



Situación Económica y Perspectivas

Octubre 2002

Ladislao Brachowicz

Resumen

La difícil situación económica por la que atraviesa el país, reflejada en la desaceleración del crecimiento de la actividad económica desde el año 2000, el aumento del déficit fiscal, la no aprobación del proyecto de presupuesto del 2002, y las dificultades para lograr consensos en temas de gran importancia para el país (uso de los recursos del Fondo Fiduciario de Desarrollo, endeudamiento externo y reforma tributaria), urgieron al gobierno a aprobar en mayo la Ley de Reactivación Económica y de Responsabilidad Fiscal, la que impone límites al endeudamiento y al déficit fiscal y dispone medidas de reactivación económica. A pesar de los logros recientes en materia de fortalecimiento bancario, es necesario continuar con el saneamiento del sistema financiero. Asimismo se requiere hacer profundas reformas en la Caja de Seguridad Social, aumentar las recaudaciones del fisco y reducir los gastos para disminuir el déficit fiscal. Estos temas podrían formar parte de un nuevo acuerdo con el FMI.

Las perspectivas de reactivación económica para el corto plazo no son muy alentadoras. Lo más probable es que la expansión de la actividad económica sea inferior al 0,5 por ciento en 2002. El déficit del sector público podría situarse en 3 por ciento del PIB, lo que dificultaría aún más la obtención de recursos financieros del exterior. Las perspectivas a mediano plazo son mejores, pues se espera un entorno internacional más favorable para las exportaciones y se prevé la iniciación de importantes megaproyectos de inversión públicos y privados.

Situación económica reciente

El comportamiento de la economía al primer semestre del año en curso indica que ella está aún en la fase de ajuste derivado de las perturbaciones que han venido afectando al país en los últimos tres años. Entre ellas cabe mencionar la salida de las bases militares estadounidenses (lo que redujo las exportaciones en aproximadamente US\$300 millones), el incremento del precio del petróleo, la recesión en Estados Unidos, y la disminución de la inversión extranjera, asociada al paulatino agotamiento del proceso de privatización de empresas públicas.

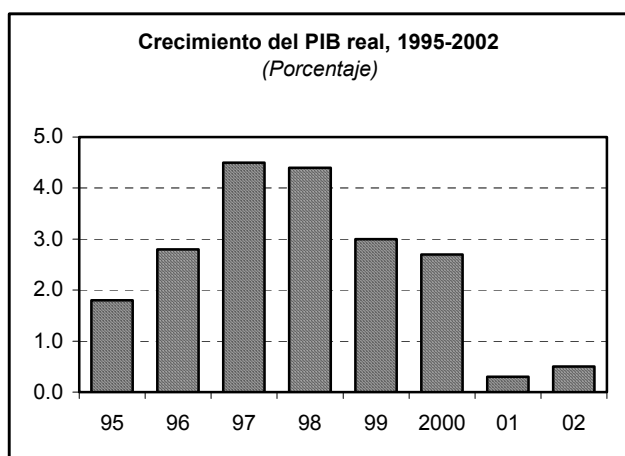
Además, es pertinente señalar el fin del auge del crédito bancario al sector privado. El crédito al consumo fue el más afectado, pues, luego de crecer a tasas superiores al 20 por ciento por tres años, durante 2001 y lo que va de 2002, ha mostrado una fuerte reducción (al primer trimestre del año, éste había caído en 9 por ciento respecto a similar período del año anterior). Como resultado de esto, la venta de bienes duraderos y de automóviles sufrió una drástica contracción.

El paulatino agotamiento del proceso de privatización de empresas públicas también tuvo efectos restrictivos en la demanda interna. De otra parte, el exceso de inversión en algunos sectores (centros comerciales, hoteles), inducido por el auge crediticio, creó un exceso de oferta lo que incidió en menores ganancias y pérdidas en algunos casos, restringiendo nuevas inversiones. Asimismo, la incertidumbre respecto al desarrollo de la economía, la no aprobación del proyecto de presupuesto del 2002 y las dificultades para lograr consensos respecto a varios temas de política económica (la disciplina fiscal, la reactivación

económica el uso de los fondos del Fondo Fiduciario de Desarrollo, el endeudamiento externo, y la propuesta de reforma tributaria enviada a la Asamblea) incidieron en el retraso de las decisiones de inversión públicas y privadas.

En este contexto, durante el primer semestre la actividad económica habría crecido a una tasa anual de 1 por ciento. El Canal registró una reducción en su tránsito, lo cual se explica básicamente por efectos de la situación de la economía mundial. El sector agropecuario enfrenta problemas, sobre todo en lo relacionado a productos tradicionales como café y banano (véase capítulo introductorio). La sequía del año 2001 y las huelgas laborales en el sector bananero complicaron la situación.

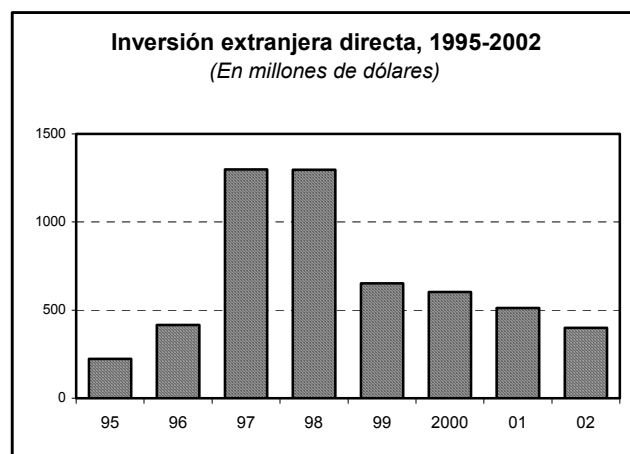
Gráfico 1



La situación financiera de la Caja de Seguro Social (CSS) se ha venido deteriorando significativamente desde el año pasado. Por un lado los ingresos están reduciéndose producto del menor número de personas empleadas en el país y las demoras en la cancelación de los aportes de algunas empresas. Por otro lado, los gastos se han venido incrementando sustancialmente, tanto por el aumento en las inversiones y el incremento en las prestaciones, como por el aumento de las pensiones y la planilla de personal. Es tal la situación que durante el primer semestre del año

2002 se registró un saldo negativo de caja, lo que contrasta con los superávits de años previos. Este saldo deficitario agrava aún más el déficit del sector público en su conjunto. Cabe señalar que en Panamá no existe un sistema privado de pensiones y que la edad de jubilación es 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres.

Gráfico 2



La cuenta corriente de la balanza de pagos mostró un resultado superavitario durante el primer semestre. La balanza comercial, por su parte, arrojó un déficit menor, más por la caída de las importaciones que por aumento de las exportaciones. Asimismo, las re-exportaciones de la Zona Libre de Colón se redujeron ante una menor demanda proveniente de las economías sudamericanas que son sus principales mercados de destino. Las exportaciones de bienes tradicionales se contrajeron en 10 por ciento como resultado de bajos precios internacionales y menores volúmenes vendidos a Estados Unidos y Europa. Los productos más afectados fueron el azúcar, café, banano y textiles.

La balanza de servicios arrojó un superávit superior al del mismo período del año anterior. Ello obedece a los ingresos por servicios turísticos y a los asociados a la actividad financiera. Las remesas, calculadas en aproximadamente US\$100 millones, también contribuyeron a mejorar la

cuenta corriente de la balanza de pagos. La cuenta de capital tuvo un saldo negativo básicamente por la compra de bonos extranjeros por parte de la banca nacional.

Políticas económicas

El proyecto de presupuesto para el 2002 suponía un incremento muy fuerte de los gastos sustentado en un incremento de los ingresos que era difícil de lograr (13 por ciento). Este presupuesto contemplaba un déficit de alrededor del 3,5 por ciento del PIB, que implicaba elevar aún más la deuda pública. La Asamblea Legislativa decidió prorrogar el presupuesto del ejercicio anterior incorporando en él las partidas para el servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las obligaciones contractuales del Estado, el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por ley y los ajustes salariales para determinados sectores.

La difícil situación económica por la que atraviesa el país urgió al gobierno ha adoptar un conjunto de medidas con el ánimo de propiciar la reactivación económica y reducir el déficit fiscal. Así, luego de un largo proceso de negociación con la sociedad civil, en mayo se aprobó la Ley de Reactivación Económica y de Responsabilidad Fiscal (Ley No. 20). Dicha ley tiene tres componentes básicos. El primero dispone el uso (arrendamiento, dación en pago, concesión, venta, etc.) de los Bienes Revertidos al Estado administrados por la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá para financiar varios proyectos de inversión específicos.

El segundo componente se refiere a medidas de responsabilidad fiscal y establece que el déficit del sector público no financiero no puede exceder el 2 por ciento del PIB. Dado que la preocupación es el alto nivel de endeudamiento con relación al PIB, el gobierno estableció como metas que a) la relación deuda pública total neta a PIB no exceda el 50 por ciento, y b) la relación deuda externa neta a PIB no supere el 35 por ciento.

El tercer componente autorizó el uso de hasta US\$200 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD)¹ en obras públicas. La ley también precisa en qué podrán ser invertidos los recursos remanentes del Fondo y estipula que los rendimientos (intereses) del Fondo serán incorporados en el Presupuesto General del Estado para financiar inversiones de infraestructura y de interés social con prioridad en proyectos en ejecución que requieran contrapartida local.

Por el lado fiscal, la situación se presenta complicada porque durante el primer semestre del año los ingresos recibidos por el gobierno central han caído en 3,5 por ciento respecto al primer semestre del año anterior. Los más afectados fueron los impuestos no tributarios, que cayeron en 14 por ciento (sobre todo las utilidades de las empresas, las tasas y derechos) y otros ingresos corrientes como los aportes del FFD que cayeron en 66 por ciento. El lento crecimiento y la contracción de las importaciones, afectaron a la recaudación tributaria.

Los gastos del gobierno central, por su parte, aumentaron en 30 por ciento durante enero-junio, destacando los gastos corrientes (30 por ciento) y, dentro de éstos, los pagos de intereses de la deuda, que aumentaron en 68 por ciento. Así, durante el primer semestre se pagaron US\$300 millones por concepto de intereses. Los gastos de inversión se mantuvieron estancados. En consecuencia, el déficit del gobierno central habría sido cercano al 2 por ciento del PIB.

En el contexto de la Ley No. 20, el gobierno dispuso la adopción de medidas administrativas y fiscales para la contención del gasto público para el ejercicio fiscal 2002. La reducción dispuesta representa aproximadamente 1,4 por ciento del

¹El Fondo Fiduciario cuenta con aproximadamente US\$1.250 millones. Este fondo se constituyó con los recursos provenientes de las privatizaciones de las principales empresas entre ellas las de telecomunicaciones y Energía Eléctrica, de las cuales el Estado aún es propietario del 49 por ciento de las acciones.

PIB de 2001. Aunque el rubro más afectado es el de inversión, las autoridades esperan que esto facilite reducir el déficit al 2 por ciento del PIB, y así cumplir con la meta señalada por la ley.

Todo indica que una reforma tributaria es urgente para el país. Según estudios preliminares, hay margen para mejorar la recaudación vía la eliminación de una serie de exoneraciones tributarias otorgadas a través de varios mecanismos a importadores y productores nacionales (certificados de reintegro tributario e incentivos). Durante lo que va del año, el Estado ha dejado de percibir alrededor de US\$100 millones por estos conceptos. Cabe señalar que la tasa del impuesto a las ventas en Panamá es el más bajo de América Latina, sólo 5 por ciento. Más aún, siendo Panamá un país básicamente de servicios,² estos están exentos de dicho impuesto.

La estrategia del gobierno para cubrir sus necesidades de financiamiento contempla una combinación de fuentes externas e internas. Así, en enero se logró una colocación en el exterior de un bono global, por un monto de US\$180 millones con 10 años de maduración. Asimismo, en junio se autorizó una reapertura de dichos bonos por un monto de US\$400 millones, de los cuales se colocaron US\$150 millones, en tanto que en septiembre se colocaron US\$170 millones más. Estas emisiones forman parte de un paquete de US\$1.100 millones que autorizó el gobierno en octubre el año pasado para cubrir las necesidades del presupuesto prorrogado de 2001.

Asimismo, para mejorar el perfil de la deuda, en junio de 2002, el gobierno autorizó la emisión de hasta US\$250 millones de dólares en Notas del Tesoro en el mercado interno mediante subasta

pública. El vencimiento es a tres años y los intereses pagados semestralmente. A julio se habían colocado US\$73 millones. Además, el gobierno ha continuado colocando títulos de corto plazo (6 y 12 meses), denominados Letras del Tesoro. Finalmente, también se abrió una línea de crédito con el Banco Nacional de Panamá por US\$150 millones.

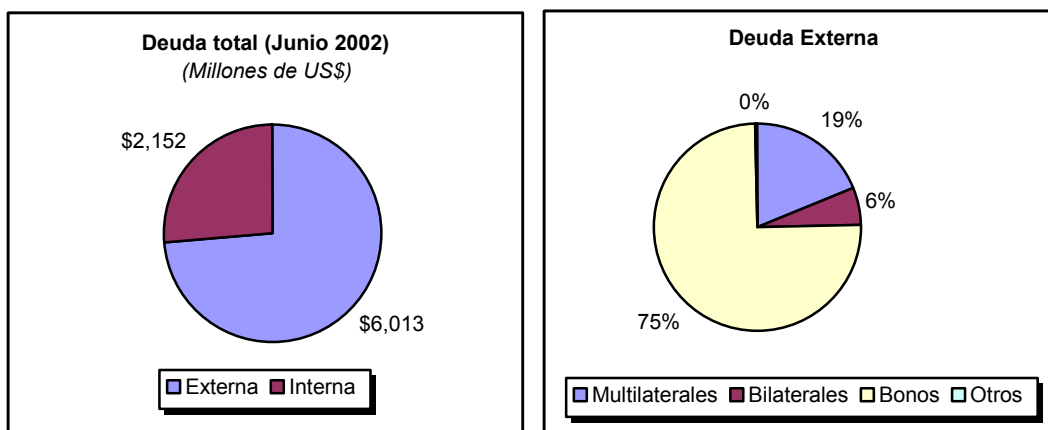
Al cierre del primer semestre del año, la deuda pública ascendía a US\$8.165 millones (80 por ciento del PIB de 2001). La deuda externa ascendía a US\$6.013 millones. De ésta, las instituciones multilaterales representan un 19 por ciento (BID, 13 por ciento, y el resto el Banco Mundial). El grueso de la deuda está en Bonos Brady y Bonos Globales por un monto de US\$4.513 millones. Por su parte, la deuda interna asciende a US\$2.152 millones (21 por ciento del PIB de 2001). La Caja de Seguro Social y el Banco Nacional de Panamá son los tenedores de alrededor de dos terceras partes de esta deuda.

De otra parte, las necesidades de financiamiento para honrar la deuda pública del 2002 ascienden a US\$1.440 millones aproximadamente, de los cuales US\$810 millones son por concepto de principal y US\$470 millones por intereses. La mayor parte corresponde a los bonos externos por un monto de US\$850 millones.

El gobierno tiene planeado ampliar y mejorar la infraestructura del Canal para hacer más competitivas sus operaciones. De otra parte, las tarifas se elevarían en promedio en 13 por ciento durante el cuarto trimestre del año en curso. Cabe notar que el Canal transfiere al Estado alrededor de US\$500 millones anuales.

² Los servicios representan más del 80 por ciento del PIB en Panamá. Las actividades más importantes son las financieras (20 por ciento del PIB), gobierno (18 por ciento), comercio (12 por ciento) y telecomunicaciones (12 por ciento). Por su parte, las actividades de la Zona Libre del Colón representan un 10 por ciento del PIB, mientras que las del Canal, un 8 por ciento. El turismo aporta un 8 por ciento adicional.

Gráfico 3



Finalmente, en enero, se aprobó la Ley de Transparencia de la Gestión Pública. Ella requiere que el gobierno entregue al público información oportuna de las finanzas públicas, para lo cual se está fortaleciendo el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) para que cubra todas las instituciones del gobierno central a fines de año y las instituciones descentralizadas el 2003. Se prevé que algunas municipalidades estarían incluidas en el 2004.

Perspectivas y desafíos

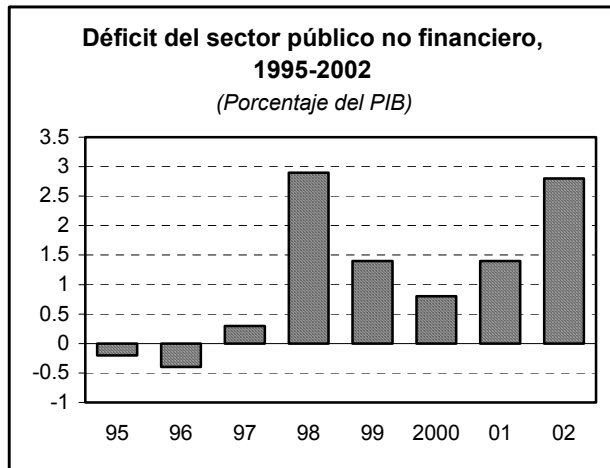
Los principales retos del país son impulsar la inversión privada a fin de acelerar el crecimiento económico. Para ello es importante recuperar el control de las cuentas fiscales, conseguir la aprobación de la reforma tributaria, sanear la situación financiera de la Caja de Seguro Social, reducir el endeudamiento público, y lograr un acuerdo con el FMI.

A pesar del aumento en la deuda pública y el déficit fiscal, las calificadoras de riesgo han mantenido la calificación del país, no obstante que el gobierno esperaba mejorarla por la aprobación de la Ley No. 20. La no autorización para la recompra de los Bonos Brady (lo que hubiera mejorado la situación externa) ha influido en esta situación. Por otra parte, aunque la

colocación de bonos externos fue exitosa, la volatilidad del mercado internacional y la incertidumbre respecto de la economía panameña, podrían poner límites a esta práctica.

Las perspectivas de reactivación económica para el corto plazo se ven disminuidas por el retraso en la ejecución de importantes obras. Además, la todavía débil recuperación estadounidense y la difícil situación en Sudamérica (especialmente en Venezuela, Brasil y Colombia), afectarán la recuperación de la economía panameña, muy vinculada a estos países por la Zona Libre de Colón, el Canal y las exportaciones. En estas circunstancias, la expansión de la actividad económica durante el 2002 será de tan sólo 0,5 por ciento, en tanto que la inflación estará en torno al 1 por ciento. Asimismo, dado que la reducción de gastos no ha sido suficiente y la reforma tributaria aún no ha alcanzado consenso para ser aprobada, el déficit del sector público no financiero podría situarse en alrededor del 3 por ciento. Por su parte, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se reducirá, no tanto por un mejor nivel de exportaciones sino por la caída de las importaciones. Así, se prevé que el déficit en cuenta corriente sea de 3,5 por ciento del PIB, 1,5 puntos menos que el año pasado.

Gráfico 4



Para 2003, las expectativas de una mayor recuperación están asociadas al inicio de importantes obras de infraestructura, al mayor gasto público por tratarse de un año electoral, al aumento del turismo debido a las celebraciones

que tendrán lugar por la conmemoración del centenario del país y al repunte de las economías estadounidense, asiática y latinoamericana, lo que influiría en un mayor tráfico a través del Canal y un aumento en las ventas de la Zona Libre de Colón.

Las perspectivas a mediano plazo son más alentadoras. Primero, se prevé la ejecución de varios megaproyectos públicos (proyecto hotelero de El Amador, la ciudad gubernamental, el saneamiento de la Bahía, etc.) y privados (centro multimodal de Colón, la expansión del Puerto Balboa, la expansión del corredor norte hasta el aeropuerto de Tocumen, etc), con un valor de unos US\$2.600 millones. Además, se espera un entorno internacional más favorable y deben entrar en vigencia varios tratados de libre comercio. Asimismo, Panamá forma parte de iniciativas regionales como el ALCA, el SIEPAC y el Plan Puebla-Panamá.