



Asamblea Nacional
Secretaría General
TRÁMITE LEGISLATIVO
2023-2024

PROYECTO DE LEY: **1141**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LEY 38 DE 2012, QUE CREA EL FONDO DE AHORRO DE PANAMÁ Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **3 DE ABRIL DEL 2024.**

PROPONENTE: **S.E. HECTOR ALEXANDER MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.**

COMISIÓN: **ECONOMÍA Y FINANZAS.**

| | |
|---|--------|
| ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL | |
| Presentación | 3/4/24 |
| Hora | 11:39 |
| A Debate | |
| A Votación | |
| Aprobada | Voto: |

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los Fondos de Ahorro Soberanos han sido creados por muchos gobiernos a lo largo del tiempo utilizando excedentes de sus ingresos fiscales provenientes de exportaciones de petróleo, gas natural, minerales u otras actividades. Estos fondos fueron creados con diversos propósitos, apoyo a fondos de pensiones, para financiar la diversificación de sus economías o para estabilizar la economía en momentos de duras crisis económicas, actuando fiscalmente de manera contracíclica.

La administración gubernamental del quinquenio 1994 a 1999 dio inicio a un mecanismo de corporatización de las empresas estatales, por el cual, del total de acciones emitidas, el 49% se sometían a un acto público para que fueran adquiridas por empresas privadas, el Estado conservaba para sí el 49% de las acciones y el 2% restante pasaba a ser propiedad de los trabajadores de estas empresas.

Por medio de la Ley 20 de 15 de mayo de 1995, se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD), para el manejo de los recursos provenientes del proceso de privatización de las empresas estatales. La Ley del FFD estableció que su capital fundacional estaría conformado por: i) los fondos provenientes de la venta de empresas públicas; del proceso de venta de acciones de las empresas públicas corporatizadas, o del pago inicial de concesiones administrativas al sector privado; ii) los fondos provenientes de las ventas que realice la Autoridad de la Región Interoceánica, iii) y las utilidades que obtenga de la inversión de los fondos y reservas.

Posteriormente, el Decreto Ley N° 1 de 1997 estableció que el rendimiento que generase el FFD sólo podría ser utilizado en inversiones públicas de desarrollo e interés social y que en ningún momento podrá utilizarse el capital del Fondo creado por la Ley 20.

En el año 2012, previendo un aumento de recursos para el Estado panameño, producto de la ampliación del Canal de Panamá, la administración gubernamental de aquel momento, propuso derogar la Ley del FFD para ampliar el fondo, con dos objetivos paralelos: ahorro y estabilización económica.

Por medio de la Ley 38 de 5 de junio de 2012, se crea el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) como herramienta contracíclica y de ahorro nacional.

El FAP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la referida Ley, se constituyó con el 100% de los activos del FFD y acumula activos con los aportes provenientes de las contribuciones del Canal ampliado a partir del año 2015, los fondos producto de la venta de acciones de las empresas mixtas, entre otros.

El artículo 3 de la Ley 38 de 2012 desarrolla la regla de acumulación del FAP. Por su parte, el artículo 5 de la precitada Ley establece la regla de retiro de recursos de este Fondo. Los numerales 1 y 2 del referido artículo 5, establecen situaciones a las cuales podrán estar asociados los retiros a saber:

1. Cubrir los costos asociados a un estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete que excedan el 0.5 del PIB. Esta regla entró a regir a partir del año fiscal 2012.
2. Desaceleración económica. Esta regla entró a regir a partir del año fiscal 2015.

Visto de esta manera se puede aseverar que la medida busca inyectar recursos a la economía de manera anticíclica, ajustándose a los objetivos de todos los fondos de ahorro constituidos a nivel mundial.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 3 “Reglas de acumulación”, tal como quedó con la modificación de la citada Ley 38, a través de la Ley 51 de 2018, señala lo siguiente:

“Artículo 3. Reglas de acumulación. El FAP se constituirá por la totalidad de los activos del FFD y se acumularán activos con los aportes siguientes:

1. El 50% de toda contribución de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional superior al 2.5% del PIB nominal para la vigencia fiscal 2018 y 2019, y de 2.25% a partir de la vigencia fiscal 2020. Esta excedente se transferirá en la vigencia fiscal siguiente después de la publicación del PIB de la Contraloría General de la República.

El 50% restante permitirá reducir las necesidades de financiamiento del Presupuesto General del Estado.

...”

Al ver este numeral 1 por separado, el mismo no llama la atención, ya que todos los fondos de ahorro requieren alimentarse de alguna fuente de ingreso. Sin embargo, cuando se analizan de manera conjunta, los mecanismos de retiro de fondos y de alimentación al FAP, se observa que no hay una cláusula de excepción para dejar de alimentar dicho Fondo en momentos de crisis económica. En otras palabras, en situaciones en las que se requiere actuar de manera anticíclica e inyectar recursos a la economía para lograr su estabilización, la Ley 38 de 2012, simultáneamente establece que se deben retirar recursos del Presupuesto General del Estado para alimentar el FAP, por lo cual se estaría actuando de manera procíclica.

Es importante señalar que durante el período comprendido entre los años 2020 y 2023, cuando se requirieron fuertes sumas de recursos para estabilizar la economía, el Gobierno Nacional estaba obligado a transferir al FAP más de mil millones de balboas.

Por lo antes expuesto, se requiere modificar el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 38 de 2012, conforme fue modificada por la Ley 51 de 2018, de forma tal de establecer que el Estado aporte un monto mínimo fijo con la finalidad de alimentar el FAP que, al ser contemplado en el Presupuesto General del Estado, generará certeza y permitirá al FAP de mejor manera, hacer sus proyecciones de inversiones; además se establecen situaciones excepcionales en las que no será posible realizar el aporte, de manera que se cumpla con el objetivo para la creación del FAP y coexistan mecanismos anti cíclicos y procíclicos; es decir, que haya obligación de ahorro cuando deben aplicarse medidas anti cíclicas.

Por último, se establece que, con la nueva regla de acumulación, tal como queda establecida con la modificación introducida por esta Ley, se entienden canceladas todas las obligaciones de aportes pendientes de las vigencias fiscales 2020 a 2024, bajo la regla de acumulación establecida en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 38 de 2012, modificada por la Ley 51 de 2018.

Cabe indicar, que del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas para la vigencia fiscal 2024, se transferirán recursos para cubrir los aportes pendientes al FAP de las vigencias fiscales 2018 y 2019.

PROYECTO DE LEY No.
De de de 2024

Que modifica el artículo 3 de la Ley 38 de 2012, que crea el
Fondo de Ahorro de Panamá y dicta otras disposiciones

LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:

| | |
|---|-------------|
| ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL | |
| Presentación | 3/4/24 |
| Hora | 11:39 |
| A Debate | _____ |
| A Votación | _____ |
| Aprobada | _____ Votos |
| Rechazada | _____ Votos |
| Abstención | _____ Votos |

Artículo 1. Se modifica el artículo 3 de la Ley 38 de 2012, para que quede así:

Artículo 3. Patrimonio y reglas de acumulación. El FAP se constituirá por la totalidad de los activos del FFD y por los aportes siguientes:

1. Un aporte mínimo anual de doscientos millones de balboas (B/. 200,000,000.00) del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, que será transferido al FAP a partir de la vigencia fiscal 2025 hasta la vigencia fiscal 2033. Este aporte mínimo será incrementado en cincuenta millones de balboas (B/. 50,000,000.00), cada cinco años, a partir del año 2034.
2. Los rendimientos del FAP a partir del año 2018 y en adelante que se capitalizarán en el FAP.
3. Los fondos provenientes de la venta de las acciones de las empresas mixtas propiedad del Estado.
4. Las herencias, legados y donaciones que se le hagan.
5. Los recursos que por Ley se destinen al FAP.

Parágrafo. El aporte dispuesto en el numeral 1 de este artículo, no será transferido por el Estado al FAP, en caso que se presente alguna de las siguientes situaciones:

1. Cuando se experimente una desaceleración económica igual o superior a la establecida en la Ley 34 de 2008.
2. Cuando se decrete estado de emergencia nacional por el Consejo de Gabinete, por hechos que tengan la capacidad de impactar de forma negativa el déficit fiscal.

Artículo 2. A la entrada en vigencia de la presente ley, con la nueva regla de acumulación dispuesta en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 38 de 2012, quedan extinguidas las obligaciones de aportes del Estado panameño al FAP amparadas bajo la Ley 51 de 2018, para las vigencias fiscales 2020 al 2024.

Artículo 3. Se deroga el artículo 4 de la Ley 38 de 2012.

Artículo 4. Esta Ley modifica los numerales 1 y 2 del artículo 3 y deroga el artículo 4 de la Ley 38 de 2012.

Artículo 5. Esta Ley comenzará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy **3** de **Abril** de dos mil veinticuatro (2024), por el suscrito, **HÉCTOR E. ALEXANDER H.**, ministro de Economía y Finanzas, en virtud de autorización expedida por el Consejo de Gabinete mediante la Resolución de Gabinete N.º 33 de 27 de marzo de 2024.

Héctor E. Alexander H.
HÉCTOR E. ALEXANDER H.
Ministro