

DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT FISCAL; UNA MIRADA CRÍTICA DEL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ; PERIODO: 2018 – 2022

Public Debt and Fiscal Deficit; A critical look at the deterioration of Public Finances in the Republic of Panama; period: 2018 - 2022

Carlos Alfredo Godoy Othón

Universidad de Panamá, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad, Panamá.
carlos.godoy@up.ac.pa; <https://orcid.org/0000-0003-3591-0701>

Fecha de recepción: 15/03/2023

Fecha de aceptación: 05/05/2023

DOI <https://doi.org/10.48204/J.cc.n1.a4285>

Resumen

A pesar de que Ley 34 de 5 de junio de 2008 “De Responsabilidad Social Fiscal” (LRSF), define el crecimiento de la deuda pública, las cuales deben complementar con una de política económica, financiera y fiscal orientan a la eficiencia, eficacia y efectividad en la administración de los recursos económicos y financieros; las cuales suelen tomarse al inicio de cada administración y determinarán los topes deudas cada año; si bien es cierto, en el periodo: 2018 – 2022, existen factores externos que pudiesen condicionar y hasta cierto punto justificar en parte el aumento en la deuda pública y del déficit fiscal, como lo son superar los efectos económicos causados por la pandemia del COVID-19, un contexto internacional complejo, marcado por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania e incremento en los niveles de precios a nivel mundial.

Ello hace necesario iniciar un debate sobre el manejo de las finanzas públicas y la situación del déficit y nivel de endeudamiento a corto, mediano y largo plazo en los cuales se establezcan estrategia para frenar el elevado y desenfrenado aumento de la deuda pública producto de un ineficiente aparato gubernamental, con alto grado de improvisación, una evaluación de los subsidios no solos a sectores sociales vulnerables sino a sectores económicos que de por vida han pagado impuestos que se constituye en la actualidad para la república de Panamá, uno de los mayores desafíos y motivo de preocupación para la población; ya que se ha comprometido el bienestar de la población a corto, mediano y largo plazo; y que pudiese desencadenar en medidas de ajustes estructurales que afectarán gravemente las principales actividades económicas.

De acuerdo con las cifras de la Dirección de Financiamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el incremento de la deuda pública en el periodo: 2018 – 2022, ha sido de B/. 18,313 millones de balboas; lo cual representa un aumento del 71.3% con respecto a ese mismo año; lo que define una perspectiva de riesgos de una economía estable a una perspectiva negativa, aumentando aún más las tensiones sociales y políticas lo impactan en el desempeño fiscal.

Palabras claves: Deuda Pública, Déficit Fiscal, Finanzas Públicas, Perspectivas de Riesgo, Políticas Económicas y Fiscal.

Summary

Despite the fact that Law 34 of June 5, 2008 "On Fiscal Social Responsibility" (LRSF), defines the growth of public debt, which must be complemented with an economic, financial and fiscal policy aimed at efficiency, effectiveness and effectiveness in the administration of economic and financial resources; which are usually taken at the beginning of each administration and will determine the debt limits each year; Although it is true, in the period: 2018 - 2022, there are external factors that could condition and to some extent justify in part the increase in public debt and the fiscal deficit, such as overcoming the economic effects caused by the COVID pandemic. -19, a complex international context, marked by the war between Russia and Ukraine and an increase in world price level.

This makes it necessary to start a debate on the management of public finances and the situation of the deficit and level of indebtedness in the short, medium and long term, in which a strategy is established to stop the high and unbridled increase in public debt as a result of an inefficient government apparatus, with a high degree of improvisation, an evaluation of subsidies not only to vulnerable social sectors but to economic sectors that have paid taxes for life that is currently constituted for the Republic of Panama, one of the greatest challenges and reason of concern to the population; since the well-being of the population has been compromised in the short, medium and long term; and that could trigger structural adjustment measures that will seriously affect the main economic activities

According to figures from the Public Financing Directorate of the Ministry of Economy and Finance, the increase in public debt in the period: 2018 - 2022, has been B/. 18,313 million balboas; which represents an increase of 71.3% with respect to that same year; which defines a risk outlook from a stable economy to a negative outlook, further increasing social and political tensions that impact fiscal performance.

Key words: Public Debt, Fiscal Deficit, Public Finances, Risk Perspectives, Economic and Fiscal Policies.

1. Introducción

En este estudio se busca aportar en el área de las finanzas públicas en Panamá, con una investigación cuyo principal objetivo es brindar una orientación sobre la sostenibilidad de la deuda pública de corto, mediano y largo plazo. Vemos con mucha preocupación la situación de endeudamiento y se hace necesario generar las bases para el debate sobre la administración de los recursos del Estado ya que, como sociedad, debemos realizar un rol fiscalizador cuando las instituciones creadas para ese fin no están cumpliendo con ese rol. Y es que en el periodo: 2018 - 2022, si bien se han dado múltiples factores e imprevistos, producto de la crisis; y que, dentro de las prioridades, fueran preservar la vida y garantizar el sostenimiento y alimentación de la población panameña; no se observa ninguna otra de las medidas asumidas en pandemia y postpandemia orientada al desarrollo alternativo, inclusivo y sostenible, que permita eliminar las distorsiones estructurales que por años han sido impedimento para reducir la informalidad que impacta de manera negativa la estabilidad macroeconómica en todo su conjunto.

Tomado en consideración a Alvarez & Alvarez (2017), reviste de suma importancia la valoración del impacto de la deuda pública en el debate del crecimiento económico:

“Para integrar el tema de la deuda pública al debate del crecimiento económico, que en última instancia es un debate en torno a la pobreza y la riqueza de las naciones, se debe dimensionar el problema del endeudamiento global. Actualmente la carga de la deuda es una amenaza global, en particular la deuda de las economías avanzadas. La dinámica de la deuda combinada con la insolvencia fiscal de los países constituye el mayor reto para la estabilidad financiera mundial... De acuerdo con la información presentada, se pudiera señalar que existe una diferencia importante entre las economías avanzadas y las economías emergentes en relación a sus contribuciones relativas al crecimiento de la deuda mundial versus el crecimiento del PIB mundial. Es decir, las economías emergentes estarían contribuyendo en mayor medida al crecimiento del PIB mundial que en el crecimiento de la deuda pública mundial”.

La base de la investigación es presentar, de manera descriptiva, la evolución de la deuda pública y el déficit fiscal como principal factor en el periodo: 2018 – 2022, y realizar una proyección que, de no tomarse medidas oportunas, permita prever los posibles impactos en la economía panameña en su conjunto, la cual puede verse afectada notablemente, a pesar de que los indicadores macroeconómicos de crecimiento y precios reflejen una solidez a corto y mediano plazo.

2. De la responsabilidad social fiscal

El comportamiento de la deuda pública panameña en gran medida depende del déficit público del sector no financiero; así como de la manera como se financia. A pesar de que el marco normativo determina el crecimiento de la deuda pública, dentro de parámetros rígidos de políticas económicas, financieras y fiscales que orienten el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de la nación panameña, la realidad es que los resultados obtenidos en el periodo: 2018 - 2022 reflejan una marcada improvisación y falta de creatividad en la administración de los recursos económicos del estado, profundizando y complicando aún más las maltrechas finanzas públicas panameñas, a pesar que estas decisiones se deben enmarcar en la Ley 34 de 5 de junio de 2008 “De Responsabilidad Social Fiscal” (LRSF), en la cual se establecen los mecanismos de solicitud de deuda pública, como se muestra en la Ilustración N°1.

Esta norma, por sí sola, no limita la creciente ineficiencia de la burocracia de la administración pública panameña, combinada con las presiones políticas, las cuales han representado un riesgo inminente de nuevas medidas de gasto que afectan el desempeño fiscal. Y lo vemos a diario con el derroche de los recursos económicos y subsidios sin sentido, los cuales no van aparejados con la norma arriba descrita, ya que, a pesar de los topes al déficit fiscal en el Sector Público No Financiero con respecto al Producto Interno Bruto nominal permitidos para cada vigencia fiscal y aun cuando dichos topes están estipulados en un cronograma que debiese reducir paulatinamente el déficit fiscal permitido en términos porcentuales, la realidad es que dichos topes se irrespetan, en principio, porque se presentan presupuestos públicos irreales que, en la estimación de los ingresos, son difíciles de alcanzar, en donde no se refleja

una asignación eficiente del gasto ni medidas a reducir subsidios y gastos administrativos innecesarios.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, diciembre de 2022

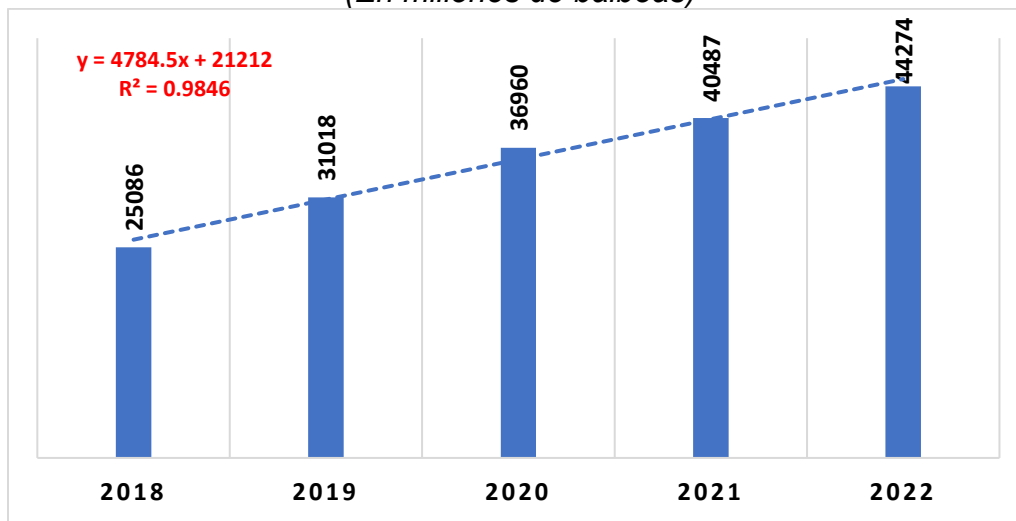
Es cierto que la pandemia de COVID 19 fue algo fortuito e inesperado en el mundo y que los Gobiernos tuvieron que priorizar para salvar vidas y garantizar la alimentación de la población, no obstante, dado que toda crisis trae oportunidades, era el momento de realizar una reestructuración del Estado, organizándolo y haciendo más eficiente, eficaz y productivo.

3. Evolución de la deuda pública

El modelo de regresión lineal del comportamiento de la deuda en el periodo: 2018 – 2022, arroja un valor constante de 2-,121.2 millones de balboas con un incremento anual de 4,784.5 millones de balboas y con un Coeficiente de Determinación R^2 de 98.46%; lo que hace pensar que para el 2023 debería finalizar en cerca de 50,000 millones de balboas. Y lo preocupante es que, con la incertidumbre de un torneo político a la vuelta de la esquina, se sigan afectando aún más las maltrechas finanzas públicas. Estos datos se desprenden del Grafico No.1.

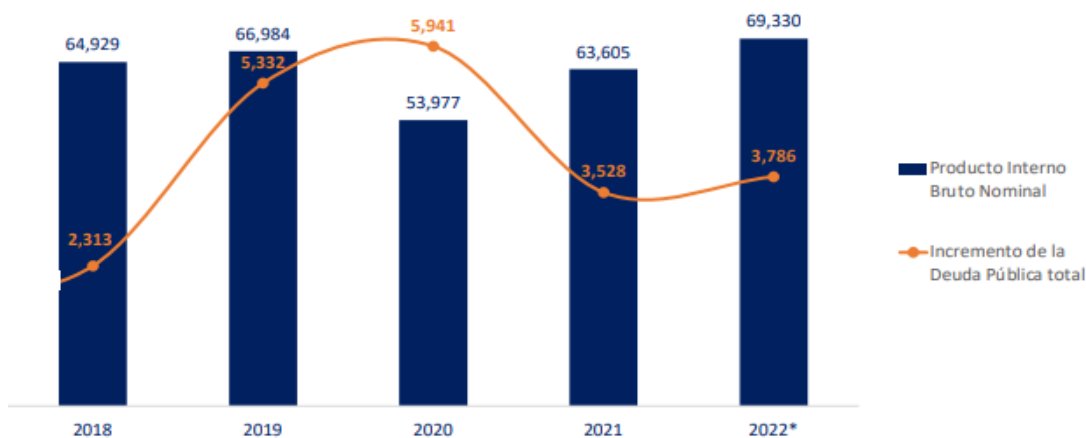
Por su parte, si apreciamos el incremento de la deuda pública en el periodo: 2018 – 2022, observamos la falta de coherencia en las políticas económicas, financieras y fiscales y que, a pesar de la pandemia, se ha incurrido en gastos innecesarios que, aunque el Producto Interno Bruto Nominal ha crecido consistentemente a excepción del año 2020, el déficit fiscal y el incremento de la deuda sigue un paso galopante de descontrol y comprometiendo el desempeño de nuestra economía; lo cual se puede apreciar en el siguiente Gráfico N.2.

Gráfico N°1. Evolución del Endeudamiento Público en Panamá
(En millones de balboas)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, diciembre de 2022, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República, Panamá en Cifras.

Gráfico N° 2 Producto Interno Bruto Nominal e Incremento de la Deuda Pública. Años 2018 a 2022. (En millones de balboas)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, diciembre de 2022

4. Costo Promedio Ponderado de la Deuda Pública

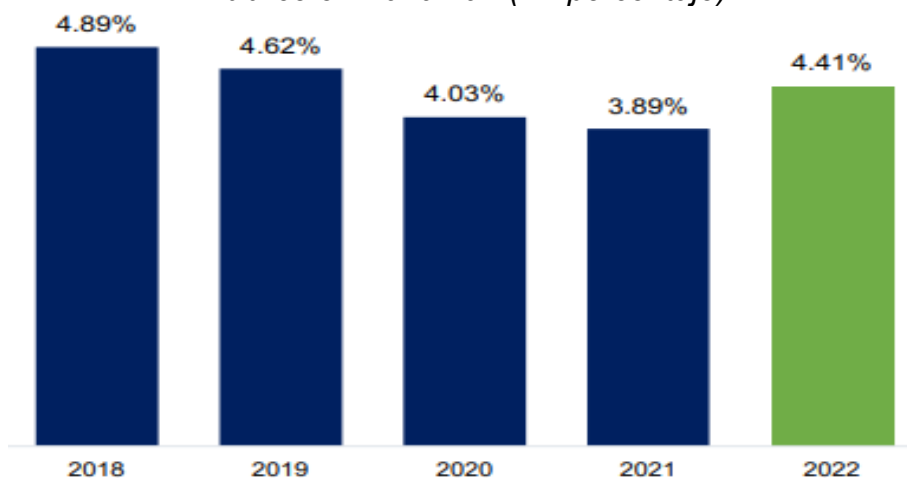
Aun cuando los informes oficiales denotan que el desempeño de la deuda en el periodo: 2018 – 2022, ha sido una gestión prudente, con transacciones de manejo de pasivos que han resultado en la reducción sostenida del Costo Promedio Ponderado de la Deuda, pasando de 6.6% en 2018 a 4.4% en 2022, la realidad es que eso, ni lograr el grado de inversión, ha permitido en ningún año, contener el endeudamiento galopante en el país. Así lo destaca el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2023)

“A raíz de la pandemia, conflictos internacionales, aumento de precios de la energía y de alimentos, además de serios problemas en la cadena de producción y otros

desafíos globales, “nos vimos en la necesidad de acomodar déficits fiscales más elevados en toda la región para atender la emergencia sanitaria y las mayores necesidades sociales, los mayores déficits fiscales han significado un endeudamiento público más alto, lo cual pone de relieve la importancia de la sostenibilidad de la deuda pública, ya que solo si la deuda es sostenible se puede aumentar, y hay que evitar aumentarla más allá de lo que sería prudente, para evitar poner en duda la sostenibilidad de la misma. Los fundamentos determinan el crecimiento de la economía en el largo plazo, los mercados de capitales determinan la tasa de interés real sobre la deuda pública y la política fiscal determina el balance primario”. Con la pandemia, la deuda aumentó a 77% del PIB en 2020 (en parte debido a la caída de la producción), es importante reconocer que la región tiene un problema de deuda que tiene que atender para evitar que se cuestione la sostenibilidad de la misma”.

En el periodo 2018 a 2022, el costo de financiamiento, no el costo promedio de la deuda ascendió a 4.37%, la cual es baja y no representa la razón para los incrementos significativos del endeudamiento en el país.

Gráfico N°3. Costo Promedio Ponderado del Endeudamiento Público en Panamá. (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, diciembre de 2022.

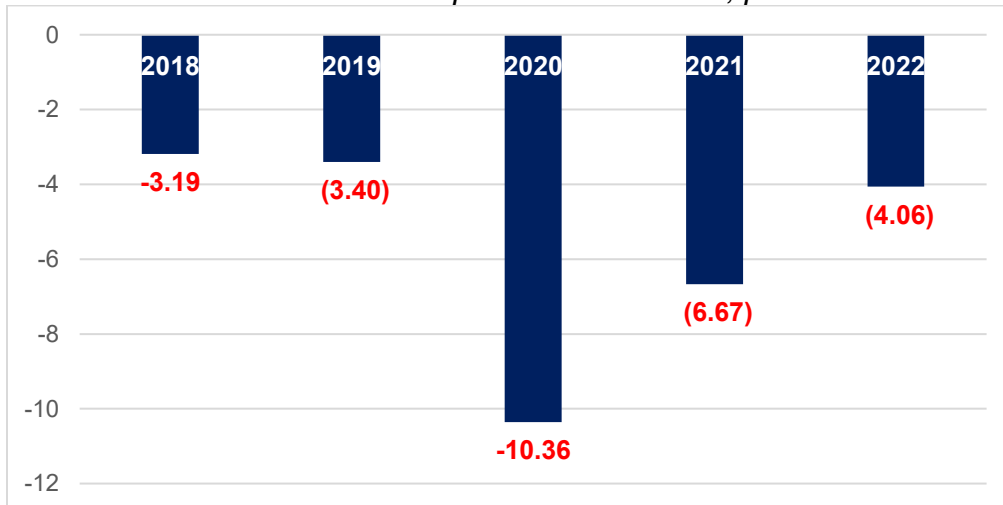
Si multiplicamos el incremento de la deuda por el costo promedio ponderado del endeudamiento al 2022 (4.41%), analizamos que ello representa ese costo promedio del endeudamiento, al incorporar el incremento promedio anual de deuda, conlleva un incremento anual de 210 millones y que en los últimos cinco (5) años, implica una exigencia adicional y una disminución directa de los ingresos corrientes disponibles del gobierno central en más de 1,000 millones en el servicio de intereses de la deuda; y que, al revisar los ingresos del Gobierno Central en dicho periodo, los mismos no han crecido por el orden de esa suma. Lo anterior conlleva a la necesidad de aplicar recortes o contención del gasto de presupuestos destinados a salud, educación, justicia, transparencia, igualdad de género y combate a la pobreza y pobreza extrema.

5. Déficit Fiscal

Realizando una evaluación del Déficit Fiscal en Panamá, en el periodo 2018 – 2022, el mismo representa casi 24,000 millones que se han tenido que financiar con deuda, lo que compromete cada día más las finanzas públicas, y los principales gastos sociales, así como la dinamización de las inversiones y los sectores productivos. Tomando en referencia la Gráfica 1, podemos ver que la ecuación refleja un crecimiento de la deuda de 4,784.5 con un 98% de correlación, lo que hace prever que finalizado el periodo gubernamental la deuda rondara los 55 mil millones.

La situación que refleja este comportamiento es preocupante, dado que las recaudaciones no crecen al ritmo que crece la deuda ni mucho menos las exigencias del servicio de la deuda, lo que conlleva a constante recortes y contención del gasto como educación, salud, infraestructuras, entre otros. En la Gráfica 4 presentamos la evolución del déficit como porcentaje del PIB, para el periodo 2018-2022.

Gráfico N°4. Evolución del Déficit Fiscal como Porcentaje del Producto Interno Bruto en la República de Panamá, periodo: 2018-2022



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero, diciembre de 2022.

Y no se ven signos de recuperación al 2023 ya que, de acuerdo con la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (DGI, 2023), los ingresos tributarios acumulados al mes de abril de 2023 fueron B/.1,575.9 millones, los cuales reflejan un déficit de B/.208.5 millones en comparación a lo presupuestado. Respecto al año anterior, disminuyeron en B/.181.6 millones (Ver Cuadro N°1). Los impuestos directos muestran un déficit de 6.7% respecto a lo presupuestado y reflejaron una disminución de B/.108.5 millones versus el año anterior. Según el comportamiento de los impuestos indirectos, resultaron con un déficit de 17.7% respecto al presupuesto ley, respecto al mismo periodo del año anterior, lo que representa una disminución de B/.73.1 millones.

Cuadro No.1. INGRESOS TRIBUTARIOS ACUMULADOS EN PANAMÁ: ABRIL 2022 Y 2023 (En miles de balboas)							
TIPO DE INGRESO TRIBUTARIO	Ingresos abril 2023				Ingresos abril 2022		
	Real	Presu-puestado	Diferencia	Variación	Real	Dif. 22/23	Variación
TOTAL	1,575,909	1,734,420	- 158,511	-10.1%	1,757,558	- 181,649	-10.3'
I. IMPUESTOS DIRECTOS	911,500	927,112	- 15,612	-1.7%	1,020,027	- 108,527	-10.6'
Renta	703,079	729,120	- 26,041	-3.7%	804,466	- 101,387	-12.6'
Jurídica	188,461	195,180	- 6,719	-3.6%	268,266	- 79,805	-29.7'
Natural	374,969	389,095	- 14,126	-3.8%	400,393	- 25,424	-6.3'
Dividendos	96,509	94,058	2,451	2.5%	80,995	15,514	19.2'
Otros	43,140	50,787	- 7,647	-17.7%	54,812	- 11,672	-21.3'
Inmuebles	71,865	50,112	21,753	30.3%	75,707	- 3,842	-5.1'
Avisos de Operación	98,044	101,332	- 3,288	-3.4%	96,592	1,452	1.5'
Seguro Educativo	38,512	46,548	- 8,036	-20.9%	43,262	- 4,750	-11.0'
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	664,409	807,308	- 142,899	-21.5%	737,531	- 73,122	-9.9'
I.T.B.M.S. - Ventas	245,303	321,118	- 75,815	-30.9%	279,655	- 34,352	-12.3'
I.T.B.M.S. - Importación	150,264	155,420	- 5,156	-3.4%	158,493	- 8,229	-5.2'
Importación	75,868	92,388	- 16,520	-21.8%	92,589	- 16,721	-18.1'
Consumo de combustible	32,386	58,360	- 25,974	-80.2%	36,579	- 4,193	-11.5'
Impuestos al consumo	108,184	116,869	- 8,685	-8.0%	109,629	- 1,445	-1.3'
Otros	52,404	63,153	- 10,749	-20.5%	60,586	- 8,182	-13.5'

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF, DGI. Informe Preliminar de Recaudación

6. Conclusiones

A pesar de que los informes oficiales anuncian una administración eficiente del endeudamiento durante la gestión, las evidencias reflejan que ante, durante y posteriormente a la pandemia por COVID-19, el aumento ha sido constante, lo que es reflejo de la carencia de una política fiscal y económica orientada a fortalecer las actividades productivas, lo que hace prever que en el corto y mediano plazo se tendrá que profundizar en reformas institucionales de manera que pueda disminuirse las desigualdades estructurales, cerrar la brecha de género y construir una economía fiscalmente sostenible y más transparente, que permita nivelar las cargas impositivas.

Hay que reconocer que se ha dado una pandemia que afectó en materia de salud y socialmente a la población, sin embargo, la ineficiencia del gobierno para tomar medidas de austeridad y una mejora en asignación y priorización del gasto, que permitiera sanear las finanzas públicas; manteniendo una estructura de gasto funcional de emergencia y, de manera simultánea, el diseño de una política económica para la reactivación económica, orientada a generar los empleos, reducir los niveles de informalidad; y reducir los gastos operativos gubernamentales que son insostenibles e improductivos para el país no se ha hecho.

El impacto sobre las finanzas en intereses de la deuda se está incrementando anualmente en más de 200 millones de balboas, mientras que las recaudaciones están disminuyendo con respecto al año anterior por una suma similar de 180 millones de balboas, lo que implica contener más de 380 millones de balboas que podrían destinarse a gasto social (educación, salud, infraestructura, vivienda, etc.).

Se hace necesario fortalecer la progresividad y eficiencia de la recaudación ya que, en el país, la evasión fiscal, de acuerdo con el director de la DGI, oscila entre el 4% y 6% del Producto Interno Bruto, cifra que supera los incrementos de la deuda en el periodo, lo cual debe acompañarse con un aumento en la eficiencia, efectividad y equidad del gasto, a la par de medidas contundentes de cobro a los evasores identificados.

Se debe establecer una clara participación ciudadana orientada a fiscalizar la ineficiente gestión administrativa del Gobierno Central en el uso de los recursos y también para el cobro de impuestos a evasores.

7. Bibliografía

Alvarez Texocotitla, M.; Alvarez Hernández, M. & Alvarez Hernández, Sh (2017): “La Deuda Pública, el crecimiento económico y la política”. Revista Polis Vol.13, n.2 pp.41-71. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000200041&lng=es&nrm=iso>.

Martner, R. y V. Tromben (2004a), “La sostenibilidad de la deuda pública”, Revista de la CEPAL, N° 84, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2022): “Balance fiscal del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero”, diciembre de 2022. Panamá República de Panamá.

MEF (2023): “Manejo prudente de la deuda, clave para la sostenibilidad fiscal”, conferencia ante el BID. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pa/2023/05/manejo-prudente-de-la-deuda-clave-para-la-sostenibilidad-fiscal-destaca-ministro-alexander/>

DGI (2023): “Informe Preliminar de Recaudación, Abril de 2023”, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de: <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/IFP/IFP2023-Abr.pdf>