

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DECRETO EJECUTIVO No. 52

De **3** de **Junio** de 2019



Que reglamenta la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que conforme a lo consagrado en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, es facultad del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, reglamentar las leyes que así lo requieran, para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso ni de su texto ni de su espíritu;

Que la Ley 34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, establece normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible;

Que la Ley 34 de 2008 ha sido reformada y adicionada por la Ley 32 de 26 de junio de 2009, la Ley 31 de 5 de abril de 2011, la Ley 72 de 27 de septiembre de 2011, la Ley 38 de 5 de junio de 2012, la Ley 25 de 28 de octubre de 2014, la Ley 51 de 10 de octubre de 2018 y la Ley 68 de 26 de diciembre de 2018;

Que ante los cambios que ha sido objeto la Ley 34 de 2008, se hace necesario expedir un nuevo reglamento que sea cónsono con esta legislación y facilite su aplicación;

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, es atribución del Presidente de la República con la participación del ministro respectivo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

Que el artículo 30 de la Ley 34 de 2008 faculta al Órgano Ejecutivo a reglamentar todo lo relativo a la Ley 34 de 2008,

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales y Principios

Artículo 1. Objeto. Este reglamento tiene por objeto desarrollar los principios y la metodología que se requiere para el afianzamiento de la disciplina fiscal, a través de normas de cumplimiento y realización de la Responsabilidad Social Fiscal establecidas en la Ley 34 de 2008.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este reglamento se aplicarán a las entidades del sector público en todo el territorio de la República.

Para fines de información y rendición de cuentas, la Ley 34 de 2008, como también este reglamento se aplicarán a todas las entidades del Sector Público, que incluye al Sector Público No Financiero, al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., a la Empresa Nacional de Autopistas, S.A., a la Autoridad del Canal de Panamá y a las Empresas Públicas Financieras captadoras de depósitos.

Para efectos de la medición del Balance Fiscal Consolidado, el ámbito de aplicación de la Ley 34 de 2008, al igual que este reglamento abarca el Sector Público No Financiero, constituido por el Gobierno General (Gobierno Central, Caja de Seguro Social y las Agencias Consolidadas), Empresas Públicas No Financieras excluidas el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., la Empresa de Trasmisión Eléctrica, S.A., la Empresa Nacional de Autopistas, S.A., y las instituciones o entidades descentralizadas, entre las que se incluye a los gobiernos locales o municipios.

La Ley 34 de 2008 y este reglamento se aplicarán igualmente a los Fondos Especiales del Sector Público No Financiero (fideicomisos y otros) que son aquellos que se crean para fines específicos y cuyos recursos están consolidados en las cuentas fiscales. Dentro del informe del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero se detallará la información financiera de estos fondos.

Artículo 3. Siglas de referencia. Para efectos del contenido de este reglamento se reconoce el uso de las siguientes siglas:

ACND: Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo

ACP: Autoridad del Canal de Panamá

AITSA: Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.

BNP: Banco Nacional de Panamá

CGR: Contraloría General de la República

CNO: Certificado de No Objeción

CPP: Cuentas de Pago Parcial

CSS: Caja de Seguro Social

ENA: Empresa Nacional de Autopistas, S.A.

ETESA: Empresa de Trasmisión Eléctrica, S.A.

FAP: Fondo de Ahorro de Panamá

Ley: Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

PEG: Plan Estratégico de Gobierno

PGE: Presupuesto General del Estado

PIB: Producto Interno Bruto

Reglamento: Reglamento de la Ley 34 de 2008

SINIP: Sistema Nacional de Inversiones Públicas

SP: Sector Público



SPNF: Sector Público No Financiero

Artículo 4. Principios orientadores para la gestión de las finanzas públicas. Para efectos de la aplicación de este reglamento se deberán respetar los principios fundamentales para la gestión de las finanzas públicas a que hace referencia el artículo 1 de la Ley. La gestión de las finanzas públicas se regirá por los principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Artículo 5. Principio de transparencia. El principio de transparencia establece que se deberán seguir los procedimientos que la Ley señale para divulgar la información relacionada con las actuaciones públicas, para que la ciudadanía tenga acceso a la información fidedigna, completa, comprensible y comparable, y para que el desempeño de las finanzas públicas, en cuanto a la libertad y acceso a la información, sea público, oportuno y de fácil acceso, conforme lo establece la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas de transparencia en la gestión pública.

Artículo 6. Principio de responsabilidad. Los servidores públicos deberán observar, cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en la Ley y este reglamento.

El principio de responsabilidad se basa en incrementar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para financiar inversiones y que, dentro de lo posible, se disminuya la dependencia del uso de instrumentos de la deuda, estableciendo límites al crecimiento de esta.

El principio de responsabilidad de la función pública implica que los servidores públicos actuarán conforme a los procedimientos legales establecidos en la Ley para las funciones públicas y a los señalados en este reglamento.

Artículo 7. Principio de rendición de cuentas. El principio de rendición de cuentas es aquel que permite el escrutinio de la ciudadanía de manera sistemática y comprensible, como el examen y comprobación de los resultados alcanzados en la gestión de las finanzas públicas respecto de los compromisos asumidos en materia de política fiscal y a través de indicadores financieros, económicos y sociales que permitan medir el desempeño y alcance de las metas.

Artículo 8. Principios generales de disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público. Los principios generales de disciplina fiscal en la gestión financiera del SP establecidos en el artículo 5 de la Ley se fundamentan en el principio de la responsabilidad social fiscal, y presuponen un proceso de cálculo previo de gastos y su evaluación respectiva y nos indican que el PGE debe ser coherente con las metas establecidas en el PEG a que se refiere el artículo 18 de la Ley, contemplando las restricciones, límites y metas de los recursos fiscales establecidos en los artículos 10 al 12 de la Ley.

Capítulo II

Conceptos, Definiciones y Metodología

Artículo 9. Gasto tributario, otras deducciones y ajustes. Se considerarán gastos tributarios a la disminución de los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir al otorgar a una persona natural o jurídica la reducción o eliminación de la base gravable o tasa impositiva dentro de un sector económico o región, con relación a un contribuyente con características similares que no las recibe.

Para efecto del cumplimiento de las disposiciones del artículo 5 de la Ley se considerarán gastos tributarios a los documentos o créditos tributarios reconocidos por el MEF que pueden ser utilizados para cumplir con obligaciones tributarias. El MEF preparará un anexo al proyecto de ley del PGE de los gastos tributarios según lo define la Ley.



Comenzando con la vigencia fiscal 2010, todo proyecto de ley que conceda beneficios fiscales deberá contener una estimación del impacto sobre los ingresos del SP, la renta sustituta y los objetivos que se requieran obtener, de forma tal que facilite su evaluación.

Artículo 10. Pasivos contingentes, garantías e indemnizaciones judiciales. Todas las entidades públicas que sean sujetas de pasivos contingentes, fallos o laudos judiciales estarán obligadas a comunicarlos oportunamente al MEF para su correspondiente registro en el PGE.

El MEF será el responsable de efectuar estimaciones de los pasivos contingentes, garantías e indemnizaciones judiciales falladas, así como un registro de aquellas que están en proceso, información que se incluirá en un anexo de Riesgos Fiscales en el proyecto de ley del PGE. Dicha información deberá incluir las metodologías de cálculo utilizadas y análisis del posible impacto que la materialización de los pasivos contingentes, garantías e indemnizaciones pendientes pueda tener sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con base en esta información, el proyecto de ley del PGE incorporará a partir de la vigencia fiscal 2011 una partida presupuestaria de contingencia general a ser utilizada para hacer frente al pago de indemnizaciones judiciales, así como a los pasivos contingentes y garantías que se materialicen en la vigencia fiscal. Si al 31 de diciembre de la vigencia fiscal correspondiente no se hubiere comprometido la totalidad de la reserva de contingencia, los fondos excedentes revertirán al Tesoro Nacional.

En el caso de los proyectos de asociación público-privada, dicha obligación será reglamentada.

La CSS suministrará al MEF lo concerniente a los pasivos actuariales del régimen de pensiones conjuntamente con la metodología de cálculo.

Artículo 11. Unidad de caja. Para mantener información actualizada en lo que respecta a la unidad de caja, las organizaciones beneficiarias de ingresos con destino específico creados por leyes especiales deberán presentar informes mensuales al MEF y a la CGR, dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente. Este informe deberá contener la información sobre los montos, el origen de los fondos recibidos y los usos de esos fondos. En el caso de fondos de cuentas específicas, dicho informe incluirá el saldo de activos líquidos disponibles y de patrimonio en el caso de los fideicomisos.

El proyecto de ley del PGE incluirá información sobre el monto de los ingresos con destino específico y requisitos de gastos establecidos en leyes especiales, y/o en el proyecto de ley del PGE, desagregado por clasificación de gasto, origen de la vinculación o requisito del gasto, montos totales absolutos, así como en relación con los ingresos tributarios y al PIB nominal, explicitándose la creación de nuevos fideicomisos y fondos.

Artículo 12. Metodología para la determinación del Balance Fiscal Consolidado del SPNF. Para calcular el Balance Fiscal Consolidado del SPNF se requieren eliminar las transacciones entre el Gobierno Central y el resto de las entidades consolidadas del SPNF.

Por el lado del financiamiento se compensarán las operaciones de deuda entre el Gobierno Central y el resto de las entidades consolidadas del SPNF.

El Balance Fiscal Consolidado del SPNF deberá incluir las cuentas por pagar del SPNF, que se obtendrán del MEF.

El informe de evaluación trimestral al que se refiere el artículo 26 de la Ley, al igual que el informe de cumplimiento de que trata el artículo 20 de la Ley, deberán contener la información de las cuentas por pagar.



El Balance Fiscal Consolidado deberá ajustarse por la acumulación de depósitos en las entidades del SPNF resultantes de asignaciones presupuestarias para los cuales no se hayan constituido reservas de caja por cuentas por pagar al 31 de diciembre. El Balance Fiscal Consolidado de la vigencia fiscal anterior se ajustará por el pago efectuado de las cuentas por pagar en el período enero-abril de la vigencia fiscal siguiente. El Balance Fiscal Consolidado de la vigencia fiscal corriente incluirá las reservas de caja por cuentas por pagar al 31 de diciembre.

El financiamiento del Balance Fiscal Consolidado de la vigencia fiscal corriente se ajustará en el período enero-abril por el uso de reservas de caja por cuentas por pagar constituidas con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal anterior y al cierre fiscal por la constitución de reservas de caja por cuentas por pagar al 31 de diciembre. Un uso de las reservas de caja se registrará con signo negativo (-) y una constitución de reservas de caja se registrará con signo positivo (+).

A partir de la vigencia fiscal 2015, el financiamiento del Balance Fiscal Consolidado del SPNF deberá incluir el aumento de los activos del FAP con signo negativo (-) y un uso de los depósitos del FAP con signo positivo (+).

A partir de la vigencia fiscal 2019, a efectos del cumplimiento con la regla fiscal del Balance Fiscal Consolidado del SPNF, se contabilizará como ingresos del GC la contribución de la ACP menos el aporte al FAP que se realice en la vigencia fiscal de acuerdo con la Ley del FAP modificada por la Ley 51 de 2018.

El Balance Fiscal deberá ajustarse por diferencias que resulten de las operaciones de los fideicomisos, en la eventualidad de que las transferencias realizadas por el Gobierno Central excedan o sean menores a los gastos efectuados directamente por los fideicomisos, en la vigencia fiscal correspondiente.

Las instituciones públicas al cierre de una vigencia fiscal, deberán registrar sus cuentas por pagar debidamente facturadas con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal corriente; las cuentas por pagar que no lleguen a ser pagadas al 31 de diciembre, constituirán la reserva de caja para ser pagadas a más tardar al 30 de abril del siguiente año.

Los excedentes de caja resultantes de asignaciones presupuestarias para las cuales no se hayan constituido reservas de caja al 31 de diciembre revertirán al Tesoro en los primeros quince días de la vigencia fiscal siguiente y no podrán ser utilizados para financiar gastos adicionales no incluidos en el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente.

Para el cálculo de las cuentas fiscales del SPNF no se considerarán las cuentas individuales del régimen voluntario de cotizantes a la CSS.

La medición del cumplimiento del Balance Fiscal Consolidado del SPNF será responsabilidad del MEF.

De darse una discrepancia estadística entre el Balance Fiscal Consolidado del SPNF y el financiamiento del Balance Fiscal Consolidado del SPNF, se utilizará el financiamiento para efectos de determinar el cumplimiento de los límites financieros establecidos en el artículo 10 de la Ley.

Capítulo III Límites Financieros

Artículo 13. Balance Fiscal del Sector Público No Financiero. En cumplimiento del artículo 10 de la Ley, los proyectos de ley del PGE contendrán además de la estimación de los ingresos y la autorización máxima de la totalidad de los gastos que podrán comprometer las



entidades del SPNF, una estimación por grupos institucionales del SPNF del máximo de los gastos corrientes y de capital que pueden ejecutarse para cumplir con los límites impuestos en el artículo 10 de la Ley para la vigencia fiscal respectiva.

Informarán asimismo sobre los límites presupuestarios indicativos para cada una de las entidades del SPNF consistentes con la meta de un monto absoluto del déficit equivalente al 2.0% del PIB para 2018 y 2019, de 1.75% para 2020 y 2021, y de 1.5% a partir del año fiscal 2022; del cumplimiento con el límite del artículo 10-A de la Ley para la vigencia fiscal respectiva; de ahorro corriente positivo como lo establece el artículo 14 de la Ley y de un superávit primario en línea con el nivel de deuda/PIB e intereses/ingresos corrientes del SPNF y acordes con el límite de endeudamiento público como lo establece el artículo 13 de la Ley.

La aprobación de compromisos a contraerse respecto a gastos de inversión a efectuarse bajo las modalidades de proyectos llave en mano y de proyectos de pago diferido en una vigencia fiscal no podrá exceder al 20% del total de gastos de inversión del SPNF en la vigencia fiscal respectiva de acuerdo con las proyecciones macrofiscuales de mediano plazo preparadas de acuerdo al artículo 18 de la Ley. Para efectos del cálculo del sublímite del 20% en el caso de los proyectos de pago diferido, que se señala en el parágrafo del artículo 10 de la Ley, se contabilizarán solamente aquellos pagos que se realicen en vigencias fiscales futuras, posteriores a la entrega de la obra.

El MEF estará encargado de preparar la información sobre proyectos llave en mano y de pago diferido del SPNF y de AITSA, ETESA y ENA, para un horizonte temporal de cinco años, de que trata el artículo 10 de la Ley, y cada año, antes de enviar el proyecto de ley del PGE a la Asamblea Nacional, deberá ser revisada y actualizada la proyección de un (1) año adicional en el horizonte de cinco años para la preparación del MFMP. De ser necesario, por cambios en los compromisos adquiridos por proyectos llave en mano y/o de pago diferido por las entidades del SPNF y por AITSA, ETESA y ENA, dicha información deberá ser revisada para incorporar los cambios, siempre dentro del horizonte de cinco años.

El MEF estará encargado de preparar información respecto a los anticipos refrendados por proyectos llave en mano en forma de CPP y CNO para un horizonte temporal de cinco años, y antes del 30 de abril de cada año deberá revisarse y actualizarse la proyección de un (1) año adicional en el horizonte de cinco años para la preparación del MFMP.

El MEF dará seguimiento al cumplimiento de los límites indicativos de las instituciones del SPNF y los tomará en cuenta para autorizar créditos presupuestarios adicionales, cambios en asignaciones mensuales y modificaciones presupuestarias entre instituciones, incluyendo a los gobiernos locales o municipales, así como al elaborar planes de contención y/o reducción de gastos, si los ingresos disponibles fuesen inferiores a los proyectados en el PGE.

El MEF tomará en cuenta el cumplimiento de los límites de las entidades del SPNF al autorizar y gestionar operaciones de crédito, incluyendo a los gobiernos locales o municipales.

Las instituciones públicas remitirán al MEF, a la CGR y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, dentro de los primeros veintidós días de cada mes anterior y de forma acumulada, un informe que muestre la ejecución presupuestaria con la información referente a sus ingresos, gastos, inversiones, deuda pública, flujo de caja y otros detalles que le sean solicitados. En adición a lo anterior, dentro de los primeros veintidós días posteriores al vencimiento de cada trimestre presentarán a estas instituciones una copia de sus estados financieros.

Con base a lo anterior, el MEF con la colaboración de la CGR elaborará el informe de evaluación trimestral a que se refiere el artículo 26 de la Ley, dentro de los treinta días siguientes a la terminación del trimestre correspondiente.



A más tardar cuarenta y cinco días calendario, luego de finalizado cada trimestre, el Ministerio de Economía y Finanzas publicará un informe sobre el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central y su relación con las metas programadas para el año, que servirán de indicativo del desempeño fiscal, incluyendo un informe de las cuentas por pagar del Gobierno Central. La información necesaria para elaborar el informe debe ser remitida al Ministerio de Economía y Finanzas, por las instituciones, a más tardar veintiún días calendario después del cierre de cada mes.

Artículo 14. Medidas preventivas y correctivas. Si en cualquier época del año el MEF considera fundadamente, que el total de los ingresos disponibles puede ser inferior al total de gastos contemplados en el PGE que permiten cumplir con el límite del artículo 10 de la Ley para la vigencia fiscal respectiva o que los pagos estimados exceden los pagos contemplados en el presupuesto que permiten cumplir con el límite del artículo 10 para la vigencia fiscal respectiva, elaborará un plan de contención del gasto público por un monto equivalente a los desvíos, el cual presentará al Consejo de Gabinete para su aprobación y comunicación posterior a las instituciones públicas.

El MEF presentará al Órgano Ejecutivo un plan de reducción de gasto público cuando considere que los ingresos recaudados son inferiores a los establecidos en el PGE y no exista previsión para solventar tal condición, tomando en consideración lo señalado en el artículo 275 de la Constitución Política y en las normas presupuestarias correspondientes. Este plan será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, para la correspondiente modificación del PGE.

Artículo 15. Meta de reducción de la deuda neta del SPNF. El Plan Estratégico de Gobierno incluirá metas indicativas anuales de reducción de la deuda en relación con el PIB que serán incorporadas en la programación financiera quinquenal, así como en las leyes del PGE que sean consistentes con los límites dispuestos en el artículo 12 de la Ley. Asimismo, la programación financiera quinquenal incluirá metas indicativas para la relación intereses/ingresos corrientes del SPNF que serán incorporadas en los presupuestos anuales respectivos.

Las metas indicativas se traducirán en límites indicativos respecto al monto de endeudamiento que las entidades que conforman el SPNF pueden contratar y que se especificarán en los estimados de asignaciones mensuales de ingresos, gastos base devengada y flujos de caja aprobados por el MEF.

La deuda total consolidada del SPNF, corregida por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre el dólar y otras monedas, no podrá incrementarse más allá del tope máximo del déficit establecido por la Ley, corregido por la variación de las tenencias de efectivo y depósitos de las entidades del SPNF y por la variación de las inversiones financieras de dichas entidades, excluidos los depósitos por operaciones de pre fondeo.

Para efecto del cumplimiento de los límites establecidos por la Ley, las operaciones de pre fondeo no serán consideradas en el año en que se efectúan, sino en la vigencia fiscal en que se utiliza el financiamiento, descontándose del incremento de deuda el monto del pre fondeo, con los recursos obtenidos a través de estas operaciones constando en los depósitos bancarios de las entidades del SPNF al 31 de diciembre de la vigencia fiscal en que se realizan.

Los recursos provenientes de los créditos externos e internos que contraten las instituciones del SPNF, y AITSA, ETESA y ENA, con o sin garantía del Gobierno Central, o las emisiones de títulos valores de estas instituciones para su colocación en el mercado internacional y nacional, con o sin garantía del Gobierno Central, no podrán destinarse a financiar el gasto corriente. Se exceptúan la emisión de Letras del Tesoro a menos de trescientos sesenta días y la utilización de líneas de crédito. Las líneas de crédito deberán cancelarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente.



Se prohíbe la titularización de ingresos por parte de las entidades del SPNF, incluyendo los gobiernos municipales.

Si al final de un ejercicio fiscal las entidades del SPNF mantienen saldos bancarios que no constituyan reservas por cuentas por pagar, deberán reintegrarlos a la Cuenta General del Tesoro, en los primeros quince días de la vigencia fiscal siguiente.

Una vez se refrenden los contratos de deuda pública deberán registrarse en el MEF. Asimismo, las entidades públicas deberán comunicar al MEF las operaciones de servicio de deuda para fines de seguimiento y preparación del Estado Consolidado de la Deuda Pública, treinta días después de terminado el mes.

Las entidades públicas de financiamiento que otorgan facilidades de crédito a instituciones públicas del SPNF suministrarán al MEF, a la CGR y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, dentro de los primeros diez días de cada mes, un informe que refleje el estado del crédito concedido a estas entidades.

El MEF elaborará y publicará hasta treinta días calendario después de finalizado cada trimestre, un estado consolidado de la deuda del SPNF desagregado por acreedor, deudor e institución ejecutora, incluyendo los gobiernos municipales; y los cronogramas de pagos de intereses y otros costos financieros y de amortizaciones trimestrales con el mismo desglose del saldo de la deuda correspondiente. Este informe servirá de base para calcular la relación deuda/PIB según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley, así como la relación del pago de intereses a ingresos corrientes.

Al 31 de marzo de cada ejercicio fiscal el MEF deberá presentar a la Asamblea Nacional un Informe Anual del Endeudamiento Público que formará parte del Informe de la Cuenta del Tesoro.

Artículo 16. Concesión de créditos y garantías. El Gobierno Central no otorgará garantías a ninguna entidad del SPNF sin previo análisis de solvencia económica y financiera de la entidad solicitante y sin el fundamento socioeconómico de la inversión.

El MEF evaluará el impacto en los niveles de deuda que cada aval o garantía otorgada tendrían con relación a la deuda total. Por lo que el MEF se reserva el derecho a recomendar o no la garantía.

Cuando el Gobierno Central honre una deuda de otra entidad del SPNF en razón de una garantía, puede condicionar transferencias al pago de esa deuda. Además, la entidad no tendrá acceso a nuevos créditos o financiamiento hasta que liquide totalmente esa deuda.

Para las instituciones descentralizadas y empresas públicas no financieras las operaciones de crédito de anticipación de ingresos deben cumplir con las siguientes condiciones:

1. Pueden realizarse solo a partir del segundo mes de inicio de la vigencia fiscal;
2. Deben ser liquidadas incluyendo pagos de intereses y otros encargos financieros antes del 15 de diciembre de cada año;
3. Están prohibidas más de una operación de deuda pendiente de la misma naturaleza; y,
4. En año de elecciones generales estas operaciones de crédito deberán liquidarse antes del 30 de junio.

Artículo 17. Programación financiera y presupuesto correspondiente al año de elecciones generales. Para la programación financiera y presupuestaria correspondiente al año de elecciones generales, el gobierno deberá tomar en consideración los siguientes aspectos:



En el presupuesto anual, no se autorizarán redistribuciones de partidas que puedan afectar la composición equitativa de los recursos asignados para los dos semestres de la vigencia fiscal en que se realizan las elecciones y la toma de posesión del Presidente entrante, a fin de mantener la proporcionalidad de no más del 50% del primer semestre.

Los programas y proyectos de inversión con fondos asignados en el presupuesto se desarrollarán de acuerdo con el cronograma de ejecución previsto y no se verán afectados por la proporcionalidad del gasto de operaciones. Es decir, sobre los gastos de inversión no se tendrá que mantener la proporcionalidad de no más del 50% del primer semestre.

Las restricciones de proporcionalidad no se aplicarán a las negociaciones de la deuda ni al servicio de la deuda.

Las operaciones de crédito por anticipación de ingresos estarán permitidas en años electorales siempre que sean compatibles con mantener la proporcionalidad de los compromisos del presupuesto anual de gastos de operaciones de no más del 50% del primer semestre, y se cancelen antes del 30 de junio. El MEF mantendrá un sistema de seguimiento y control de los saldos de este tipo de créditos.

Capítulo IV

Programación Financiera Plurianual

Artículo 18. Plan Estratégico de Gobierno. El Plan Estratégico de Gobierno, el cual será elaborado por el MEF, estará constituido por los siguientes documentos: una estrategia económica y social, una programación financiera a cinco años y un plan de inversiones indicativo a cinco años. La estrategia económica y social deberá partir con el diagnóstico actualizado de las principales brechas sociales y económicas a partir de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, a fin de poder operacionalizar el conjunto de medidas que el Gobierno General adoptará, sin carácter limitativo, los proyectos, programas, políticas, modificaciones normativas y organizativas, y otras iniciativas de ingreso, gasto y financiamiento público, necesarias para alcanzar efectivamente los objetivos y metas que surgen de la Concertación Nacional y del propio compromiso electoral de la administración entrante en sus funciones de estabilización, de provisión de bienes y servicios y de reducción de la pobreza.

Dicho conjunto de medidas deberá contar con sus respectivos indicadores que puedan ser objetivamente verificables para su seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Estas medidas se estructurarán a través de una programación financiera y un plan de inversiones a cinco años, considerando en primer lugar los proyectos de continuidad.

Los requerimientos de ingresos y gastos totales de este conjunto de estrategias, proyecciones y medidas deberán ser compatibles con el cumplimiento de los límites financieros establecidos en la Ley, y cada año, antes de enviarse el proyecto de ley del PGE a la Asamblea Nacional, deberá revisarse y actualizarse la proyección de un año adicional en el horizonte de cinco años.

Para todos los años, los parámetros del PEG y del Marco Fiscal de Mediano Plazo serán a su vez consistentes con las asignaciones de recursos contenidas en el proyecto de ley de PGE base para la vigencia fiscal para la cual se formula.

Artículo 19. Modificaciones al Plan Estratégico de Gobierno. Las revisiones periódicas de la programación financiera y de inversiones a que se refiere el artículo 17 de la Ley deberán realizarse anualmente con un horizonte temporal de cinco años, es decir, que cada año se deberá tener un PEG actualizado a cinco años. De ser necesario, ya sea por desvíos o por suspensión de la aplicación de los límites financieros, la programación financiera y el plan



indicativo de inversiones deberán ser revisados para incorporar las modificaciones, siempre dentro del horizonte de cinco años.

Artículo 20. Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo deberá cubrir cinco años, el año para el cual se está elaborando el PGE y los cuatro años siguientes, e incluirá el conjunto de supuestos macroeconómicos y macro fiscales de mediano plazo. Además, deberá dar una explicación de los supuestos, procedimiento, y metodologías utilizados para elaborar las proyecciones.

El MFMP será elaborado por el MEF antes del 15 de junio de cada año y presentado al Consejo de Gabinete para su aprobación mediante Decreto de Gabinete y publicado en la Gaceta Oficial y en la página de Internet del MEF antes del 30 de junio de cada año.

Las estimaciones sobre las principales variables macroeconómicas a que se refiere el numeral 1(a) del artículo 18 de la Ley, y el análisis de sostenibilidad de la deuda pública a que se refiere el numeral 2(e) del mismo artículo, incluirán un análisis de sensibilidad al cambio de las principales variables que incidan sobre la deuda total como la tasa de interés, índice de precios al consumidor, período de pago a capital entre otras que sean relevantes. Igualmente se considerarán también los gastos corrientes derivados de nuevas inversiones, incluyendo los proyectos de asociación público-privada.

El MFMP explicará las diferencias entre los principales agregados presupuestarios del período correspondiente y aquellos contemplados previamente en el MFMP para ese año. Esta explicación formará parte de la exposición de motivos del proyecto de ley del PGE.

Con respecto a las metas anuales de gasto público y ahorro corriente referidas en el numeral 2(c) del artículo 18 de la Ley, se explicará el impacto presupuestario de las principales modificaciones de la política de ingresos y de las modificaciones importantes al gasto público.

El MFMP, así como el proyecto de ley del PGE deberán incluir acápites sobre sostenibilidad de deuda, gastos tributarios, riesgos fiscales, incluyendo pasivos contingentes, garantías e indemnizaciones judiciales, cuentas por pagar, actividades cuasi fiscales de las empresas públicas no financieras y financieras y del sector privado bancario, pasivos actuariales, así como la metodología utilizada para estimarlos y proyectarlos. Asimismo, deberá incluir información sobre los flujos de pagos comprometidos en los proyectos de asociación público-privada, incluidos los gobiernos municipales, desagregados por proyecto y tipo de pagos, incluyendo una estimación del valor presente en montos absolutos y en relación con los ingresos de la entidad pública mandante del proyecto.

Artículo 21. Presupuesto de la Caja del Seguro Social. En atención al contenido del artículo 19 de la Ley, la CSS preparará y presentará mensualmente al MEF un informe sobre el estado de las reservas y por separado, un flujo de caja y devengado del subsistema mixto. Igualmente, el presupuesto que la CSS remita para ser integrado en el PGE deberá tener identificado las partidas de ingresos y gastos devengados de las cuentas individuales.

Para efectos de cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 19 de la Ley, la CSS se encargará de la preparación de un informe que estime las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones y pensiones de toda la población asegurada, información que deberá incorporarse en el proyecto de ley del PGE a partir de la vigencia fiscal 2020.

Artículo 22. Seguimiento y evaluación. Los procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los límites y metas fiscales de la Ley corresponderán al MEF y su fiscalización a la CGR. El BNP en cumplimiento de su ley orgánica reportará diariamente el estado de las cuentas de las entidades públicas a la CGR y al MEF.



El MEF desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación que le permita el cumplimiento del artículo 21 de la Ley. El sistema de seguimiento deberá dar información respecto de la incidencia del presupuesto en el cumplimiento de los límites financieros que establece la Ley.

El MEF tomará las medidas para diseñar, desarrollar y aplicar un sistema de seguimiento y evaluación ex post de los presupuestos ejecutados que incluya indicadores cuantitativos y cualitativos.

Artículo 23. Deuda pública. Las instituciones públicas del SPNF y AITSA, ETESA y ENA, solicitarán bajo su responsabilidad la autorización del MEF antes de gestionar cualquier programa o proyecto de inversión pública a ser financiado con crédito público.

El MEF coordinará la verificación de que se haya registrado el proyecto en el Banco de Proyectos, y si no se ha hecho, solicitará que el proyecto sea registrado para dar cumplimiento a ese requisito.

Ninguna institución del SPNF y AITSA, ETESA y ENA, podrá iniciar trámite alguno para contraer endeudamiento si el mismo no está dentro de los límites de endeudamiento previstos en el PGE en el año fiscal que se perfecciona o con el plan de reducción de deuda.

Capítulo V

Inversiones Públicas

Artículo 24. Inversiones Públicas. Se entenderá por inversión pública toda asignación de recursos de origen público y que se administre bajo la responsabilidad de cualquier entidad pública destinada a mantener, mejorar o incrementar las existencias de capital físico o humano, con el objeto de expandir las posibilidades de prestación de servicios y producción de bienes del país. Las inversiones públicas se regirán bajo los principios de eficiencia socioeconómica y transparencia durante todas las fases del ciclo de vida de los proyectos, de tal forma de lograr una adecuada asignación y eficiente ejecución de costos, maximizando así la rentabilidad socioeconómica de los recursos asignados.

Artículo 25. Estudios de factibilidad. Para las vigencias fiscales del 2018 al 2019, podrán asignarse recursos en el PGE a los proyectos que cumplan con el registro en el Banco de Proyectos y cuenten con los dictámenes de elegibilidad y técnico, favorables por parte de la Dirección de Programación de Inversiones-SINIP-MEF.

Este procedimiento se seguirá de manera transitoria hasta que se culmine la capacitación del recurso humano y se incorpore la tecnología requerida a cada una de las instituciones del SPNF y AITSA, ETESA y ENA, lo cual permitirá el cumplimiento de lo normado en el artículo 24 de la Ley.

Capítulo VI

Transparencia de la Información

Artículo 26. Mecanismos de Transparencia y Acceso Ciudadano a la Información. Toda la información que resulte de los temas tratados de la presente Ley será publicada en forma periódica y oportuna en el sitio web del MEF.

Capítulo VII

Consejo Fiscal



Artículo 27. Objetivo del Consejo Fiscal. El Consejo Fiscal tiene como objetivo contribuir con la transparencia del manejo de las finanzas públicas, a través del análisis técnico independiente de la política macrofiscal, mediante la emisión de informes, que son documentos que recogen la opinión colegiada de los miembros del Consejo Fiscal sobre la razonabilidad de las metodologías y supuestos utilizados en las proyecciones macroeconómicas contempladas en el MFMP, así como sobre la modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley.

Para el desempeño de sus funciones, el Consejo Fiscal podrá disponer de información proporcionada por el MEF y de todas las entidades públicas bajo el ámbito de la Ley, así como del uso de otras fuentes de información que considere relevantes.

Las opiniones emitidas por el Consejo Fiscal no son vinculantes para el MEF; no obstante, en caso de opinión divergente y de considerarlo necesario este podrá sustentar técnicamente su posición.

Artículo 28. Constitución del Consejo Fiscal. El Consejo Fiscal deberá estar constituido cuarenta y cinco (45) días, después del nombramiento de los miembros.

Artículo 29. Funciones del Consejo Fiscal. De conformidad con el artículo 29-A y 29-B de la Ley 68 de 2018, las funciones del Consejo Fiscal son las siguientes:

1. Evaluar la política macro fiscal en forma independiente, mediante la emisión de informes sobre: modificación y cumplimiento de las reglas fiscales; proyecciones fiscales previstas en el marco fiscal de mediano plazo, incluyendo los supuestos macroeconómicos utilizados en las proyecciones; seguimiento del presupuesto a lo largo del ciclo presupuestario; evaluación trimestral, anual y de mediano plazo de las finanzas públicas; suspensión temporal de límites financieros en caso de desastres naturales y/o desaceleración económica; principales riesgos fiscales y pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera y la metodología utilizada para cuantificarlos y la sostenibilidad de la deuda pública.
2. Promover la discusión pública de la política fiscal y del Presupuesto General del Estado en el marco fiscal establecido por esta Ley.
3. Emitir opinión sobre la viabilidad financiera y presupuestaria de proyectos de ley que impacten los ingresos o gastos del Sector Público No Financiero.
4. Recomendar al Ministerio de Economía y Finanzas el nombramiento y remoción del secretario técnico del Consejo Fiscal, designar su reemplazo en caso de ausencias temporales, recomendar su salario, así como el del resto del personal técnico y administrativo que compone la Secretaría Técnica.
5. Dictar su reglamento interno.

Artículo 30. Autonomía e independencia técnica. El Consejo Fiscal actuará, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con plena autonomía e independencia técnica.

La dependencia administrativa del Consejo Fiscal al MEF en ningún caso afectará su autonomía e independencia técnica.

El Consejo Fiscal establecerá anualmente su programa de trabajo, el cual podrá incluir el desarrollo de estudios o proyecciones, de manera directa o a través de terceros, que considere útil para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 31. Composición del Consejo Fiscal. El Consejo Fiscal estará integrado por tres miembros nombrados por el Órgano Ejecutivo, a través de un decreto ejecutivo que será firmado por el Presidente de la República y el ministro de Economía y Finanzas.

Uno de los miembros del Consejo Fiscal, será nombrado por sus miembros como el presidente y otro como vicepresidente.



Los miembros del Consejo Fiscal recibirán una dieta por cada reunión ordinaria del Consejo Fiscal a la que asistan. El Consejo Fiscal se reunirá al menos una vez al mes o cuando exista alguna otra necesidad en el marco de sus funciones establecidas por la Ley. Los miembros del Consejo Fiscal percibirán como máximo dos dietas al mes, aun cuando asistan a un número mayor de sesiones.

El MEF, mediante resolución ministerial, determinará el monto de la dieta a los miembros del Consejo Fiscal.

Los egresos que genere la aplicación de lo señalado en los párrafos precedentes serán atendidos con cargo al presupuesto del MEF.

Artículo 32. Nombramiento de los miembros del Consejo Fiscal. Para efecto del nombramiento de los miembros del Consejo Fiscal, el ministro de Economía y Finanzas remitirá al Presidente de la República los candidatos propuestos para integrar el Consejo Fiscal, o el candidato a reemplazar a un miembro saliente, adjuntando el proyecto de decreto ejecutivo correspondiente.

Cuando corresponda la sustitución de algún miembro del Consejo Fiscal, este permanecerá en el cargo hasta que se designe a su reemplazante mediante decreto ejecutivo, con excepción de los casos de renuncia y de falta grave señalados en el artículo 33 de este Reglamento, y sin exceder los plazos de permanencia establecidos en la Ley. Los miembros reemplazantes cumplirán sus funciones a partir de la fecha de publicación del decreto ejecutivo que los designe.

Artículo 33. Cese en el cargo. El cargo de miembro del Consejo Fiscal cesa por vencimiento del plazo de designación, por renuncia, o por la comisión de falta grave debidamente comprobada, debiendo emitirse para tal efecto el decreto ejecutivo correspondiente.

Se considerarán faltas graves las siguientes:

1. No reunir los requisitos requeridos por la Ley para ser miembro del Consejo Fiscal.
2. Incurrir en cualquier forma de falsedad en los procedimientos en que participe con ocasión de su función como miembro del Consejo Fiscal.
3. Haber utilizado en su beneficio o en beneficio de un tercero, la información a la que tenga acceso por razón de sus funciones.
4. Haber sido condenado por autoridad competente de la República de Panamá u otro país por la comisión de delito doloso de cualquier tipo, así como haber sido condenado por la comisión de delitos culposos contra el patrimonio económico, contra el orden económico, contra la Administración Pública, contra la fe pública o contra la seguridad colectiva.
5. Haber sido declarado en estado de insolvencia.

En los casos en los que las faltas graves correspondan a delitos, se interpondrán las denuncias correspondientes.

El nuevo miembro del Consejo Fiscal será designado teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 32 y completará el período del miembro saliente.

Artículo 34. Reglamento interno del Consejo Fiscal. El Consejo Fiscal adoptará un reglamento interno de acuerdo con las disposiciones del artículo 29-B de la Ley. Dicho reglamento deberá ser publicado en la página web del Consejo Fiscal por la Secretaría Técnica.

Dicho reglamento deberá ser adoptado cuarenta y cinco días calendario, después del nombramiento del Secretario Técnico del Consejo Fiscal.



Artículo 35. Secretaría Técnica. El Consejo Fiscal contará con una oficina ejecutiva denominada Secretaría Técnica que brindará apoyo técnico y administrativo a tiempo completo al mencionado Consejo, de acuerdo con el artículo 29-E de la Ley.

La Secretaría Técnica estará integrada por un Secretario Técnico, tres profesionales en la materia, un abogado y un personal administrativo. El Consejo Fiscal podrá ampliar o crear cargos, cuando la necesidad del servicio así lo requiera.

Con la finalidad de que el Consejo Fiscal pueda constituirse y ponerse en marcha, el personal que conformará la primera Secretaría Técnica será nombrado temporalmente por un período de seis meses, hasta que se realice el proceso de selección abierto, que se indica en el artículo 29-E de la Ley.

Los funcionarios de la Secretaría Técnica y miembros el Consejo Fiscal estarán obligados a guardar estricta reserva y a no utilizar en su beneficio o en beneficio de un tercero, la información a la que tengan acceso por razón de sus funciones. Por lo antes expuesto, deberán firmar un acuerdo de confidencialidad, al momento de tomar posesión del cargo.

Artículo 36. Selección del personal de la Secretaría Técnica. El Consejo Fiscal se encargará del proceso de selección del Secretario Técnico que se ejecutará a través de un proceso de selección abierto, en función del mérito y capacidad y remunerados, conforme a la legislación vigente y mejores prácticas de mercado.

Artículo 37. Presupuesto anual del Consejo Fiscal. La implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal se financiará con cargo al presupuesto del MEF. El Órgano Ejecutivo incluirá en el presupuesto del MEF los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo Fiscal, considerando las partidas presupuestarias que permitan el cumplimiento de sus funciones.

El MEF también proporcionará el espacio físico y el apoyo administrativo necesario para garantizar el funcionamiento efectivo, en caso de requerirse.

El Presupuesto debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

1. Servicios personales que incluyen las dietas de los miembros del Consejo Fiscal y los pagos al personal de la Secretaría Técnica, incluyendo las contribuciones patronales del Estado a la seguridad social.
2. Consultorías, viajes y viáticos.
3. Servicios especiales como la creación y mantenimiento de un sitio web del Consejo Fiscal, recopilación de información, publicación de los informes y otros que sean requeridos.
4. Servicios no personales que abarcan los gastos por concepto de servicio de carácter no personal y por el uso de bienes muebles e inmuebles.
5. Materiales y suministros.
6. Maquinaria y equipo.
7. Cualquier otro elemento que se requiera para el buen funcionamiento del Consejo Fiscal.

Capítulo VIII

Disposiciones Finales

Artículo 38. Este Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No. 50 de 2009, el Decreto Ejecutivo No. 13 de 2010 y el Decreto Ejecutivo No. 464 de 2012; los artículos 35, 36 y 37 del Decreto Ejecutivo No. 1068 de 2012, el Decreto Ejecutivo No. 71 de 2013, los artículos 1, 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 241 de 2018 y el Decreto Ejecutivo No. 293 de 2018.

Artículo 39. Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir el día siguiente de su promulgación.



FUNDAMENTO DE DERECHO: Numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República y la Ley 34 de 5 de junio de 2008 y sus reformas.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá a los **3** días del mes de **Junio** de dos mil diecinueve (2019)


JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República


EYDA VARELA DE CHINCHILLA
Ministra de Economía y Finanzas

