4,007.1	4,255.8	6.2%	73.3%
Ingresos no tributarios y transferencias	2,914.3	2,478.8	2,693.4	8.7%	73.4%
Ingresos de capital	10.0	8.6	527.4	6032.8%	20.3%
Gastos totales	10,928.1	10,383.7	11,841.4	14.0%	95.9%
Gastos corrientes	7,406.3	8,135.4	8,978.2	10.4%	96.0%
Remuneraciones	3,210.3	3,532.6	-	0.0%	0.0%
Bienes y servicios	666.1	506.6	-	0.0%	0.0%
Intereses	1,258.4	1,413.1	1,834.4	29.8%	85.3%
Transferencias corrientes ¹	2,271.5	2,683.1	2,713.9	1.2%	102.2%
Gastos de capital	3,521.8	2,248.3	2,863.2	27.4%	95.7%
Inversión	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Transferencias de capital ²	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Balance primario	- 1,246.4	- 2,476.1	- 2,530.5	2.2%	
Balance presupuestal	- 2,504.8	- 3,889.3	- 4,364.9	12.2%	
Balance presupuestal como % del PIB	-3.8%	-6.5%	-6.9%	-0.4%	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales. ¹/ Incluye otros gastos corrientes. ²/ Incluye otros gastos de capital.

¹⁵ Véase en: <https://www.mef.gob.pa/2020/10/asamblea-nacional-aprueba-en-segundo-debate-modificacion-a-ley-de-responsabilidad-fiscal/>

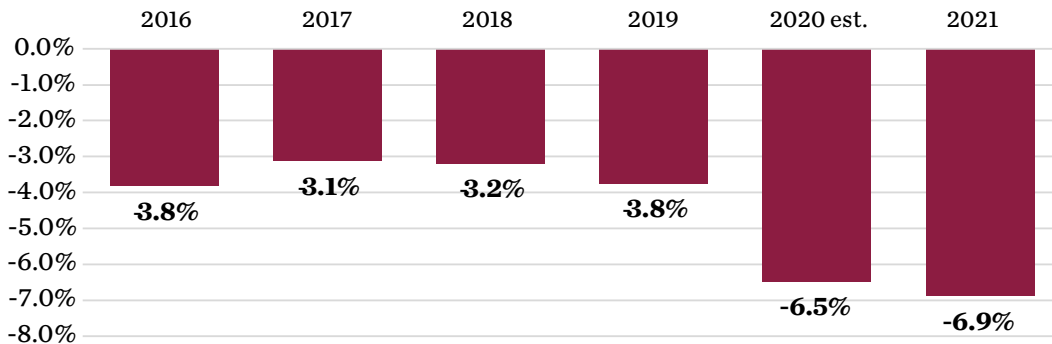
Las condiciones consideradas en el presupuesto para 2021, implicarían un empeoramiento respecto al cierre estimado para 2020, debido a que el déficit planificado alcanza B4,364.9 millones lo que implicaría un 6.9% del PIB, asumiendo que se cumpla la recuperación económica proyectada para el próximo año. El incremento en el déficit fiscal se produce por el hecho que, si bien existe una muy ligera recuperación prevista en los ingresos tributarios y de los

percibidos por la administración del Canal de Panamá, el aumento en el gasto compensa con abundancia, dicha recuperación en la capacidad del Estado por generar ingresos públicos.

La información disponible permite concluir que el resultado primario del Gobierno Central de Panamá, es decir la diferencia entre los ingresos y gastos, descontando de estos últimos los intereses de la deuda, estaría alcanzando un

déficit de -B2,476.1 millones en 2020 y de -B2,530.5 millones según el presupuesto aprobado al 2021. En este contexto se puede observar que el déficit primario previsto para 2021 es más del doble de 2019, lo que indica que, sin considerar los intereses de la deuda, los ingresos públicos definitivamente no son suficientes para financiar el funcionamiento del Estado, haciendo necesaria una urgente revisión de las finanzas públicas de este país centroamericano.

Panamá: resultado presupuestario del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres. Cifras en porcentajes del PIB.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

V.

DEUDA PÚBLICA

La situación fiscal en Panamá tras los efectos de la pandemia del Covid-19 se ha visto sumamente afectada por la contracción de los ingresos públicos y por el aumento relativo del gasto para atender parcialmente las necesidades de los panameños, y que produjo que el aumento del déficit fiscal se financiara por medio de la contratación de una cantidad inusual de deuda para el país. Así, el Gobierno dispuso la redistribución y reorganización del Presupuesto General de Estado, junto con la cual colocaron B5,800.0 millones para enfrentar el impacto de la pandemia, de los que B2,500.0 millones fueron bonos para cubrir las moratorias de impuestos y la baja recaudación tributaria.

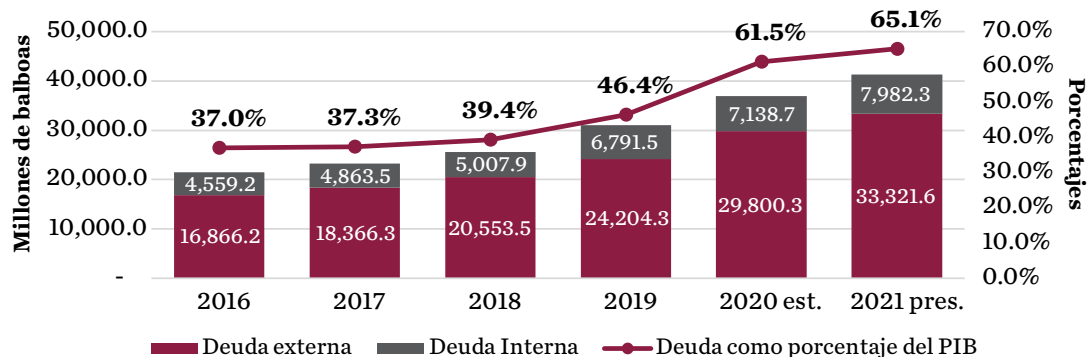
Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó una solicitud de emergencia para el desembolso de B515.0 millones con la intención de ayudar al país a satisfacer sus necesidades urgentes de balanza de pagos. Por otra parte, se obtuvo B300.0 millones en crédito por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de los cuales B150.0 millones se destinaron para financiar a las micro y pequeñas empresas, y otros B150.0 millones fueron destinados al apoyo de los productores agrícolas. Por su

parte, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), también aprobó un préstamo por B350.0 millones para la protección de tejido social, empleo y reactivación económica; mientras que el Banco Mundial (BM) extendió un préstamo de B41.0 millones en la opción de desembolso diferido para catástrofes para expandir la red de atención a la pandemia provocada por el Covid-19.

Además de las acciones de colocación de bonos internos y adquisición de crédito externos,

el Gobierno mediante *Decreto de Ley 139-2020*, permitió al Órgano Ejecutivo el uso del Fondo de Ahorro de Panamá de forma comedida y controlada, para afrontar la crisis sanitaria del coronavirus. En total, con las medidas adoptadas en el contexto de la atención de la crisis sanitaria, la Dirección de Financiamiento Público presentó sus cifras de endeudamiento al cierre de diciembre de 2020, en las que el Gobierno Central de Panamá reporta una deuda pública por B36,939.0 millones, equivalente

Panamá: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

al 61.5% del PIB, y de los cuales el 19.3% (B7,138.7 millones) procede de la contratación de deuda bonificada (interna) y el 79.9% (B29,800.3 millones) por la adquisición de deuda externa.

El saldo de la deuda acumulada al cierre de 2020 presenta un incremento del 15.1% del PIB respecto a la observada en 2019, lo que deriva no solo del volumen de endeudamiento contraído, sino también de la reducción del PIB producida por la pandemia del Covid-19. Para el 2021, tomando en consideración los valores considerados en el presupuesto, el endeudamiento se estima que se estaría ubicando en torno al 65.1% del PIB, cifra que amerita precaución de las autoridades, ante el peligro de vulnerabilidad económica al saldo de la deuda y de insostenibilidad en el manejo de la misma en el mediano plazo.

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

El escenario descrito muestra que el riesgo de vulnerabilidad de las finanzas panameñas es sumamente alto, en el sentido que no existen garantías que el crecimiento económico sea el esperado y que la recuperación realmente se logre en forma prevista, por lo que existe la posibilidad de dejar mayores brechas que impacten sobre el nivel de endeudamiento en el corto y en el mediano plazo, especialmente debido a la trayectoria manifiesta en los ingresos públicos en los últimos años. Además, cabe destacar la importancia creciente del servicio de la deuda sobre el

presupuesto, lo que implica una menor disponibilidad de recursos para atender las necesidades de la población, a menos que nuevamente las mismas sean financiadas con una mayor contratación de deuda.

Los indicadores de vulnerabilidad al cierre de 2020 y para 2021 muestran que el saldo de la deuda total respecto a los ingresos tributarios sería de 568.8% en 2020 y de 552.4% en 2021, los cuales son superiores abundantemente al 250.0% recomendado por las instituciones financieras (IFI). Por su parte el coeficiente de la deuda pública respecto al PIB muestra que alcanzaría un valor de 61.5% en 2020 y de 65.1% en 2021, los cuales sobrepasan el valor recomendado por el FMI para las economías emergentes con acceso a los mercados financieros, y que oscilan en alrededor del 50.0% del PIB, aunque se destaca la observación que debe realizarse un análisis más profundo. A pesar de estos resultados, el indicador sobre la capacidad de pago de los intereses y otros gastos financieros, es decir una porción del servicio de la deuda, se encuentra dentro de un rango manejable en donde los intereses de la deuda respecto a los ingresos totales se estimaron en 21.8% para el cierre de 2020 y de 24.5% para el 2021, lo que aún se encuentra por debajo del 30.0% recomendado por las IFI. Asimismo, el indicador de los intereses respecto al PIB se situó en 2.4% al cierre de 2020 y de 2.9% al 2021, lo que reflejaría un riesgo de llegar al valor crítico recomendado del 3.0%.

Por otra parte, el indicador de sostenibilidad de corto plazo de

Blanchard que se estimó al cierre de 2020 y para el 2021, indica una trayectoria de insostenibilidad de corto plazo para las obligaciones soberanas de Panamá, haciendo necesario un ajuste mínimo del 3.4% del PIB para evitar un nuevo crecimiento de la deuda del país respecto del tamaño de la economía. Respecto a este último tema, es de reconocer que algunos de los países de rápido crecimiento, entre ellos Panamá, regularmente tienen autoridades que confían en la recuperación del ritmo de crecimiento económico, de tal forma que la relación Deuda / PIB disminuya en el mediano plazo, por lo estiman que se vuelve innecesario realizar algún ajuste... por supuesto que siempre existe esa posibilidad. Sin embargo, y dada la trayectoria de los ingresos públicos, corregir la situación fiscal de Panamá parece que exige por lo menos una reingeniería del sistema tributario que permita mejorar el cobro de impuestos para financiar apropiadamente los gastos, sin recurrir a nueva deuda, dado a que para potenciar apropiadamente el impulso fiscal del país, no se puede recurrir a una política de austeridad fiscal tradicional.

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

Las calificadoras de riesgo, dadas las condiciones que se esperaban que se dieran a partir de la pandemia del Covid-19 y los posibles impactos que esto representaría para la economía de Panamá y el incremento del déficit para el Gobierno, en general

Panamá: Indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. Período 2016-2021

Tipo	Indicador	2016	2017	2018	2019	Estimación 2020	2021 pres.	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / Ingresos tributarios	277.1	267.6	283.7	368.0	568.8	552.4	250.0	Vulnerable
	Deuda total / PIB	37.0	37.3	39.4	46.4	61.5	65.1	40.0	Vulnerable
	Intereses / Ingresos totales	12.9	12.3	12.7	14.9	21.8	24.5	30.0	Manejable
	Intereses / PIB	1.7	1.7	1.8	1.9	2.4	2.9	3.0	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	0.0	0.2	-0.5	-0.9	2.3	-0.6	Insostenible
		Resultado primario obtenido	-2.1	-1.4	-1.4	-1.9	-4.1	-4.0	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

produjeron una reducción de la calificación de la percepción de cumplimiento de las obligaciones fiscales de este país centroamericano. De esta cuenta Moody's, a pesar de los escenarios esperados decidió mantener la calificación de Baa1 pero cambió la perspectiva de estable a negativa, tomando en consideración las fortalezas crediticias que tiene Panamá, la dinámica de la economía basada en servicios y la inversión como principal motor y el acceso favorable a los mercados financieros internacionales, con

financiamientos a las más bajas tasas de interés, lo que podría hacer frente a los impactos económicos y sociales adversos provocados por la covid-19. Por su parte Standard and Poor's revisó la perspectiva de la calificación soberana de largo plazo pasando de BBB+ estable en 2019 a BBB estable para 2020, quedando el rating del país dentro del grado de inversión, que permitió que, a pesar de que los ingresos corrientes del Gobierno General han disminuido en forma importante, Panamá incurriera en los mercados de

capitales internacionales y capte recursos a tasas de intereses muy favorables en comparación con otros países. Finalmente, la calificadora *Fitch Ratings* redujo la calificación de grado de inversión a BBB- revisando la perspectiva de estable a negativa, la cual obedece al aumento de la deuda, el fuerte debilitamiento de las finanzas públicas producto del impacto por la pandemia del Covid-19, y la contracción sin precedentes del PIB, así como de los ingresos públicos.

Panamá: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016 - 2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	Baa2	Baa2	Baa2	Baa1	Baa1		
	Perspectiva	Estable	Positivo	Positivo	Estable	Negativa		
Standard and Poors	Calificación	BBB	BBB	BBB	BBB+	BBB		
	Perspectiva	Estable	Estable	Positivo	Estable	Estable		
Fitch Ratings	Calificación	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB-	
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	Negativa	

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

VI.

TRANSPARENCIA FISCAL

En cuanto a la transparencia en términos fiscales, las últimas cifras del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 2020 elaborado por *Transparencia Internacional*, muestran que Panamá continuó reduciendo su calificación, la que ahora pasó de 36 puntos en 2019 a 35 en 2020, y siendo calificada en el rango de países en los que se puede considerar un nivel medio de corrupción. En forma complementaria, y por aspectos de competitividad, en ese mismo índice, pero respecto a las condiciones del resto del mundo, Panamá pasó de ocupar la posición 101 en 2019 a la 111 para el 2020, lo que refleja una caída de 10 posiciones en un año, y de 39 posiciones respecto a la posición no. 72 registrada en 2015, año de se obtuvo la mejor calificación de la década anterior, con 39 puntos. Un aspecto colateral, pero de importancia es que el capítulo de Panamá de la *World Compliance Association (WCA)* expresó su preocupación por el puesto obtenido por el país y que de acuerdo a su percepción, podría incidir negativamente en la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) que actualmente se desarrolla en el país.

Para los otros indicadores de transparencia que comúnmente se utilizan en las versiones de *Perfiles Macrofiscales*, no se han presentado actualizaciones al 2020, en gran parte por los impactos mundiales de la pandemia del Covid-19. No obstante, vale recordar que, según el indicador del Índice de Incidencia de la Corrupción, elaborado por el *World Economic Forum*, tanto para los periodos de 2018 y 2019, se presentó la misma calificación de 37 puntos situando al país en una escala de corrupción media alta. Estos indicadores, además, resaltan ante lo acontecido a inicios del 2020 cuando se presentó la noticia que Panamá regresaba a la lista negra de paraíso fiscal de la Unión Europea (UE), dado que el país no cumple con las normas del Foro Global sobre transparencia e intercambio de información fiscal, dependiente de la OCDE.

Este acontecimiento provocó el malestar del propio Gobierno, quien por medio del Presidente de la República indicó que la decisión fue totalmente arbitraria y que, a juicio del Gobierno Nacional, la Comisión Europea utilizó como criterio para su recomendación la lista de países que se encuentran en el listado del Gafi, lo que consideran una acción inconsulta, arbitraria y extemporánea. De esto vale resaltar que el Gobierno, tiene un compromiso con la agenda de país en materia de transparencia, de lucha contra el lavado de dinero y financiamiento de terrorismo, del fortalecimiento de sus instituciones y del cumplimiento efectivo de la ley, a partir de su *Plan Estratégico 2020-2024* dentro del cual, en su primer pilar, sobre El Buen Gobierno, se plantean acciones para fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Entre los últimos acontecimientos de 2020 en cuestiones de transparencia, resulta importante destacar la decisión de la Unión Europea (UE) de incluir al país en la lista de terceros países de alto riesgo, con deficiencias estratégicas en su régimen de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y que indiscutiblemente es un reflejo de que Panamá, aún se mantiene en la lista gris del Gafi. Sobre el particular, el Gobierno se apresuró a manifestar que Panamá no había sido incluido en ninguna nueva lista como producto de ninguna valoración o evaluación negativa, sino que esta categorización del país respondía a que la UE seguía tomando en cuenta lo referido por Gafi en mayo de 2020. Para tratar de resolver esta situación, el Gobierno en noviembre de 2020, organizó una reunión con su equipo técnico

Panamá: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	38	37	37	36	35	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	87	96	93	101	111	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.9	2.8				
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	No participa de la encuesta					
Índice de Indidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			37	37		

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

del MEF junto con la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CNBC), para diseñar una Hoja de Ruta para avanzar con la implementación del Plan de Acción de Gafi y lograr la exclusión del país de la Lista Gris.

Finalmente, a partir de la aprobación de la Ley No. 362 que Dicta el Presupuesto General del Estado, las autoridades han comentado que este nuevo presupuesto está basado en resultados medibles, y con lo cual reflejarán transparencia y eficiencia. Aquí, es preciso señalar que Panamá ha sido uno de los últimos países en adoptar una metodología de presupuesto basado en resultados, y con la que

para 2021, se pretende vincular el Presupuesto aprobado con el Plan de Desarrollo Nacional, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan Estratégico de Gobierno, el Plan Estratégico Regional y los planes institucionales, de tal forma que los recursos asignados tenga una base de definición de metas en función de productos, y cuenten con indicadores que permitan el monitoreo y evaluación de los resultados esperados. Se esperaría observar las acciones que el MEF y el resto del Gobierno pretenderá realizar para poder observar los avances en la vinculación de estas acciones y poder acceder a la información presupuestaria con este nuevo cruce de datos.

Este esfuerzo sería un avance dentro de un contexto que durante 10 años ha sido aplazado

en concretarse, incluso según los propios comentarios de las autoridades actuales, producto de la decisión de las administraciones anteriores de suspender su implementación. La importancia de la aplicación de estos mecanismos radica en el hecho que la población necesita conocer con transparencia el uso de los recursos públicos, y que permita la auditoría social como una acción de ejercicio democrático de la ciudadanía.

Es importante mencionar que Panamá no participa en la encuesta que crea el Índice de Presupuesto Abierto, y no existe evidencia que, en el corto plazo, efectivamente deseen transparentar sus finanzas públicas por medio de la implementación de las recomendaciones de la misma.

VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite concluir primariamente en los siguientes aspectos:

- a. La economía panameña, al margen de la profunda crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19, ya se encontraba experimentado un período de desaceleración económica, causado, entre otras cosas, por la reducción del impulso fiscal de la inversión del Estado en los últimos años.
- b. La pandemia del Covid-19 causó un impacto muy significativo sobre las actividades de construcción; hoteles y restaurantes; actividades comunitarias, sociales y personales y servicios, entre otras. Además, la pandemia empujó a que el nivel de desempleo del país alcanzara a 400,000 personas, mientras la informalidad se extendió a las actividades de 777,000 más; como consecuencia, se estima que la pobreza, al final de 2020, alcanzó a 800,000 panameños, de los que 400,000 se encuentran en condiciones de pobreza extrema.
- c. El Gobierno de la República no ejecutó las principales acciones de su Plan de Gobierno, con la justificación de atender en forma primaria los efectos causados por la emergencia sanitaria; por ello, sus principales acciones se dirigieron a tratar de paliar parcialmente las necesidades de ciertos grupos empresariales y sociales, tanto creando algunos programas de gasto extraordinario, como recurriendo al diferimiento y condonación de impuestos, y exoneración de multas. El resultado inmediato de dichas acciones fue una disminución de los ingresos públicos –adicionalmente al efecto provocado por la contracción de la actividad económica– y el aumento del gasto, que implicó un crecimiento del déficit fiscal por encima de lo acostumbrado, y produciendo un aumento del nivel de deuda pública hasta el 61.5% del PIB oficial a la fecha.
- d. Producto de lo anterior, las finanzas públicas se encuentran en riesgo de caer en insostenibilidad de la deuda, lo que se ha reflejado por el cambio de perspectivas de riesgo por parte de las principales agencias de calificación de la deuda soberana, las que perciben que aunque Panamá sigue teniendo mucho potencial económico, la falta de ingresos públicos, empieza a producir problemas para manejar apropiadamente el servicio de la deuda, sin que ello implique el sacrificio de los programas dirigidos al bienestar de los panameños o una contracción extraordinaria del gasto público.
- e. Los principales problemas de las finanzas públicas de Panamá siguen siendo: la caída de los ingresos tributarios que han manifestado una trayectoria decreciente desde 2012, y la percepción de opacidad en las operaciones del sector público, que se refleja tanto por el índice de Percepción de la Corrupción (2021) dado a conocer por Transparencia Internacional, en el que el país se ubica en la posición 111 de 180 países a nivel mundial, como por la opacidad en la publicidad de las cifras fiscales y presupuestarias. La falta de transparencia fiscal se suma a la percepción de falta de transparencia financiera y de compromiso ante el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo que ha ocasionado que Panamá continúe en la lista gris del Gafi y de la Unión Europea.

Finalmente, y a partir de lo observado, el Icefi se atreve a formular las siguientes recomendaciones que estima podrán contribuir a mejorar la situación panameña:

- a. Actualizar a la brevedad, en forma oficial, las cifras económicas, fiscales y sociales, con el propósito de darle transparencia a las condiciones generales del país, y consecuentemente a facilitar las decisiones de los agentes económicos; contribuyendo, además, a tener elementos claros que permitan la reformulación de las políticas públicas dirigidas a mejorar el bienestar de los panameños.
- b. Con el fin de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas de Panamá, se necesita urgentemente la implementación de un plan de mejora en la productividad y eficiencia tributaria, de tal forma que, sin necesidad de aumentar las tasas de los impuestos, se disponga de un mayor nivel recaudatorio, que permita tanto la atención al servicio de la deuda pasada, como a financiar los programas de desarrollo para la población, como a evitar que se presente déficit fiscal y se continúe con la acumulación de la deuda. Para el efecto resulta de primordial importancia que la Dirección General de Ingresos (DGI) establezca de inmediato sus acciones para combatir el incumplimiento tributario que abarque la atención a la defraudación fiscal, el contrabando, los flujos ilícitos de capital y la informalidad creciente en el país.
- c. Complementariamente, es urgente que el Estado panameño ponga en marcha un plan efectivo de transparencia fiscal y financiera, que atienda no solo los compromisos con los entes internacionales, sino que faciliten que, al usar apropiadamente los recursos del Estado, mejore la muy dañada moral tributaria de la población. Este plan debe involucrar la evaluación sistemática de la eficacia y eficiencia del gasto público.
- d. Finalmente, y con el propósito de recuperar el impulso fiscal positivo del país, es importante la promoción de la inversión del sector público en obras de interés para el fortalecimiento de la productividad empresarial y social, las que en el corto y mediano plazo permitirán que Panamá recupere la senda de crecimiento observada hasta mediados de la década pasada.



ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA
PANAMÁ**

Febrero 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org