

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA NACIONAL  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* LEY

*Número:* 34

*Referencia:*

*Año:* 2008

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 03-06-2008

*Título:* DE RESPONSABILIDAD SOCIAL FISCAL

*Dictada por:* ASAMBLEA NACIONAL

*Gaceta Oficial:* 26056

*Publicada el:* 06-06-2008

*Rama del Derecho:* DER. ADMINISTRATIVO, DER. FINANCIERO, DER. ECONÓMICO, DER. COMERCIAL

*Palabras Claves:* Tasa y tarifas, Carga fiscal, Régimen fiscal, Impuesto sobre bienes, Exención fiscal, Código Fiscal, Gobierno nacional, Organización Gubernamental, Vivienda, Casas de apartamentos, Economía, Ministerio de Economía y Finanzas

*Páginas:* 15

*Tamaño en Mb:* 0.777

*Rollo:* 559

*Posición:* 897



monedas dentro del total autorizado, así como para aplicar las medidas conducentes al cumplimiento de esta Ley.

Artículo 3. Las monedas conmemorativas descritas en esta Ley tendrán la plena condición de moneda de curso legal que se otorga a las monedas nacionales.

Artículo 4. El derecho de señoreaje recibido por la acuñación de estas monedas será a favor del Instituto Oncológico Nacional, con el fin de contribuir con el sostenimiento de los programas que adelanta la institución para combatir la enfermedad del cáncer y comprar el equipo necesario para el desarrollo de estos programas, así como del Patronato del Hospital del Niño para la remodelación del salón de operaciones de este hospital y el reemplazo de su equipo. El señoreaje será distribuido proporcionalmente de acuerdo con el monto de las acuñaciones.

Artículo 5. La presente Ley adiciona el artículo 1172-V (transitorio) al Código Fiscal.

Artículo 6. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

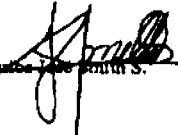
**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 424 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 2 días del mes de junio del año dos mil ocho.

El Presidente,

  
Pedro Miguel González P.

El Secretario General,

  
Carlos José Jiménez S.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, DE 5 DE junio DE 2008.

  
MARTÍN TORRIJOS ESPINO  
Presidente de la República

  
HÉCTOR E. ALEXANDER H.  
Ministro de Economía y Finanzas

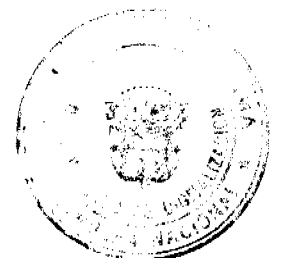
**LEY 34**

De 5 de junio de 2008

**De Responsabilidad Social Fiscal**

**LA ASAMBLEA NACIONAL**

**DECRETA:**





## Capítulo I

### Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Objetivo general. La presente Ley tiene por objeto establecer 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. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de **transparencia**, **responsabilidad** y **rendición de cuentas**.

**Artículo 2.** Objetivo específico. En materia de finanzas públicas, esta Ley tiene por objeto:

1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de **deuda para** financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la **deuda pública neta**, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del Producto Interno Bruto.
2. Establecer límites del crecimiento de la **deuda** y el **déficit** para el Sector Público No Financiero.
3. Proveer la **rendición de cuentas** a la sociedad en todo el Sector Público, basada en las mejores prácticas en términos de **transparencia**.

**Artículo 3.** Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a las entidades del Sector Público en todo el territorio de la República. Las autoridades a **cargo** de las diferentes entidades son responsables del cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 4.** Cumplimiento. Le corresponderá al **Ministro de Economía y Finanzas** y a sus Viceministros, al **Contralor General** y al **Subcontralor General** de la República, así como al **Gerente General del Banco Nacional de Panamá** darle **seguimiento** al cumplimiento de la presente Ley.

## Capítulo II

### Principios, Definiciones y Metodología

**Artículo 5.** Principios generales. Los ingresos fiscales de las entidades públicas deben estar consignados en el Presupuesto General del Estado. Las **deducciones** y los ajustes a los ingresos, como los gastos tributarios, deben presentarse en forma **detaillada**. No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto General del Estado no consta **específicamente** la partida de gastos para satisfacer la obligación.

**Artículo 6.** Unidad de caja. Los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto General del Estado y se depositarán en la **Cuenta** del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá **toda orden de pago** para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos originadas en sus **distintas dependencias**.





Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se registrarán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera.

En el caso de los ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y depósito se hará de acuerdo con el presente artículo.

**Artículo 7. Definiciones.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entienden así:

1. *Acuerdos de la Concertación Nacional.* Acuerdos concertados en el Diálogo Nacional para la Concertación para el Desarrollo y que fueron firmados por los participantes y publicados en el documento de Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo el día 29 de octubre de 2007.
2. *Agencias consolidadas.* Organismos administrativos que actúan con autonomía del Gobierno Central en cuanto a su consolidación jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones y están orientados a ejecutar políticas del Estado, destinadas al logro de objetivos económicos y sociales de alcance nacional y cuyos precios, tarifas u operación generalmente son subsidiados. Estos organismos forman parte del Gobierno General y se diferencian de las Empresas Públicas, que realizan funciones de carácter industrial o comercial y están constituidas por sociedades de capital que venden bienes y servicios al público en gran escala a precios de mercado.
3. *Ahorro corriente.* Es la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes.
4. *Balance Fiscal del Sector Público No Financiero.* Es el resultado Déficit (-) /Superávit (+) del flujo de efectivo del Sector Público No Financiero, representa el saldo obtenido durante un periodo fiscal de las entradas por concepto de ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y otros), donaciones, ingresos de capital y el saldo de préstamo neto (préstamo menos recuperación en las entidades que no son captadoras de depósitos y que se dedican a efectuar préstamos con fines de política económica), menos las salidas en concepto de gastos corrientes y de capital efectivamente pagados excluyendo la amortización de préstamos.

El propósito del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero es reportar el flujo de efectivo de las entradas y salidas del Gobierno durante un periodo, considerando las categorías de actividades de operación, de inversión y de financiamiento.

Este Balance deberá ser igual al resultado del cálculo del financiamiento del Balance Fiscal de Sector Público No Financiero, con el signo contrario.

5. *Balance primario del Sector Público No Financiero.* Es el Balance Fiscal del Sector Público No Financiero, excluyendo los pagos por concepto de intereses de la deuda pública.
6. *Deuda flotante.* Es la acumulación de cuentas por pagar en relación con bienes y servicios recibidos, excluidas las obligaciones contractuales estructuradas a ser pagadas en plazos mayores a un año.
7. *Deuda pública externa.* Son obligaciones por convenio específico y cuya amortización y su servicio se satisfacen mediante pagos a acreedores fuera de Panamá y que están sujetas





- en principio a las leyes de uno o más países **extranjeros** y a la jurisdicción de tribunales extranjeros.
8. *Deuda pública interna.* Son obligaciones internas de pagos que se satisfacen en Panamá, cuya amortización principal o saldos y su servicio de intereses, comisiones y cargos están sujetos de manera exclusiva a las leyes panameñas y la jurisdicción de sus tribunales.
  9. *Deuda pública total.* Toda obligación financiera o económica, interna o externa, adquirida por cuenta de las instituciones públicas, que ha cumplido con las normas legales y disposiciones administrativas que regulan esta materia.
  10. *Deuda pública neta del Sector Público No Financiero.* Es la suma de la deuda externa y la deuda interna, de todas las entidades públicas del Sector Público No Financiero, menos el patrimonio del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.
  11. *Donaciones.* Son transferencias recibidas o pagadas en efectivo, no obligatorias, sin contraprestación y no recuperables para el donante.
  12. *Ejecución del Presupuesto General del Estado.* Es el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras para la realización de los programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del presupuesto de gastos. Con el objeto de evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria institucional, la información sobre la ejecución presupuestaria de gastos se elaborará sobre la base del compromiso, el devengado y el pago realizado por todos los bienes y servicios que reciben las instituciones que integran el Sector Público, excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá.
  13. *Empresas Públicas No Financieras.* Unidades industriales o comerciales de propiedad del Gobierno, que vendan bienes y servicios al público en gran escala, y que estén constituidas en sociedades de capital o de otro tipo de personería jurídica. Están fuera del Gobierno General y forman parte del Sector de Empresas No Financieras.
  14. *Fondos especiales del Sector Público No Financiero (fideicomisos u otros).* Son aquellos que se crean para fines específicos cuyos recursos forman parte de las cuentas del Gobierno y en consecuencia están consolidadas en las cuentas fiscales. Para los fines de transparencia, dentro del informe del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero, se detallará la información financiera de estos fondos.
  15. *Fases de la ejecución del Presupuesto de Gastos.* La ejecución del Presupuesto de Gastos se registrará en forma oportuna y completa atendiendo tres etapas secuenciales:
    - a. *Compromiso* es el registro de la obligación adquirida por una institución pública, conforme a los procedimientos y a las normas establecidas, que conlleva una erogación a favor de terceros con cargo a la disponibilidad de fondos de la respectiva partida presupuestaria del periodo fiscal vigente, y constituye la compra de bienes o servicios independientemente de su entrega, pago o consumo.
    - b. *Devengado* es el registro de la obligación de pagar por los bienes o servicios recibidos, entregados por el proveedor, sin considerar el momento en que se





consumen. Su registro se hará mediante los informes de recepción de almacén o de servicios.

- c. *Pago* es el registro de la emisión y entrega de efectivo por caja menuda, cheque o transferencia electrónica de fondos a favor de los proveedores, por los bienes y servicios recibidos.
16. *Financiamiento del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero*. El financiamiento del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero se obtiene mediante la emisión neta de obligaciones crediticias que serán amortizadas en el futuro por cambios netos en los saldos en activos líquidos; por lo tanto, el financiamiento total es igual al Balance Fiscal, pero lleva signo contrario.
- Son aspectos complementarios al Balance Fiscal del Sector Público No Financiero:
- a. En la Caja de Seguro Social, las inversiones y los préstamos netos se registrarán como parte del financiamiento.
- b. La enajenación o la concesión de las tierras y mejoras será registrada como ingresos de capital y deberá formar parte del flujo de caja del financiamiento de inversiones.
17. *Gastos de capital del Sector Público No Financiero*. Son los gastos pagados destinados directa e indirectamente a la formación bruta de capital (estudios, proyectos, construcciones y transferencias de capital) y a la compra de tierra, activos intangibles y otros activos no financieros para uso durante más de un año en el proceso de producción, así como para donaciones de capital.
18. *Gastos corrientes del Sector Público No Financiero*. Son los gastos pagados destinados al consumo y operación ordinaria de la Administración Pública. Incluyen remuneraciones, compra de bienes y servicios, comisiones, transferencias corrientes, intereses y otros.
19. *Gastos totales del Sector Público No Financiero*. Es la suma de todos los gastos efectivamente pagados por el Sector Público No Financiero, tanto corrientes como de capital.
20. *Gasto tributario*. Son las concesiones o las exenciones (subsidios u otros) a una estructura tributaria que reducen la recaudación de ingresos del Gobierno.
21. *Gobierno Central*. Está conformado por la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República, los diferentes ministerios, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Electoral.
22. *Gobierno General*. Está compuesto por el Gobierno Central, la Caja de Seguro Social y las agencias consolidadas.
23. *Indicadores de eficacia*. Son aquellos que miden el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos preestablecidos en términos cuantitativos, representando el logro de un objetivo propuesto. Se ha actuado con eficiencia si se alcanza un objetivo totalmente.
24. *Indicadores de eficiencia*. Son los que miden el grado de utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos y su relación con los bienes, servicios y





- otros resultados producidos, definiendo una actividad eficiente cuando utiliza un mínimo de recursos para obtener un determinado resultado o producto.
25. *Instituciones financieras públicas.* Son las que abarcan a las entidades públicas que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera. Estas entidades públicas no forman parte del Sector Público No Financiero.
  26. *Ingresos corrientes.* Son los recursos en efectivo generados por las entidades públicas, sean provenientes de tributos (impuestos, contribuciones, tasas y otros), venta de bienes muebles, prestación de servicios, rentas de la propiedad, ingresos propios (incluyendo las multas y sanciones), cobro de seguros, transferencias no reembolsables provenientes de otros gobiernos (donaciones), personas jurídicas nacionales o extranjeras o personas naturales.
  27. *Ingresos de capital.* Son los recursos financieros que se obtienen eventualmente y que alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Incluyen la venta de bienes de capital y transferencia de capital, así como el saldo de préstamo neto (préstamo menos recuperación en las entidades que no son captadoras de depósitos y que se dedican a efectuar préstamos con fines de política pública).
  28. *Ingresos totales del Sector Público No Financiero.* Están compuestos por los ingresos corrientes y los ingresos de capital y donaciones.
  29. *Pasivo contingente.* Son obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no en el futuro.
  30. *Presupuesto General del Estado.* Es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos, así como lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.
  31. *Sector Público No Financiero.* Está compuesto por todas las entidades del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. Difiere del Sector Público total que incluye a las instituciones financieras públicas captadoras de depósitos y a la Autoridad del Canal de Panamá.
  32. *Transparencia fiscal.* Comprende la divulgación y la promoción del acceso en forma oportuna, de parte de las autoridades, de toda la información sobre los objetivos, las metas y los resultados esperados de la política fiscal, del ciclo presupuestario, las cuentas públicas y el informe de cuentas por pagar con sus movimientos y antigüedad del Gobierno Central, así como de los supuestos de las proyecciones efectuadas para propósitos del marco macroeconómico plurianual y los presupuestos anuales.

**Artículo 8.** Determinación del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero. Para determinar el resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, se aplicará el método de caja siguiendo las normas internacionales de registro contable para el Sector Público. Esto consiste en el registro de los ingresos en efectivo y gastos basados en pagos





realizados, así como todos los desembolsos de préstamos, las amortizaciones y la variación de activos líquidos.

**Artículo 9.** Regla contable del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero.

En el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se aplicará lo siguiente:

1. El estado de las operaciones del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero.

Para los efectos de determinar el resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, se aplicará el método de caja siguiendo las normas internacionales de registro contable para el sector público.

En este sistema, el registro de ingresos y gastos se basará en los pagos realmente efectuados a la fecha de la transacción sin incluir el desembolso de préstamos ni la amortización de deudas, considerados como operaciones que afectan el financiamiento, ni los registros basados en la contabilidad devengada, aunque estos pueden llevarse como un auxiliar separado para que el Gobierno pueda ejercer controles sobre sus recursos disponibles.

El resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se estimará en forma consolidada y llevará signo positivo (+) si es superávit y signo negativo (-) si es déficit.

Para lograr el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se requiere eliminar las transacciones entre el Gobierno Central y resto de las entidades del Sector Público No Financiero. Para los efectos de esta medición no se incluirá el resultado de las operaciones de la Autoridad del Canal de Panamá, según lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución Política.

2. El Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero.

El Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero es financiado mediante la emisión neta de obligaciones que serán amortizadas en el futuro por cambios en las tenencias de activos líquidos; por lo tanto, el financiamiento neto es igual al resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, pero lleva signo contrario.

Incluye además las variaciones de tenencias de efectivo, depósito y valores del Sector Público No Financiero mantenidos con fines de liquidez, como resultado de transacciones realizadas, pero no motivadas por variaciones en valoración.

Para los efectos del Financiamiento Neto, el resultado será medido en forma consolidada y no incluirá las operaciones de financiamiento de la Autoridad del Canal de Panamá.

3. Una breve descripción del registro del Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero.







Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero	
Déficit (-) / Superávit (+) =	Financiamiento Obtención neta de préstamos Externos Internos Variación de las tenencias de efectivo y depósitos. Variación de los títulos de crédito frente a otros adquiridos con fines de administración de la liquidez.

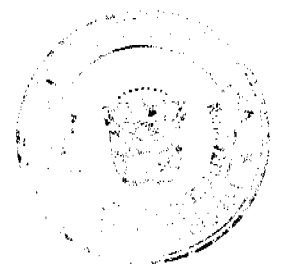
### Capítulo III

#### Límites Financieros

**Artículo 10.** Balance Fiscal del Sector Público No Financiero. Las leyes anuales de Presupuesto General del Estado y la ejecución presupuestaria se sujetarán a las directrices de la presente Ley, de tal forma que se asegure una política fiscal prudente y un endeudamiento público sostenible. El monto absoluto del déficit del Sector Público No Financiero en base al artículo 8 se medirá en términos de caja con relación al Producto Interno Bruto nominal estimado del año y no podrá ser superior al uno por ciento (1%) anual. El Producto Interno Bruto de la referencia será calculado por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

**Artículo 11.** Suspensión temporal de límites financieros. En casos de desastres naturales o emergencia nacional o cuando se experimente una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real del uno por ciento (1%) o menor, el Consejo de Gabinete, por intermedio del Ministro de Economía y Finanzas, mediante informe sustanciado y con la opinión favorable de la Contraloría General de la República, deberá pedir, a la Asamblea Nacional, una dispensa con respecto a la aplicación de los límites financieros y prohibiciones a los que se refiere este Capítulo. Dicha dispensa deberá contar con la aprobación de la Asamblea Nacional.

Dentro de los tres meses calendario siguientes al levantamiento del límite financiero establecido en el artículo anterior, el Órgano Ejecutivo presentará, a la Asamblea Nacional, una programación financiera revisada, en la que se vea reflejado y sustentado el regreso a los límites financieros establecidos en esta Ley. El retorno a los límites financieros se realizará de acuerdo con el siguiente cronograma de ajuste: tres por ciento (3%) máximo de déficit con respecto al Producto Interno Bruto nominal durante el primer año de ajuste y dos por ciento (2%) máximo durante el segundo año, para llegar al uno por ciento (1%) de déficit durante el tercer año.





**Artículo 12.** Meta de reducción de la deuda neta del Sector Público No Financiero como porcentaje del Producto Interno Bruto nominal. La política fiscal del Gobierno estará orientada a reducir el nivel de la deuda pública neta del Sector Público No Financiero como porcentaje del Producto Interno Bruto nominal, de manera que se pueda lograr que el pago de intereses pierda importancia relativa con relación a los ingresos corrientes. Se establece como meta indicativa que el saldo de la deuda pública neta del Sector Público No Financiero se reduzca hasta no menos de un cuarenta por ciento (40%) del Producto Interno Bruto nominal en un periodo de siete años, a partir de la vigencia fiscal del 2008. El Órgano Ejecutivo deberá establecer metas parciales a ser alcanzadas durante los próximos siete años, enmarcados dentro de sus planes quinquenales, de tal manera que se cumpla con esta Ley.

Una vez alcanzada la meta del cuarenta por ciento (40%), el Ministerio de Economía y Finanzas aplicará políticas de endeudamiento público, con el objeto de no exceder esta relación porcentual.

**Artículo 13.** Balance primario del Sector Público No Financiero. El Sector Público No Financiero mantendrá superávits primarios anuales consistentes con el nivel anual de deuda /Producto Interno Bruto e intereses /ingresos corrientes del Sector Público No Financiero y acordes con el límite de endeudamiento público establecido en el artículo anterior. El resultado del Balance Fiscal primario, durante el ejercicio de cada administración, debe ser positivo.

**Artículo 14.** Ahorro corriente del Sector Público No Financiero. El Sector Público No Financiero tiene como objetivo generar ahorro corriente positivo que facilite el financiamiento de las necesidades de inversión pública, disminuyendo el énfasis en el crecimiento de la deuda como fuente de financiamiento.

**Artículo 15.** Programación financiera y presupuesto correspondiente al año de elecciones generales. La programación financiera correspondiente al año de elecciones generales y la ejecución presupuestaria correspondiente deben facilitar el cumplimiento de las metas fiscales del año. Para garantizar el logro de las metas fiscales establecidas para el año de elecciones, la programación financiera y las metas fiscales para ese año, de la nueva administración, deben ser compatibles con la programación financiera y las metas fiscales, en ejecución, por la administración saliente.

Queda prohibido a las entidades públicas establecidas en esta Ley que durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno contraigan obligaciones que no cuenten con suficiente asignación presupuestaria y que no puedan ser pagadas durante el mismo periodo fiscal. En la determinación de la disponibilidad de caja será considerada la estimación de los ingresos de caja programados y los compromisos presupuestarios del año obligados a pagar hasta el final del ejercicio.

Durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno no podrá comprometerse más del cincuenta por ciento (50%) del presupuesto anual de operaciones, excluyendo los intereses de la deuda.





#### Capítulo IV

#### Programación Financiera Plurianual

**Artículo 16.** Plan estratégico de Gobierno. Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.

El plan estratégico deberá estar respaldado con medidas y metas cuantitativas acordes con los principios de esta Ley, y deberá contener medidas específicas que se adoptarán en la administración tributaria, los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. Los ministerios sectoriales, bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, serán los encargados de elaborar las estrategias sectoriales.

El Ministro de Economía y Finanzas es el encargado de presentar al Consejo de Gabinete el plan estratégico de Gobierno, el cual deberá ser aprobado por este y adoptado y publicado en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo, para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad. Además, deberá desarrollarse una campaña de divulgación de este plan estratégico de Gobierno, que deberá incluir las instancias correspondientes que surjan en relación con la Concertación Nacional.

**Artículo 17.** Modificaciones al plan estratégico de Gobierno. La programación financiera y el Presupuesto de Inversiones indicativo contenidos dentro del plan estratégico de Gobierno deberán ser revisados periódicamente y enmarcarse dentro de los límites y parámetros establecidos en la presente Ley. Las modificaciones deberán ser aprobadas y adoptadas por el Consejo de Gabinete y publicadas en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo.

**Artículo 18.** Supuestos macroeconómicos y macrofiscal de mediano plazo. El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará y publicará, durante el primer cuatrimestre de cada año, las proyecciones macroeconómicas incluyendo los supuestos en que se basan. Estas proyecciones cubrirán cinco años.

Los supuestos incluirán, como mínimo, lo siguiente:

1. Macroeconómicos:
  - a. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, y de la inflación anual, medida por el índice de precios al consumidor.
  - b. Las proyecciones de ingresos y gastos del Sector Público No Financiero.
  - c. El monto de las inversiones públicas.





- d. Los cambios esperados en el nivel de **endeudamiento** público, incluyendo cualquier aval de entidades del Sector Público No Financiero, deuda flotante y una proyección del perfil de pago de la deuda de mediano y largo plazo.
2. **Macrofiscal de mediano plazo:**
    - a. Un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales finales de la vigencia fiscal anterior y una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, una explicación detallada de la razón o las razones del incumplimiento y la magnitud del ajuste fiscal necesario para reanudar el cumplimiento de las metas fiscales.
    - b. Un programa macroeconómico de mediano plazo que garantice la consistencia entre las variables fiscales y el crecimiento objetivo de la economía.
    - c. Las metas anuales de gasto público consistentes con los supuestos macroeconómicos y las metas de ahorro corriente a que hace referencia el artículo 14 de la presente Ley.
    - d. La estimación del Balance Fiscal (déficit (-) o superávit (+)), y su financiamiento, que equivale al flujo de caja de operaciones más el flujo de caja de inversiones.
    - e. Un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, consistente con lo establecido en el artículo 12 de la presente Ley.
    - f. Una evaluación de los principales riesgos fiscales y de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera.

Para la elaboración del marco macroeconómico de mediano plazo, la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República deberá presentar el 1 de marzo de cada año las estimaciones del Producto Interno Bruto corriente y constante del año anterior.

**Artículo 19.** Presupuestos de la Caja de Seguro Social y de la Autoridad del Canal de Panamá.

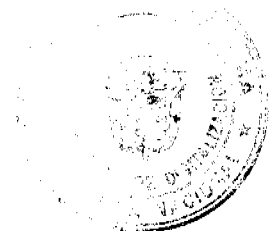
Para el cálculo de las cuentas fiscales del Sector Público No Financiero no se considerarán las cuentas individuales del régimen voluntario de cotizantes a la Caja de Seguro Social. Adicionalmente, las cuentas de la Autoridad del Canal de Panamá no forman parte del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero.

Anualmente, la Caja de Seguro Social publicará un estimado de su déficit actuarial tomando en consideración dos métodos:

1. Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de los ya jubilados.
2. Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de toda la población asegurada.

**Artículo 20.** Informe de cumplimiento de la presente Ley. Para efecto de rendición de cuentas, el informe sobre el resultado del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central se presentará anualmente durante el mes de marzo y formará parte del informe de la Cuenta General del Tesoro Nacional correspondiente al año fiscal finalizado al 31 de diciembre del año previo.

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.

El Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros, la Caja de Seguro Social o cualquier otra entidad pública que reciba depósitos o realice préstamos o inversiones (valores y cualquier otro instrumento financiero), así como la Superintendencia de Bancos deberán informar periódicamente al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el movimiento de cuentas del Estado.

En caso de que existieran diferencias entre las metas plurianuales, los límites financieros programados y lo ejecutado, el informe deberá contener notas explicativas correspondientes, así como las medidas correctivas a ser adoptadas.

**Artículo 21. Seguimiento y evaluación.** El seguimiento y la evaluación del Presupuesto y de las finanzas públicas se enmarcarán en la proyección de resultados sectoriales macroeconómicos, conteniendo indicadores que permitan evaluar su cumplimiento al final de la vigencia fiscal y la planificación del presupuesto de la siguiente gestión fiscal.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá realizar una evaluación ex post de los presupuestos ejecutados, y diseñar normas, procesos y metodologías específicas de evaluación que contengan indicadores cuantitativos y cualitativos.

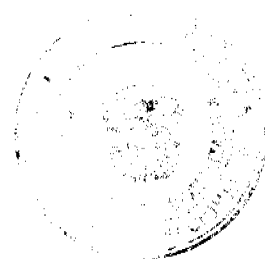
**Artículo 22. Deuda pública.** Cualquier gestión informal o exploratoria de parte de las instituciones públicas para iniciar conversaciones sobre programas que impliquen operaciones de crédito público requerirá la coordinación y la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

## Capítulo V

### Inversiones Públicas

**Artículo 23. Estudios de factibilidad.** Los proyectos de inversión tendrán que contar con estudios de costo y beneficio social si son mayores de diez millones de balboas (B/.10,000,000.00) y de prefactibilidad en caso de montos menores. Los estudios pertinentes de los proyectos de inversión pública, junto con la disponibilidad de recursos, permitirán priorizar las inversiones públicas.

**Artículo 24. Estrategia de financiamiento para los proyectos de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.** Los recursos que se indican a continuación serán transferidos cada año por el Gobierno Central a un Fondo Especial en el Banco Nacional de Panamá, denominado Fondo Nacional para el Desarrollo. Los recursos depositados en este Fondo serán utilizados para financiar trabajos de preinversión y proyectos relacionados con la Concertación Nacional para el Desarrollo, y serán incorporados al Presupuesto General del Estado.





1. Preinversión. Se asignarán recursos para el financiamiento de la preinversión de la cartera de proyectos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con una inversión mínima inicialmente prevista de treinta millones de balboas (B/.30,000,000.00) hasta el año 2009, comenzando con cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00) en el año 2007 provenientes de un crédito extraordinario, quince millones de balboas (B/.15,000,000.00) en el año 2008 y diez millones de balboas (B/.10,000,000.00) en el año 2009.
2. Periodo Preampliación de Canal de Panamá (2008-2014)
  - a. Periodo 2008. Durante este periodo se continuará con la identificación precisa de los proyectos relacionados con los Acuerdos de la Concertación y se concretarán los respectivos estudios de preinversión y dimensionamiento de los recursos necesarios para su ejecución.

A partir de la vigencia fiscal del 2008, serán incluidas las previsiones presupuestarias necesarias para la transformación del Sistema Público de Salud, respetando la autonomía financiera de la Caja de Seguro Social.
  - b. Periodo 2009-2014. Para este periodo, los proyectos derivados de los Acuerdos de la Concertación, incluidos los proyectos del Gobierno alineados con los objetivos de la Concertación, se financiarán con el treinta y cinco por ciento (35%) de los aportes de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional. Estos aportes no serán menores de trescientos cincuenta millones de balboas (B/.350,000,000.00) anuales. También estarán disponibles, de ser necesario para el financiamiento, ciento ochenta y cinco millones de balboas (B/.185,000,000.00) del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

De ser necesario también se **adicionarán** fondos generados con la concesión, el arrendamiento o la **venta de** activos fijos por un monto de ochocientos quince millones de balboas (B/.815,000,000.00) para el periodo.
3. Periodo Postampliación del Canal de Panamá (2015-2025). Los aportes del Gobierno Nacional para la ejecución de la cartera de proyectos de la Concertación, incluidos los proyectos del Gobierno alineados con los objetivos de la Concertación, corresponderán al treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos anuales recibidos en concepto de aportes del Canal al Tesoro Nacional. Estos aportes no serán menores de quinientos millones de balboas (B/.500,000,000.00) anuales, ni podrán ser menores de diez mil setecientos treinta y cinco millones de balboas (B/.10,735,000,000.00) durante el periodo 2015-2025. Estos montos complementarán los otros ingresos del Presupuesto General del Estado.





## Capítulo VI

### Transparencia de la Información

**Artículo 25. Objetivo y normas.** Se garantiza a las personas el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes del Estado, así como de organismos y entidades de la Administración Pública, referida a la gestión de las finanzas públicas, incluyendo el detalle de los subsidios y las exoneraciones que otorga el Estado a sus beneficiarios. Adicionalmente, se garantiza el cumplimiento de lo establecido en el Capítulo III, Obligaciones de Informar por parte del Estado, de la Ley 6 de 2002.

Para tal efecto, se deberá:

1. Proveer lo necesario para que toda persona natural o jurídica tenga acceso a la información financiera pública mediante procedimientos generales y sencillos, particularmente a través de Internet, periódicos y otros medios de comunicación.
2. Hacer transparente la gestión de las finanzas públicas mediante la difusión periódica de los presupuestos anuales y de la situación de los ingresos, los gastos, el financiamiento y la deuda pública.
3. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de la publicidad de sus actos y la rendición de cuentas.

**Artículo 26. Informes de evaluación.** El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá a la Asamblea Nacional informes trimestrales de ejecución presupuestaria, los cuales serán puestos a disposición de la Contraloría General de la República.

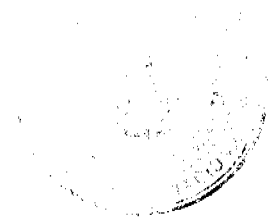
**Artículo 27. Promoción de la transparencia.** Las entidades públicas pondrán a disposición de la ciudadanía, a través de medios electrónicos u otro medio idóneo, la información relacionada con la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto. Esta información deberá ser actualizada en el sitio web de cada institución.

## Capítulo VII

### Régimen de Responsabilidades

**Artículo 28. Medidas preventivas y correctivas.** El Ministerio de Economía y Finanzas podrá suspender, mediante resolución motivada, el desembolso de recursos, inmovilizar la utilización de recursos públicos o restringir el acceso al crédito de una entidad pública, cuando comprometa o devengue gastos no contemplados en el Presupuesto o incumpla con la obligación de informar, de acuerdo con la presente Ley.

**Artículo 29. Responsabilidad por la función pública.** Los funcionarios públicos que tengan a su cargo responsabilidades de decisión, autorización o ejecución sobre cualquier materia regulada por esta Ley deberán rendir cuentas por las decisiones tomadas, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos, según su competencia atribuida legalmente.





Los funcionarios públicos que incumplan la presente Ley podrán ser sancionados en el ámbito legal correspondiente cumpliendo con las garantías del debido proceso.

### Capítulo VIII

#### Disposiciones Finales

**Artículo 30. Reglamentación.** La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un periodo de tres meses, contado a partir de su promulgación.

**Artículo 31. Derogación.** Esta Ley deroga el Título II, Sobre Medidas de Responsabilidad Fiscal, de la Ley 20 de 7 mayo de 2002.

**Artículo 32. Vigencia.** La presente Ley comenzará a regir el 1 de enero del año 2009.

#### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto de Ley 394 de 2007 aprobado en tercer debate, en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los siete días del mes de mayo del año dos mil ocho.

El Presidente,

*Pedro Miguel González P.*  
Pedro Miguel González P.

El Secretario General,

Carlos

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, DE 5 DE junio DE 2008.

*Martín Torrijos Espino*  
MARTÍN TORRIJOS ESPINO  
Presidente de la República

*Héctor E. Alexander H.*  
HÉCTOR E. ALEXANDER H.  
Ministro de Economía y Finanzas

CONSEJO DE GABINETE  
DECRETO DE GABINETE No.11  
(de 4 de junio de 2008)

Por el cual se autoriza que la República de Panamá suscriba un Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del proyecto denominado Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Colón, Fase I, por la suma de hasta veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$20,000,000.00)

EL CONSEJO DE GABINETE,  
en uso de sus facultades constitucionales y legales.





**LEY 34**  
De 5 de junio de 2008

**De Responsabilidad Social Fiscal**

**LA ASAMBLEA NACIONAL**

**DECRETA:**

**Capítulo I**

Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Objetivo general. La presente Ley tiene por objeto establecer 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. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

**Artículo 2.** Objetivo específico. En materia de finanzas públicas, esta Ley tiene por objeto:

1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del Producto Interno Bruto.
2. Establecer límites del crecimiento de la deuda y el déficit para el Sector Público No Financiero.
3. Proveer la rendición de cuentas a la sociedad en todo el Sector Público, basada en las mejores prácticas en términos de transparencia.

**Artículo 3.** Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a las entidades del Sector Público en todo el territorio de la República. Las autoridades a cargo de las diferentes entidades son responsables del cumplimiento de la presente Ley.

**Artículo 4.** Cumplimiento. Le corresponderá al Ministro de Economía y Finanzas y a sus Viceministros, al Contralor General y al Subcontralor General de la República, así como al Gerente General del Banco Nacional de Panamá darle seguimiento al cumplimiento de la presente Ley.

**Capítulo II**

Principios, Definiciones y Metodología

**Artículo 5.** Principios generales. Los ingresos fiscales de las entidades públicas deben estar consignados en el Presupuesto General del Estado. Las deducciones y los ajustes a los ingresos, como los gastos tributarios, deben presentarse en forma detallada. No se podrá realizar ningún

pago si en el Presupuesto General del Estado no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación.

**Artículo 6.** Unidad de caja. Los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto General del Estado y se depositarán en la Cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos originadas en sus distintas dependencias.

Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera.

En el caso de los ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y depósito se hará de acuerdo con el presente artículo.

**Artículo 7.** Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entienden así:

1. *Acuerdos de la Concertación Nacional.* Acuerdos concertados en el Diálogo Nacional para la Concertación para el Desarrollo y que fueron firmados por los participantes y publicados en el documento de Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo el día 29 de octubre de 2007.
2. *Agencias consolidadas.* Organismos administrativos que actúan con autonomía del Gobierno Central en cuanto a su consolidación jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones y están orientados a ejecutar políticas del Estado, destinadas al logro de objetivos económicos y sociales de alcance nacional y cuyos precios, tarifas u operación generalmente son subsidiados. Estos organismos forman parte del Gobierno General y se diferencian de las Empresas Públicas, que realizan funciones de carácter industrial o comercial y están constituidas por sociedades de capital que venden bienes y servicios al público en gran escala a precios de mercado.
3. *Ahorro corriente.* Es la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes.
4. *Balance Fiscal del Sector Público No Financiero.* Es el resultado Déficit (-) /Superávit (+) del flujo de efectivo del Sector Público No Financiero, representa el saldo obtenido durante un periodo fiscal de las entradas por concepto de ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y otros), donaciones, ingresos de capital y el saldo de préstamo neto (préstamo menos recuperación en las entidades que no son captadoras de depósitos y que se dedican a efectuar préstamos con fines de política económica), menos las salidas en concepto de gastos corrientes y de capital efectivamente pagados excluyendo la amortización de préstamos.

El propósito del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero es reportar el flujo de efectivo de las entradas y salidas del Gobierno durante un periodo, considerando las categorías de actividades de operación, de inversión y de financiamiento.

Este Balance deberá ser igual al resultado del cálculo del financiamiento del Balance Fiscal de Sector Público No Financiero, con el signo contrario.

5. *Balance primario del Sector Público No Financiero.* Es el Balance Fiscal del Sector Público No Financiero, excluyendo los pagos por concepto de intereses de la deuda pública.
6. *Deuda flotante.* Es la acumulación de cuentas por pagar en relación con bienes y servicios recibidos, excluidas las obligaciones contractuales estructuradas a ser pagadas en plazos mayores a un año.
7. *Deuda pública externa.* Son obligaciones por convenio específico y cuya amortización y su servicio se satisfacen mediante pagos a acreedores fuera de Panamá y que están sujetas en principio a las leyes de uno o más países extranjeros y a la jurisdicción de tribunales extranjeros.
8. *Deuda pública interna.* Son obligaciones internas de pagos que se satisfacen en Panamá, cuya amortización principal o saldos y su servicio de intereses, comisiones y cargos están sujetos de manera exclusiva a las leyes panameñas y la jurisdicción de sus tribunales.
9. *Deuda pública total.* Toda obligación financiera o económica, interna o externa, adquirida por cuenta de las instituciones públicas, que ha cumplido con las normas legales y disposiciones administrativas que regulan esta materia.
10. *Deuda pública neta del Sector Público No Financiero.* Es la suma de la deuda externa y la deuda interna, de todas las entidades públicas del Sector Público No Financiero, menos el patrimonio del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.
11. *Donaciones.* Son transferencias recibidas o pagadas en efectivo, no obligatorias, sin contraprestación y no recuperables para el donante.
12. *Ejecución del Presupuesto General del Estado.* Es el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras para la realización de los programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del presupuesto de gastos. Con el objeto de evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria institucional, la información sobre la ejecución presupuestaria de gastos se elaborará sobre la base del compromiso, el devengado y el pago realizado por todos los bienes y servicios que reciben las instituciones que integran el Sector Público, excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá.
13. *Empresas Públicas No Financieras.* Unidades industriales o comerciales de propiedad del Gobierno, que vendan bienes y servicios al público en gran escala, y que estén constituidas en sociedades de capital o de otro tipo de personería jurídica. Están fuera del Gobierno General y forman parte del Sector de Empresas No Financieras.
14. *Fondos especiales del Sector Público No Financiero (fideicomisos u otros).* Son aquellos que se crean para fines específicos cuyos recursos forman parte de las cuentas del Gobierno y en consecuencia están consolidadas en las cuentas fiscales. Para los fines de transparencia, dentro del informe del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero, se detallará la información financiera de estos fondos.
15. *Fases de la ejecución del Presupuesto de Gastos.* La ejecución del Presupuesto de Gastos se registrará en forma oportuna y completa atendiendo tres etapas secuenciales:

- a. *Compromiso* es el registro de la obligación adquirida por una institución pública, conforme a los procedimientos y a las normas establecidas, que conlleva una erogación a favor de terceros con cargo a la disponibilidad de fondos de la respectiva partida presupuestaria del periodo fiscal vigente, y constituye la compra de bienes o servicios independientemente de su entrega, pago o consumo.
  - b. *Devengado* es el registro de la obligación de pagar por los bienes o servicios recibidos, entregados por el proveedor, sin considerar el momento en que se consumen. Su registro se hará mediante los informes de recepción de almacén o de servicios.
  - c. *Pago* es el registro de la emisión y entrega de efectivo por caja menuda, cheque o transferencia electrónica de fondos a favor de los proveedores, por los bienes y servicios recibidos.
16. *Financiamiento del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero.* El financiamiento del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero se obtiene mediante la emisión neta de obligaciones crediticias que serán amortizadas en el futuro por cambios netos en los saldos en activos líquidos; por lo tanto, el financiamiento total es igual al Balance Fiscal, pero lleva signo contrario.
- Son aspectos complementarios al Balance Fiscal del Sector Público No Financiero:
- a. En la Caja de Seguro Social, las inversiones y los préstamos netos se registrarán como parte del financiamiento.
  - b. La enajenación o la concesión de las tierras y mejoras será registrada como ingresos de capital y deberá formar parte del flujo de caja del financiamiento de inversiones.
17. *Gastos de capital del Sector Público No Financiero.* Son los gastos pagados destinados directa e indirectamente a la formación bruta de capital (estudios, proyectos, construcciones y transferencias de capital) y a la compra de tierra, activos intangibles y otros activos no financieros para uso durante más de un año en el proceso de producción, así como para donaciones de capital.
18. *Gastos corrientes del Sector Público No Financiero.* Son los gastos pagados destinados al consumo y operación ordinaria de la Administración Pública. Incluyen remuneraciones, compra de bienes y servicios, comisiones, transferencias corrientes, intereses y otros.
19. *Gastos totales del Sector Público No Financiero.* Es la suma de todos los gastos efectivamente pagados por el Sector Público No Financiero, tanto corrientes como de capital.
20. *Gasto tributario.* Son las concesiones o las exenciones (subsidios u otros) a una estructura tributaria que reducen la recaudación de ingresos del Gobierno.
21. *Gobierno Central.* Está conformado por la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República, los diferentes ministerios, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Electoral.

22. *Gobierno General.* Está compuesto por el Gobierno Central, la Caja de Seguro Social y las agencias consolidadas.
23. *Indicadores de eficacia.* Son aquellos que miden el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos preestablecidos en términos cuantitativos, representando el logro de un objetivo propuesto. Se ha actuado con eficiencia si se alcanza un objetivo totalmente.
24. *Indicadores de eficiencia.* Son los que miden el grado de utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos y su relación con los bienes, servicios y otros resultados producidos, definiendo una actividad eficiente cuando utiliza un mínimo de recursos para obtener un determinado resultado o producto.
25. *Instituciones financieras públicas.* Son las que abarcan a las entidades públicas que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera. Estas entidades públicas no forman parte del Sector Público No Financiero.
26. *Ingresos corrientes.* Son los recursos en efectivo generados por las entidades públicas, sean provenientes de tributos (impuestos, contribuciones, tasas y otros), venta de bienes muebles, prestación de servicios, rentas de la propiedad, ingresos propios (incluyendo las multas y sanciones), cobro de seguros, transferencias no reembolsables provenientes de otros gobiernos (donaciones), personas jurídicas nacionales o extranjeras o personas naturales.
27. *Ingresos de capital.* Son los recursos financieros que se obtienen eventualmente y que alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Incluyen la venta de bienes de capital y transferencia de capital, así como el saldo de préstamo neto (préstamo menos recuperación en las entidades que no son captadoras de depósitos y que se dedican a efectuar préstamos con fines de política pública).
28. *Ingresos totales del Sector Público No Financiero.* Están compuestos por los ingresos corrientes y los ingresos de capital y donaciones.
29. *Pasivo contingente.* Son obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no en el futuro.
30. *Presupuesto General del Estado.* Es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos, así como lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.
31. *Sector Público No Financiero.* Está compuesto por todas las entidades del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. Difiere del Sector Público total que incluye a las instituciones financieras públicas captadoras de depósitos y a la Autoridad del Canal de Panamá.
32. *Transparencia fiscal.* Comprende la divulgación y la promoción del acceso en forma oportuna, de parte de las autoridades, de toda la información sobre los objetivos, las metas y los resultados esperados de la política fiscal, del ciclo presupuestario, las cuentas públicas y el informe de cuentas por pagar con sus movimientos y antigüedad del

Gobierno Central, así como de los supuestos de las proyecciones efectuadas para propósitos del marco macroeconómico plurianual y los presupuestos anuales.

**Artículo 8.** Determinación del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero.

Para determinar el resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, se aplicará el método de caja siguiendo las normas internacionales de registro contable para el Sector Público. Esto consiste en el registro de los ingresos en efectivo y gastos basados en pagos realizados, así como todos los desembolsos de préstamos, las amortizaciones y la variación de activos líquidos.

**Artículo 9.** Regla contable del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero.

En el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se aplicará lo siguiente:

1. El estado de las operaciones del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero.

Para los efectos de determinar el resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, se aplicará el método de caja siguiendo las normas internacionales de registro contable para el sector público.

En este sistema, el registro de ingresos y gastos se basará en los pagos realmente efectuados a la fecha de la transacción sin incluir el desembolso de préstamos ni la amortización de deudas, considerados como operaciones que afectan el financiamiento, ni los registros basados en la contabilidad devengada, aunque estos pueden llevarse como un auxiliar separado para que el Gobierno pueda ejercer controles sobre sus recursos disponibles.

El resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se estimará en forma consolidada y llevará signo positivo (+) si es superávit y signo negativo (-) si es déficit.

Para lograr el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero se requiere eliminar las transacciones entre el Gobierno Central y resto de las entidades del Sector Público No Financiero. Para los efectos de esta medición no se incluirá el resultado de las operaciones de la Autoridad del Canal de Panamá, según lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución Política.

2. El Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero.

El Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero es financiado mediante la emisión neta de obligaciones que serán amortizadas en el futuro por cambios en las tenencias de activos líquidos; por lo tanto, el financiamiento neto es igual al resultado del Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero, pero lleva signo contrario.

Incluye además las variaciones de tenencias de efectivo, depósito y valores del Sector Público No Financiero mantenidos con fines de liquidez, como resultado de transacciones realizadas, pero no motivadas por variaciones en valoración.

Para los efectos del Financiamiento Neto, el resultado será medido en forma consolidada y no incluirá las operaciones de financiamiento de la Autoridad del Canal de Panamá.

3. Una breve descripción del registro del Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero.

Financiamiento Neto Consolidado del Sector Público No Financiero	
Déficit (-) / Superávit (+) =	Financiamiento Obtención neta de préstamos Externos Internos Variación de las tenencias de efectivo y depósitos. Variación de los títulos de crédito frente a otros adquiridos con fines de administración de la liquidez.

### Capítulo III

#### Límites Financieros

**Artículo 10.** Balance Fiscal del Sector Público No Financiero. Las leyes anuales de Presupuesto General del Estado y la ejecución presupuestaria se sujetarán a las directrices de la presente Ley, de tal forma que se asegure una política fiscal prudente y un endeudamiento público sostenible. El monto absoluto del déficit del Sector Público No Financiero en base al artículo 8 se medirá en términos de caja con relación al Producto Interno Bruto nominal estimado del año y no podrá ser superior al uno por ciento (1%) anual. El Producto Interno Bruto de la referencia será calculado por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

**Artículo 11.** Suspensión temporal de límites financieros. En casos de desastres naturales o emergencia nacional o cuando se experimente una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real del uno por ciento (1%) o menor, el Consejo de Gabinete, por intermedio del Ministro de Economía y Finanzas, mediante informe sustanciado y con la opinión favorable de la Contraloría General de la República, deberá pedir, a la Asamblea Nacional, una dispensa con respecto a la aplicación de los límites financieros y prohibiciones a los que se refiere este Capítulo. Dicha dispensa deberá contar con la aprobación de la Asamblea Nacional.

Dentro de los tres meses calendario siguientes al levantamiento del límite financiero establecido en el artículo anterior, el Órgano Ejecutivo presentará, a la Asamblea Nacional, una programación financiera revisada, en la que se vea reflejado y sustentado el regreso a los límites financieros establecidos en esta Ley. El retorno a los límites financieros se realizará de acuerdo

con el siguiente cronograma de ajuste: tres por ciento (3%) máximo de déficit con respecto al Producto Interno Bruto nominal durante el primer año de ajuste y dos por ciento (2%) máximo durante el segundo año, para llegar al uno por ciento (1%) de déficit durante el tercer año.

**Artículo 12.** Meta de reducción de la deuda neta del Sector Público No Financiero como porcentaje del Producto Interno Bruto nominal. La política fiscal del Gobierno estará orientada a reducir el nivel de la deuda pública neta del Sector Público No Financiero como porcentaje del Producto Interno Bruto nominal, de manera que se pueda lograr que el pago de intereses pierda importancia relativa con relación a los ingresos corrientes. Se establece como meta indicativa que el saldo de la deuda pública neta del Sector Público No Financiero se reduzca hasta no menos de un cuarenta por ciento (40%) del Producto Interno Bruto nominal en un periodo de siete años, a partir de la vigencia fiscal del 2008. El Órgano Ejecutivo deberá establecer metas parciales a ser alcanzadas durante los próximos siete años, enmarcados dentro de sus planes quinquenales, de tal manera que se cumpla con esta Ley.

Una vez alcanzada la meta del cuarenta por ciento (40%), el Ministerio de Economía y Finanzas aplicará políticas de endeudamiento público, con el objeto de no exceder esta relación porcentual.

**Artículo 13.** Balance primario del Sector Público No Financiero. El Sector Público No Financiero mantendrá superávit primarios anuales consistentes con el nivel anual de deuda /Producto Interno Bruto e intereses /ingresos corrientes del Sector Público No Financiero y acordes con el límite de endeudamiento público establecido en el artículo anterior. El resultado del Balance Fiscal primario, durante el ejercicio de cada administración, debe ser positivo.

**Artículo 14.** Ahorro corriente del Sector Público No Financiero. El Sector Público No Financiero tiene como objetivo generar ahorro corriente positivo que facilite el financiamiento de las necesidades de inversión pública, disminuyendo el énfasis en el crecimiento de la deuda como fuente de financiamiento.

**Artículo 15.** Programación financiera y presupuesto correspondiente al año de elecciones generales. La programación financiera correspondiente al año de elecciones generales y la ejecución presupuestaria correspondiente deben facilitar el cumplimiento de las metas fiscales del año. Para garantizar el logro de las metas fiscales establecidas para el año de elecciones, la programación financiera y las metas fiscales para ese año, de la nueva administración, deben ser compatibles con la programación financiera y las metas fiscales, en ejecución, por la administración saliente.

Queda prohibido a las entidades públicas establecidas en esta Ley que durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno contraigan obligaciones que no cuenten con suficiente asignación presupuestaria y que no puedan ser pagadas durante el mismo periodo fiscal. En la determinación de la disponibilidad de caja será considerada la estimación de los ingresos de caja programados y los compromisos presupuestarios del año obligados a pagar hasta el final del ejercicio.



Durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno no podrá comprometerse más del cincuenta por ciento (50%) del presupuesto anual de operaciones, excluyendo los intereses de la deuda.

## **Capítulo IV**

### **Programación Financiera Plurianual**

**Artículo 16.** Plan estratégico de Gobierno. Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.

El plan estratégico deberá estar respaldado con medidas y metas cuantitativas acordes con los principios de esta Ley, y deberá contener medidas específicas que se adoptarán en la administración tributaria, los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. Los ministerios sectoriales, bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, serán los encargados de elaborar las estrategias sectoriales.

El Ministro de Economía y Finanzas es el encargado de presentar al Consejo de Gabinete el plan estratégico de Gobierno, el cual deberá ser aprobado por este y adoptado y publicado en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo, para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad. Además, deberá desarrollarse una campaña de divulgación de este plan estratégico de Gobierno, que deberá incluir las instancias correspondientes que surjan en relación con la Concertación Nacional.

**Artículo 17.** Modificaciones al plan estratégico de Gobierno. La programación financiera y el Presupuesto de Inversiones indicativo contenidos dentro del plan estratégico de Gobierno deberán ser revisados periódicamente y enmarcarse dentro de los límites y parámetros establecidos en la presente Ley. Las modificaciones deberán ser aprobadas y adoptadas por el Consejo de Gabinete y publicadas en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo.

**Artículo 18.** Supuestos macroeconómicos y macrofiscal de mediano plazo. El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará y publicará, durante el primer cuatrimestre de cada año, las proyecciones macroeconómicas incluyendo los supuestos en que se basan. Estas proyecciones cubrirán cinco años.

Los supuestos incluirán, como mínimo, lo siguiente:

1. Macroeconómicos:
  - a. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, y de la inflación anual, medida por el índice de precios al consumidor.

- b. Las proyecciones de ingresos y gastos del Sector Público No Financiero.
  - c. El monto de las inversiones públicas.
  - d. Los cambios esperados en el nivel de endeudamiento público, incluyendo cualquier aval de entidades del Sector Público No Financiero, deuda flotante y una proyección del perfil de pago de la deuda de mediano y largo plazo.
2. Macrofiscal de mediano plazo:
- a. Un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales finales de la vigencia fiscal anterior y una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, una explicación detallada de la razón o las razones del incumplimiento y la magnitud del ajuste fiscal necesario para reanudar el cumplimiento de las metas fiscales.
  - b. Un programa macroeconómico de mediano plazo que garantice la consistencia entre las variables fiscales y el crecimiento objetivo de la economía.
  - c. Las metas anuales de gasto público consistentes con los supuestos macroeconómicos y las metas de ahorro corriente a que hace referencia el artículo 14 de la presente Ley.
  - d. La estimación del Balance Fiscal (déficit (-) o superávit (+)), y su financiamiento, que equivale al flujo de caja de operaciones más el flujo de caja de inversiones.
  - e. Un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, consistente con lo establecido en el artículo 12 de la presente Ley.
  - f. Una evaluación de los principales riesgos fiscales y de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera.

Para la elaboración del marco macroeconómico de mediano plazo, la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República deberá presentar el 1 de marzo de cada año las estimaciones del Producto Interno Bruto corriente y constante del año anterior.

**Artículo 19.** Presupuestos de la Caja de Seguro Social y de la Autoridad del Canal de Panamá.

Para el cálculo de las cuentas fiscales del Sector Público No Financiero no se considerarán las cuentas individuales del régimen voluntario de cotizantes a la Caja de Seguro Social. Adicionalmente, las cuentas de la Autoridad del Canal de Panamá no forman parte del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero.

Anualmente, la Caja de Seguro Social publicará un estimado de su déficit actuarial tomando en consideración dos métodos:

- 1. Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de los ya jubilados.
- 2. Las reservas necesarias para el pago de las jubilaciones de toda la población asegurada.

**Artículo 20.** Informe de cumplimiento de la presente Ley. Para efecto de rendición de cuentas, el informe sobre el resultado del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central se presentará anualmente durante el mes de marzo y formará parte del informe de la Cuenta General del Tesoro Nacional correspondiente al año fiscal finalizado al 31 de diciembre del año previo.

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.

El Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros, la Caja de Seguro Social o cualquier otra entidad pública que reciba depósitos o realice préstamos o inversiones (valores y cualquier otro instrumento financiero), así como la Superintendencia de Bancos deberán informar periódicamente al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el movimiento de cuentas del Estado.

En caso de que existieran diferencias entre las metas plurianuales, los límites financieros programados y lo ejecutado, el informe deberá contener notas explicativas correspondientes, así como las medidas correctivas a ser adoptadas.

**Artículo 21. Seguimiento y evaluación.** El seguimiento y la evaluación del Presupuesto y de las finanzas públicas se enmarcarán en la proyección de resultados sectoriales macroeconómicos, conteniendo indicadores que permitan evaluar su cumplimiento al final de la vigencia fiscal y la planificación del presupuesto de la siguiente gestión fiscal.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá realizar una evaluación ex post de los presupuestos ejecutados, y diseñar normas, procesos y metodologías específicas de evaluación que contengan indicadores cuantitativos y cualitativos.

**Artículo 22. Deuda pública.** Cualquier gestión informal o exploratoria de parte de las instituciones públicas para iniciar conversaciones sobre programas que impliquen operaciones de crédito público requerirá la coordinación y la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

## **Capítulo V**

### **Inversiones Públicas**

**Artículo 23. Estudios de factibilidad.** Los proyectos de inversión tendrán que contar con estudios de costo y beneficio social si son mayores de diez millones de balboas (B/.10,000,000.00) y de prefactibilidad en caso de montos menores. Los estudios pertinentes de los proyectos de inversión pública, junto con la disponibilidad de recursos, permitirán priorizar las inversiones públicas.

**Artículo 24. Estrategia de financiamiento para los proyectos de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.** Los recursos que se indican a continuación serán transferidos cada año por el Gobierno Central a un Fondo Especial en el Banco Nacional de Panamá, denominado Fondo Nacional para el Desarrollo. Los recursos depositados en este

Fondo serán utilizados para financiar trabajos de preinversión y proyectos relacionados con la Concertación Nacional para el Desarrollo, y serán incorporados al Presupuesto General del Estado.

1. Preinversión. Se asignarán recursos para el financiamiento de la preinversión de la cartera de proyectos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con una inversión mínima inicialmente prevista de treinta millones de balboas (B/.30,000,000.00) hasta el año 2009, comenzando con cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00) en el año 2007 provenientes de un crédito extraordinario, quince millones de balboas (B/.15,000,000.00) en el año 2008 y diez millones de balboas (B/.10,000,000.00) en el año 2009.

2. Periodo Preampliación de Canal de Panamá (2008-2014)

a. Periodo 2008. Durante este periodo se continuará con la identificación precisa de los proyectos relacionados con los Acuerdos de la Concertación y se concretarán los respectivos estudios de preinversión y dimensionamiento de los recursos necesarios para su ejecución.

A partir de la vigencia fiscal del 2008, serán incluidas las previsiones presupuestarias necesarias para la transformación del Sistema Público de Salud, respetando la autonomía financiera de la Caja de Seguro Social.

b. Periodo 2009-2014. Para este periodo, los proyectos derivados de los Acuerdos de la Concertación, incluidos los proyectos del Gobierno alineados con los objetivos de la Concertación, se financiarán con el treinta y cinco por ciento (35%) de los aportes de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional. Estos aportes no serán menores de trescientos cincuenta millones de balboas (B/.350,000,000.00) anuales. También estarán disponibles, de ser necesario para el financiamiento, ciento ochenta y cinco millones de balboas (B/.185,000,000.00) del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

De ser necesario también se adicionarán fondos generados con la concesión, el arrendamiento o la venta de activos fijos por un monto de ochocientos quince millones de balboas (B/.815,000,000.00) para el periodo.

3. Periodo Postampliación del Canal de Panamá (2015-2025). Los aportes del Gobierno Nacional para la ejecución de la cartera de proyectos de la Concertación, incluidos los proyectos del Gobierno alineados con los objetivos de la Concertación, corresponderán al treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos anuales recibidos en concepto de aportes del Canal al Tesoro Nacional. Estos aportes no serán menores de quinientos millones de balboas (B/.500,000,000.00) anuales, ni podrán ser menores de diez mil setecientos treinta y cinco millones de balboas (B/.10,735,000,000.00) durante el periodo 2015-2025. Estos montos complementarán los otros ingresos del Presupuesto General del Estado.

## Capítulo VI

### Transparencia de la Información

**Artículo 25.** Objetivo y normas. Se garantiza a las personas el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes del Estado, así como de organismos y entidades de la Administración Pública, referida a la gestión de las finanzas públicas, incluyendo el detalle de los subsidios y las exoneraciones que otorga el Estado a sus beneficiarios. Adicionalmente, se garantiza el cumplimiento de lo establecido en el Capítulo III, Obligaciones de Informar por parte del Estado, de la Ley 6 de 2002.

Para tal efecto, se deberá:

1. Proveer lo necesario para que toda persona natural o jurídica tenga acceso a la información financiera pública mediante procedimientos generales y sencillos, particularmente a través de Internet, periódicos y otros medios de comunicación.
2. Hacer transparente la gestión de las finanzas públicas mediante la difusión periódica de los presupuestos anuales y de la situación de los ingresos, los gastos, el financiamiento y la deuda pública.
3. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de la publicidad de sus actos y la rendición de cuentas.

**Artículo 26.** Informes de evaluación. El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá a la Asamblea Nacional informes trimestrales de ejecución presupuestaria, los cuales serán puestos a disposición de la Contraloría General de la República.

**Artículo 27.** Promoción de la transparencia. Las entidades públicas pondrán a disposición de la ciudadanía, a través de medios electrónicos u otro medio idóneo, la información relacionada con la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto. Esta información deberá ser actualizada en el sitio web de cada institución.

## Capítulo VII

### Régimen de Responsabilidades

**Artículo 28.** Medidas preventivas y correctivas. El Ministerio de Economía y Finanzas podrá suspender, mediante resolución motivada, el desembolso de recursos, inmovilizar la utilización de recursos públicos o restringir el acceso al crédito de una entidad pública, cuando comprometa o devengue gastos no contemplados en el Presupuesto o incumpla con la obligación de informar, de acuerdo con la presente Ley.

**Artículo 29.** Responsabilidad por la función pública. Los funcionarios públicos que tengan a su cargo responsabilidades de decisión, autorización o ejecución sobre cualquier materia regulada por esta Ley deberán rendir cuentas por las decisiones tomadas, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos, según su competencia atribuida legalmente.

Los funcionarios públicos que incumplan la presente Ley podrán ser sancionados en el ámbito legal correspondiente cumpliendo con las garantías del debido proceso.

### **Capítulo VIII**

#### **Disposiciones Finales**

**Artículo 30. Reglamentación.** La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un periodo de tres meses, contado a partir de su promulgación.

**Artículo 31. Derogación.** Esta Ley deroga el Título II, Sobre Medidas de Responsabilidad Fiscal, de la Ley 20 de 7 mayo de 2002.

**Artículo 32. Vigencia.** La presente Ley comenzará a regir el 1 de enero del año 2009.

#### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto de Ley 394 de 2007 aprobado en tercer debate, en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los siete días del mes de mayo del año dos mil ocho.

El Presidente,  
Pedro Miguel González P.

El Secretario General,  
Carlos José Smith S.

**ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMA, 5 DE JUNIO DE 2008.**

MARTÍN TORRIJOS ESPINO  
Presidente de la República

HECTOR E. ALEXANDER H.  
Ministro de Economía y Finanzas