

¿Puede Panamá prosperar aumentando la recaudación pública?

Comentarios de la firma Goethals Consulting Corp. al Proyecto de Ley 33 “Por la cual se modifican algunas disposiciones del Código Fiscal y se adoptan otras medidas fiscales”

El Proyecto de Ley 33 es un instrumento que presenta el Órgano Ejecutivo a la Sociedad panameña dado su compromiso electoral “con la sociedad al cumplimiento de muchas metas en materia de infraestructura y reorganización administrativa del país”ⁱ. En vista de que Panamá cuenta actualmente, de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto, con una de las recaudaciones tributarias más bajas de América Latina, cercana al diez por cien (10%) del Producto Interno Bruto (PIB), el Órgano Ejecutivo requiere “modificar la normativa tributaria en algunos aspectos que permitan al Estado manejar fondos adicionales”ⁱⁱ. En definitiva, el presente Proyecto de Ley 33 es un instrumento legal para aumentar la recaudación fiscal.

Tener una recaudación baja en relación al PIB no es por sí misma una explicación de porqué se requieren más fondos para la administración pública. Quizás por esto, prosigue la exposición de motivos con otra justificación al aumento de la recaudación:

“Por sentido de justicia y equidad, los sectores más pujantes de nuestra economía deben adecuadamente contribuir con los gastos sociales, de seguridad y las obras de infraestructura que necesita nuestra República. Alcanzar la meta de vivir en un país de primer mundo, requiere del aporte cónsono con la riqueza que se genera en nuestra tierra. Por ello, los ajustes fiscales que el Gobierno presenta a la Asamblea están precisamente dirigidos a aquellos sectores exonerados que no están pagando impuestos o tienen impuestos comparativamente bajos.”ⁱⁱⁱ

De este texto se desprenden entonces dos justificaciones al presente proyecto de ley que persigue el aumento de la recaudación fiscal. El primero señala que por un “sentido de justicia y equidad”, debe recaer en los sectores más pudientes y productivos de la sociedad panameña una mayor responsabilidad sobre la recaudación tributaria. La segunda justificación es una referida al rol del gobierno nacional como agente generador de riqueza y vehículo para “alcanzar la meta de vivir en un país de primer mundo”, objetivo estratégico que se logra con más gasto social, más gasto en seguridad y más gasto en obras de infraestructura, o si se prefiere, más inversión pública en cada uno de estos temas.

Durante la exposición del proyecto por parte del equipo proponente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), también se explicó que actualmente la recaudación apenas logra cubrir los gastos administrativos y de planilla del gobierno central, que todo el presupuesto de inversión debe cubrirse con deuda pública, y que incluso se asume nueva deuda para pagar los intereses de la deuda

pública –la cual asciende a once mil millones de dólares (\$11,000 millones). En este sentido, este instrumento de recaudación permitirá al gobierno lograr un superávit anual que permitirá el pago de la deuda pública en un plazo de veinte años.

La primera pregunta que sugerimos al legislador en vista de las justificaciones al presente proyecto es **si en verdad el Estado panameño, con su actual estructura administrativa y su nivel de consumo (gasto público total) en relación al PIB, es un agente generador de riqueza.** Investigaciones recientes^{iv} sobre el rol del gobierno como facilitador del crecimiento económico para América Latina, sugieren que existe un umbral de consumo como porcentaje del PIB nacional que una vez rebasado supone el efecto contrario, o sea, que el gasto público tendría un efecto negativo en el crecimiento económico. Este conocimiento se opone a la creencia dominante de que el gasto público, como medida anti-cíclica, incentiva la actividad económica privada, y muestra que el gasto público, una vez los gastos de administración superen los gastos de inversión –que es el caso de Panamá, no compensa la iniciativa privada ni estimula el crecimiento económico sostenible, y en todo caso, si llega a “estimular” la economía, es de manera pro-cíclica, iniciando nuevos ciclos económicos de crecimiento falso y colapsos económicos.

La actitud legislativa prudente sería esperar primero del Órgano Ejecutivo una propuesta de reforma de su estructura administrativa, que tuviera como objetivos incorporar criterios de eficiencia e incentivos a la competitividad a la gestión pública, un redimensionamiento del tamaño del Estado y la racionalización de los servicios y las inversiones públicas, que garantizase que una mayor recaudación se aprovechara realmente para aumentar la inversión pública y no exacerbar el consumo de los recursos del país por un aparato administrativo obeso y despilfarrador.

La Protección de Derechos de Propiedad

Una de las mayores preocupaciones que genera el proyecto es el afianzamiento de una tendencia perversa de nuestro sistema tributario: **la desprotección de los derechos de propiedad a favor de mayores facultades discrecionales para facilitar al gobierno la recaudación.**

Los derechos de propiedad forman parte de las garantías fundamentales de los panameños y son derechos inalienables, que posibilitan su autonomía económica y política. Los derechos de propiedad no nacen de un privilegio concedido por la administración pública, sino *del uso y la transformación de los recursos por parte de los individuos*, y es un deber del Estado, a favor del bienestar individual y social, reconocer y proteger los derechos originados en este hecho.

La capacidad de contribuir a la recaudación del Estado se basa en la capacidad de aprovechar los recursos existentes y generar riqueza; si a los particulares no se les reconocen sus derechos de propiedad, o no se les protegen adecuadamente, mal podrán generar la riqueza necesaria para asegurarse una vida digna ni mucho menos para contribuir a los gastos del Estado. Los sectores

menos pudientes de nuestro país no son capaces de generar riqueza porque o no tienen acceso a la propiedad de recursos, o *la propiedad que sí tienen sobre ciertos recursos no está debidamente reconocida ni protegida*. El Estado, si quiere resolver definitivamente el problema de pobreza de miles de panameños debe garantizar el reconocimiento de la propiedad y protegerla debidamente; en ese sentido, *la ley fiscal no puede bajo ninguna justificación manipular los mecanismos legales de acceso y protección a la propiedad*. Lamentablemente, el Proyecto de Ley 33 adolece de este defecto. Señalaremos las transgresiones más evidentes y graves.

El artículo 1 propone modificar el Artículo 318-A del Código Fiscal, referente al pago de la tasa única anual para las sociedades anónimas y fundaciones de interés privado, incluyendo en la obligación de pagar dicha tasa a las sociedades de responsabilidad limitada. El sistema de cobro de la tasa única anual exige como trámite previo a la inscripción de una nueva sociedad el pago de una primera tasa única correspondiente a la suma de B/.250.00; obsérvese que esta contribución no está dirigida a cubrir gastos registrales, sino que se trata de un impuesto a la existencia de la persona jurídica. La idea original de exigir el pago de la primera tasa única anual previo a la inscripción de las sociedades anónimas y de las sociedades extranjeras, era aprovechar el negocio de venta de personas jurídicas a extranjeros como una nueva fuente de recaudación para el Estado; otrora se consideraba que una sociedad de responsabilidad limitada era una figura más dada a los negocios locales y por ende, sólo se cobrarían impuestos una vez iniciada su vida jurídica –y de paso sus posibilidades reales de generar ingresos.

El efecto real de exigir el pago previo a la inscripción de un tributo de B/.250.00 es *excluir de los beneficios de operar a través de una persona jurídica a los pequeños emprendedores*. El tributo es un costo adicional al reconocimiento de un instrumento legal para organizar la producción y la creación de riqueza, costo que es fácilmente asimilable por los panameños con ingresos suficientes para desenvolverse en el sector formal de la economía y para los extranjeros, pero que no lo es para el pequeño emprendedor de los estratos más pobres de nuestro país. “Por sentido de justicia y equidad” *el cobro de la tasa única no debe ser un requisito para los trámites registrales*; lo que logra es convertir un servicio legal, que debería ser aprovechado por todos los panameños, en el privilegio de unos pocos.

El artículo 2, que modifica el literal “a” del artículo 701 del Código Fiscal, referente al pago del impuesto sobre la renta sobre las ganancias por enajenación de bienes inmuebles, introduce la obligación a los vendedores de retención del cinco por ciento (5%) del valor total de la enajenación para pagar dicho impuesto; también afecta la protección de los derechos de propiedad, e incluso aumenta los costos de transacción para las enajenaciones de bienes inmuebles, ya que incluye el siguiente mandato:

“Tanto los datos del recibo de pago del Impuesto sobre la Renta anticipado, como el recibo de pago del dos por ciento (2%) de Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles deberán constar en la escritura pública

de traspaso del correspondiente inmueble para su inscripción en el Registro Público.”

El reconocimiento de derechos de propiedad legítimamente adquiridos no puede condicionarse al pago de los tributos que genera el acto de enajenación. Esto en la práctica *traslada la obligación de pagar los tributos al comprador, ya que no puede arriesgarse a que sus derechos de propiedad recién adquiridos dependan del cumplimiento de las obligaciones tributarias del vendedor*; de esta forma se aumentan los costos de transacción y se infla el precio de los inmuebles, haciendo aún más onerosa la compra de inmuebles y su trámite registral, con efectos perniciosos directos para los panameños de medios y bajos ingresos, que sencillamente *no son legalmente adecuados para ser propietarios reconocidos de inmuebles*. El impuesto sobre la renta sobre las ganancias de enajenaciones de bienes inmuebles y el impuesto de transferencia de bienes inmuebles *deben pagarse a través de la declaración del impuesto sobre la renta*, sólo de esta forma se asegurará que efectivamente sea el vendedor el que pague los impuestos generados por sus ingresos.

El artículo 5, que adiciona disposiciones al artículo 763-A del Código Fiscal, concede facultades discrecionales a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales para decidir sobre la legitimidad de los fraccionamientos de los bienes inmuebles. Es reconocida la práctica de fraccionar bienes inmuebles para aprovechar así las exenciones fiscales al pago del impuesto de inmuebles. Sin embargo, *los fraccionamientos corresponden a actos de disposición sobre la propiedad, uno de los elementos más importantes del derecho de propiedad, y no puede sujetarse una decisión que afecte actos de disposición a un procedimiento administrativo. Todo acto de disposición fraudulento sobre cualquier propiedad es competencia de la justicia ordinaria y debe sujetarse a las garantías del proceso civil*. Quizás la medida más adecuada para poner fin a los fraccionamientos artificiosos de inmuebles para evadir el pago del impuesto de inmuebles, es *eliminar la exención fiscal para los inmuebles con valores declarados inferiores a los B/.30,000.00 y disminuir el monto del tributo de forma que no sea excesivamente oneroso para los pequeños propietarios*.

El artículo 6, que adiciona el artículo 763-B del Código Fiscal, extiende las nuevas facultades discrecionales de impedir los fraccionamientos a las propiedades horizontales, estableciendo que

“luego de construido el edificio, la finca madre permanecerá vigente y sin fraccionarse. Dicha finca debe registrarse a nombre de la Asamblea de Propietarios y tributará como una sola finca el impuesto de inmuebles (...) El pago del impuesto de inmuebles calculado sobre el valor de la finca madre será distribuido en forma porcentual a cada una de las unidades de propiedad horizontal, de acuerdo a la proporción de los bienes comunes declarados en el Reglamento de Copropiedad.”

Ahora, si no se permitirá el fraccionamiento de la finca madre, *¿cómo se registrarán los derechos de propiedad individuales de los propietarios?*, o *¿acaso quedarán sin ser reconocidos?* El sistema

propuesto afecta directamente el reconocimiento de los derechos de propiedad de los propietarios individuales de una propiedad horizontal; éstos no son codueños de un inmueble, sólo son codueños de las áreas comunes que afectan a sus propiedades individuales. Decir que el titular de la propiedad horizontal será la Asamblea de Propietarios sin que exista un título que permita reconocer a un propietario es un sarcasmo, y nos preguntamos *¿quiénes serán entonces los propietarios que conformarán dicha Asamblea?*

Conclusión y recomendación

El gobierno actual se preocupa por luchar contra la evasión fiscal, porque reconoce que el *gobierno no puede seguir administrándose a través de deuda pública* y es hora que sus actividades se sostengan con sus ingresos ordinarios. Sin embargo, aumentar la recaudación sin reparar que es la propia ineficiencia administrativa del gobierno central el que nos obliga a aumentar la deuda pública es inadmisibles; de acuerdo al BID, *¡el servicio civil de Panamá es el menos profesional y el menos flexible de Latinoamérica!*

Sólo hay una forma de aumentar la recaudación fiscal y evitar a la vez la evasión: **es simplificar el sistema de tributaciones del Estado**. La tributación debe reducirse a un grupo de impuestos básicos, fáciles de cobrar, desprovistos de excepciones y exenciones, a tasas fijas e iguales para todos, ricos y pobres, que efectivamente logren que quienes más ganan paguen más, *sin incentivarles a utilizar mecanismos legalizados de evasión para aliviar sus cargas fiscales*. Nuestra firma, Goethals Consulting Corp. elaboró un estudio para la implementación del Flat Tax en Panamá a pedido de la Fundación Libertad de Panamá, y además mantiene contactos con los principales promotores de este sistema –entre los que se encuentra el ex jefe de Estado de Estonia, Mart Laart, sumamente exitoso en cuanto a aumento de los niveles de recaudación, reducción de la evasión y promoción de la transparencia.

Creemos que lo justo y responsable ante la ciudadanía panameña es *retirar el presente proyecto de reformas al Código Fiscal, e incorporarlo a la anunciada reforma integral del sistema tributario panameño*. Para que sus disposiciones sean discutidas en el contexto de un nuevo sistema que no afecte negativamente a la inversión ni a la protección de los derechos de propiedad, y que se aproxime al ideal de neutralidad impositiva; asegurando a la vez recursos suficientes para la inversión pública.

ⁱ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 33.

ⁱⁱ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 33.

ⁱⁱⁱ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 33.

^{iv} Radhames Lizardo y André Mollick. "Can Latin America prosper by reducing the size of Government?", Cato Journal vol29, no2. <http://www.cato.org/pubs/journal/cj29n2/cj29n2-3.pdf>