

Reformar la tributación para el desarrollo: Un análisis del sistema tributario panameño

Eloy Fisher^{1,*}

¹Investigador asociado, Universidad Santa María La Antigua (USMA), Apartado Postal 0819-08550, Panamá, República de Panamá.

*Autor para correspondencia. Email: eloyfisher@gmail.com

Recibido: 2 de marzo de 2015

Aceptado: 17 de abril de 2015

Abstract

This working paper briefly discusses the most important aspects of the Panamanian tax system, with particular attention to the income tax and the Tax on Personal Property and Services Transfers (ITBMS). Also, it suggests recommendations on how to simplify the system to strengthen its operation and increase revenues without raising tax rates. The sources of revenue of the government, while enjoying a healthy diversification, do suffer from tax volatility, especially in direct revenues. Two-thirds of tax revenues are deemed to be volatile. Moreover, with respect to indirect taxes, revenue is nine percentage points more volatile than national consumer spending, suggesting internal sources of revenue instability. This volatility is suggested as being caused by successive fiscal reforms since 2010. While revenue increased marginally, they injected a large dose of uncertainty in the tax system. Therefore, in order to simplify the national tax system to stimulate growth, the paper proposes: 1) to gradually prompt a transition of the current system focused on income to one of taxation around consumption, 2) accelerate the automation of payments to the Treasury online, and encourage the development of private initiatives for development of API software 3) merge the supplementary tax on dividends and on a marginal income tax payable by legal persons, and finally 4) eliminate tax expenditures that do not have clear objectives to reduce system complexity.

Keywords: Tax system, Panama, Taxes, Economic Analysis.

Resumen

Este documento de trabajo analiza brevemente los aspectos más importantes del sistema tributario panameño, con especial atención a los ingresos recibidos en concepto de Impuesto sobre la Renta (IR) y de Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS). Asimismo, se suscriben

recomendaciones sobre cómo simplificar el sistema para fortalecer su racionalidad y aumentar la recaudación sin elevar tasas vigentes. Las fuentes de ingresos ordinarios del Estado, si bien gozan de una saludable diversificación, sufren de volatilidad tributaria, especialmente en los ingresos directos - en efecto, dos tercios de los ingresos tributarios panameños experimentan fuentes volátiles a nivel relativo. Poco más de la mitad del impuesto sobre la renta sobre personas jurídicas, que representa alrededor del 10% de los ingresos totales del Estado, está sujeto a variación frecuente. Por otro lado, del lado de los impuestos indirectos, la recaudación del ITBMS es nueve puntos porcentuales más volátil que el gasto nacional de consumo, lo que sugiere fuentes de inestabilidad propias de la recaudación. Esta volatilidad tuvo su epicentro en las reformas fiscales sucesivas a partir de 2010, que si bien aumentaron marginalmente la recaudación, inyectaron grandes dosis de incertidumbre en el sistema tributario. Por eso, a fin de simplificar el sistema tributario nacional para dinamizar el crecimiento, se propone: 1) Iniciar gradualmente una transición del sistema vigente enfocado en rentas hacia uno de tributación de valor añadido al consumo, 2) acelerar la automatización de pagos al fisco en línea, e incentivar el desarrollo de iniciativas privadas para el desarrollo de programas informáticos de enlace, 3) subsumir el impuesto complementario y sobre dividendos sobre un impuesto sobre la renta marginal pagadero por personas jurídicas, y finalmente 4) eliminar y desfasar gastos tributarios que no tengan un objetivo claro a fin de reducir la complejidad del sistema.

Palabras clave: Sistema tributario, Panamá, Impuestos, Análisis económico.

Los ingresos ordinarios y tributarios en Panamá

Una descripción de los ingresos ordinarios.

Los ingresos ordinarios del Estado se descomponen entre ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son aquellos que recoge el Estado en función de impuestos directos (como aquellos que recaen inicialmente sobre el individuo o la familia que soporta la carga) y los impuestos indirectos (que se aplican en otro punto del sistema económico y son trasladados sobre quien eventualmente recae la carga). Los ingresos no tributarios son los ingresos en concepto de tasas, derechos y otras remuneraciones (como utilidades de empresas estatales y dividendos) que recibe el Estado (Sachs y Larraín, 2002).

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo, el Estado recibió en el 2013 alrededor de 5 mil millones de balboas en concepto de ingresos ordinarios (B/.5,031,277,479.58) donde un 53% de ese monto (B/.2,681,566,411.80) fueron ingresos tributarios, y un 47% fueron ingresos no tributarios (B/.2,349,711,067.78). Tal como se aprecia en la Figura 1, si bien la composición relativa entre ingresos tributarios y no tributarios ha permanecido estable (en promedio, 50:50), desde el 2005 se evidencia un aumento exponencial en la recaudación de ingresos no tributarios, y en menor escala, un aumento visible en la tendencia de los ingresos tributarios

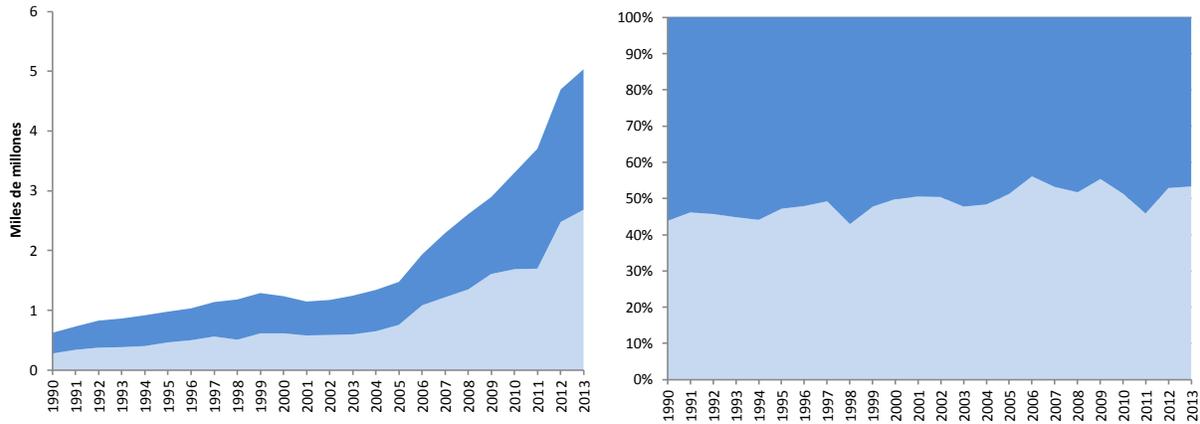


Figura 1. [Panel izquierdo]: Ingresos ordinarios del Estado panameño 1990-2013 (ingresos no tributarios en azul, ingresos tributarios en gris) en miles de millones. [Panel derecho]: Composición porcentual de los ingresos ordinarios en Panamá 1990-2013 (ingresos no tributarios en azul, ingresos tributarios en gris). Fuente: Contraloría General de la República.
 Nota: La recaudación desde 1996 contempla documentos fiscales.

La variabilidad de los dos tipos de ingresos ordinarios es casi idéntica (alrededor de 40% del promedio de ingresos tributarios y no tributarios entre el 2005 y el 2013)¹, lo que indica que alrededor del 40% de los ingresos del Estado están sujetos a variaciones frecuentes, y que existe poca diferencia entre la volatilidad de los ingresos tributarios y no tributarios.

Esto por sí misma es una interesante característica de la hacienda pública panameña. En efecto, lo anterior es muestra de la diversificación de las fuentes de ingreso, y demuestra que existe una variación compensatoria entre ambas fuentes. Por un lado, el nivel de variabilidad de los ingresos tributarios, consignados por ley, depende principalmente de la actividad económica local, mientras que los ingresos no-tributarios, ingresos recaudados por el Estado en su participación accionaria y directa en empresas públicas (y principalmente producto de la actividad canalera) están sujetos al ciclo económico mundial y al crecimiento del comercio mundial.

La Figura 2 demuestra el peso de los dividendos y las anualidades del Canal en los ingresos del Estado. En efecto, las anualidades, peajes, servicios y dividendos del Canal le representan al Estado panameño alrededor de un 52% (32% dividendos, 19% peajes para el año 2013) de los ingresos no tributarios, y

¹ Para este cálculo se utilizó el coeficiente de variación ($CV = \frac{\sigma}{\bar{x}}$), donde \bar{x} es el promedio y σ es la desviación estándar. Este indicador puede interpretarse, en este caso, como el porcentaje de los ingresos que están más frecuentemente sujetos a variación (en un 68% de los casos). Para los ingresos tributarios, el coeficiente de variación 38.7152% y para los no tributarios, 39.8633%.

por consiguiente, una cuarta parte de los ingresos totales (especialmente los dividendos, que representaron en el 2013 610 millones de dólares, un aumento del 1360% (o casi 13 veces) más de lo que recibió inicialmente en 1999.

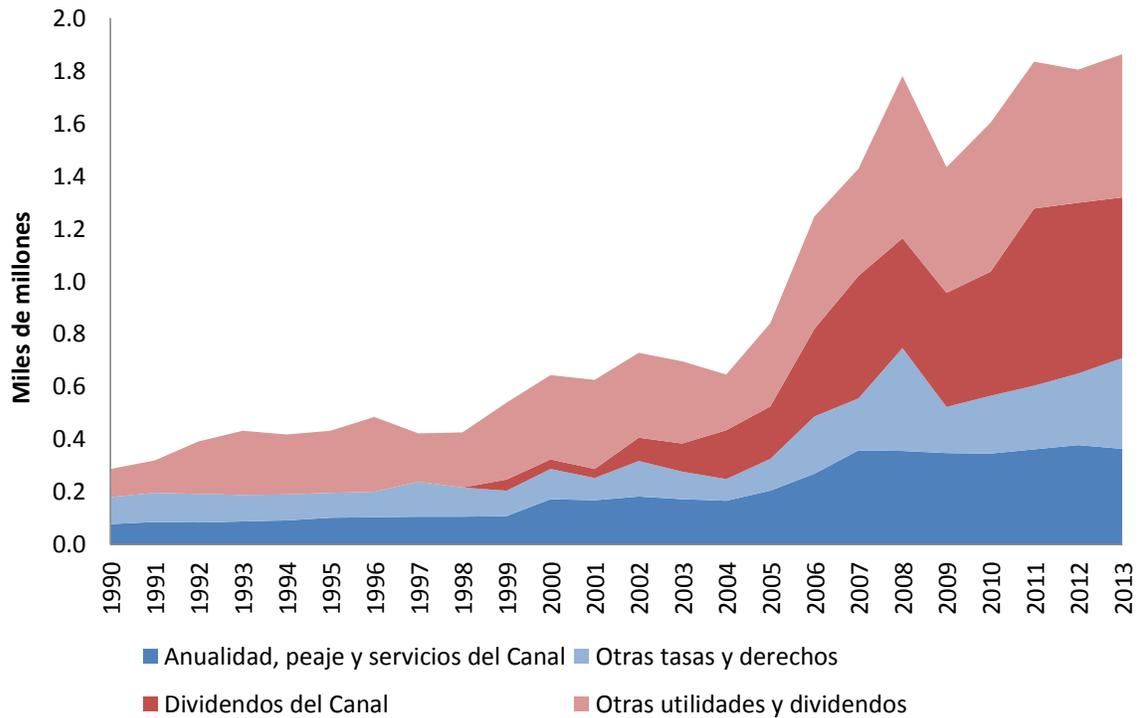


Figura 2. Ingresos no tributarios del Estado panameño 1990-2013 (en miles de millones). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: La recaudación desde 1996 contempla documentos fiscales.

Impuestos directos e indirectos

El marco de análisis se torna más complejo al abordar los ingresos tributarios en Panamá. Con el cambio estructural en la economía panameña que acontece desde la segunda mitad de la década pasada, el erario panameño recibió, en promedio, alrededor del doble de los ingresos que en promedio registró entre 1990 y el 2004².

Quizás la razón de tal aceleración en materia de recaudación de impuestos, tanto a nivel directo e indirecto, lo constituye la aceleración de las tasas de crecimiento en la última década (4.8% y 8.5% antes y después del 2005 respectivamente), tal como vemos en el panel izquierdo de la Figura 3. En la

² El promedio de recaudación anual para impuestos directos fue de B/.1,025,917,458 y para los impuestos indirectos fue de B/.540,585,885 entre 1990 y el 2004, mientras que entre el 2005 y el 2013, los montos fueron B/.3,105,418,133 y B/.1,486,231,344 respectivamente, un aumento del 203% y 175%.

medida que la economía panameña regrese a niveles de crecimiento más balanceados (entre 6 y 6.5%), es muy posible que disminuya tal aceleración y por eso se hace necesario explorar alternativas para mitigar este efecto a futuro.

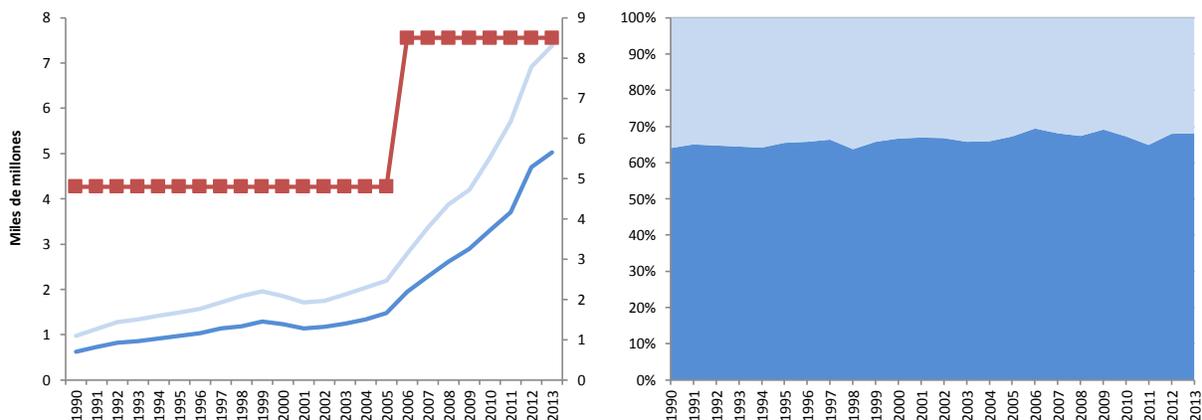


Figura 3. [Panel izquierdo] Recaudación en impuestos directos (en gris) e indirectos (en azul) del Estado panameño 1990-2013, con la tasa promedio de crecimiento antes y después del 2005 (en rojo). [Panel derecho] Composición porcentual de los ingresos tributarios en Panamá 1990-2013 (ingresos directos en gris, indirectos en azul). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Por el lado de la composición y la volatilidad de los ingresos tributarios panameños, existen otros retos a enfrentar. La composición entre impuestos directos e indirectos se ha mantenido constante desde 1990 - 68% de la recaudación tributaria panameña se debe a impuestos directos, mientras que un 32% a impuestos indirectos. Sin embargo, la volatilidad de los impuestos directos es casi 5 puntos porcentuales mayor que la volatilidad de los impuestos indirectos - el coeficiente de variación para los impuestos directos es de 42% mientras que para los impuestos indirectos es de 37%. Esto significa que más de dos tercios de los ingresos tributarios panameños provienen de fuentes más volátiles, y por tanto están sujetas a mayor incertidumbre.

A nivel macroeconómico, la razón es la siguiente: mientras que las rentas y los ingresos están más sujetos a vaivenes económicos, el consumo generalmente es más estable. La teoría clásica sobre este comportamiento, atribuida a Duesenberry (1949) aduce que el consumo presente no está influenciado exclusivamente por efectos relativos y absolutos en el nivel del ingreso, sino por los niveles alcanzados en el pasado inmediato. Por eso, es muy difícil que una familia reduzca su consumo una vez que alcanza un estándar de vida. Por eso, toda fuente de ingreso que tenga como base la renta y el ingreso, y no el consumo, estará sujeta a movimientos difíciles de predecir.

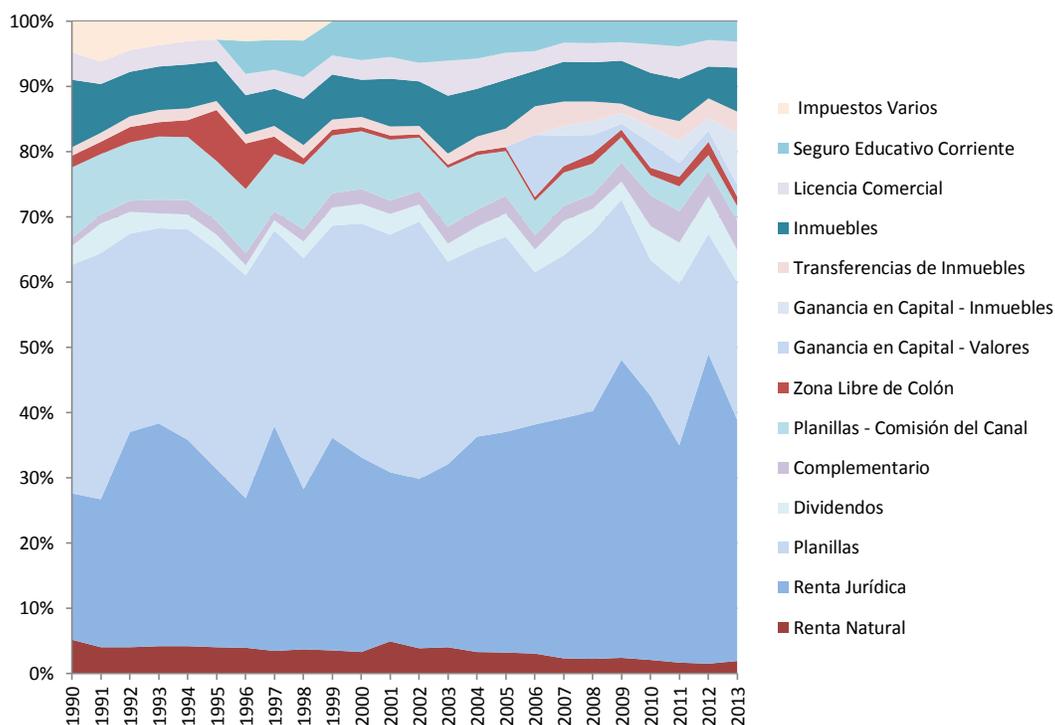


Figura 4. Composición de los impuestos directos en Panamá 1990-2013. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Es fácil ver la volatilidad de las fuentes directas de tributación. La Figura 4 muestra el desglose de los distintos impuestos directos en el país. El impuesto sobre la renta cobrado a personas naturales, jurídicas y retenido en planilla constituye un 60% de los impuestos directos a nivel nacional. En el desglose, se evidencia el aumento relativo de la recaudación proveniente de personas jurídicas (en el 2013 representó 37% de los impuestos directos) pero también un aumento en la volatilidad de tal recaudación. Si bien tal hecho recae en la facilidad de la administración del sistema tributario de fiscalizar empresas que son más fáciles de rastrear y auditar, el aumento de la volatilidad, mucho más pronunciada que en otros rubros, debe ser causa de preocupación. En efecto, esto podría demostrar ineficiencias en la administración de la actual política tributaria.

La Tabla 1 indica que 35% de los ingresos en impuestos directos proviene de impuestos que tienen menor volatilidad que el promedio—en particular, el impuesto de renta a personas jurídicas. A nivel general, el impuesto sobre la renta de personas jurídicas constituye un 10% de los ingresos totales del Estado panameño. Estos datos demuestran que poco menos de la mitad de estos ingresos está sujeto a variación, una situación que sin duda dificulta la planificación y la organización de gastos a corto y mediano plazo.

Tabla 1.
Coefficiente de variación (2005-2013) y peso relativo (2013) para impuestos directos en Panamá.

Impuesto (directo)	Coeficiente de variación (2005-2013)	Peso relativo (2013)
Zona Libre de Colón	69.12%	1.46%
Complementario	62.63%	4.51%
Dividendos	55.70%	4.86%
Licencia Comercial	50.16%	4.05%
Transferencias de Inmuebles	48.22%	3.34%
Renta Jurídica	46.10%	36.97%
Inmuebles	38.27%	6.75%
Planillas	28.30%	21.19%
Seguro Educativo Corriente	27.18%	3.07%
Renta Natural	23.66%	1.92%
Planillas - Comisión del Canal	7.64%	2.21%
Promedio	41.54%	

Nota: Ordenados de mayor a menor por coeficiente de variación. Fuente: Cálculos del autor a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo.

La dinámica de los impuestos indirectos exhibe una tendencia alrededor de la primacía de la recaudación del ITBMS de ventas y de importación que representa un 54% de los impuestos indirectos del país (Figura 5). En el transcurso de los últimos quince años, los impuestos al consumo desplazaron al impuesto de importación con la apertura de Panamá al comercio mundial (si bien el impuesto de importación aún representa un ingreso considerable al erario, un 17% de los impuestos indirectos). Finalmente, también llama la atención el aumento de otros impuestos indirectos como proporción de los impuestos indirectos (i.e. impuestos varios a actividades de comercio y servicio, papel sellado y notarial, timbres nacionales y otros) a casi 11% de esta recaudación, cuando por la mayor parte de la década los ingresos en este rubro se mantuvieron estables.

Respecto a la volatilidad y origen de los fondos de los impuestos indirectos, un 29% de los fondos proviene de recaudación que es menos volátil que en promedio. A nivel agregado, la volatilidad de los gastos de consumo nacional está alrededor del 20% (usando datos entre el 2005 y el 2011), mientras que la volatilidad promedio de la recaudación del consumo es casi el doble de ese monto, como aparece en la Tabla 2—incluso el ITBMS de importación y ventas son 10 y 20 puntos porcentuales más volátiles que el promedio de los impuestos que aparecen en la tabla.

En teoría, la volatilidad de la recaudación a partir del consumo debe seguir a grandes rasgos la volatilidad agregada del consumo nacional, pero vemos que la volatilidad de la recaudación es mucho mayor que la variación del consumo macroeconómico. Esto indica que existen problemas administrativos en materia de la recaudación de estos impuestos (producto de cambios constantes a la normativa)—

especialmente en el ITBMS de ventas cuya volatilidad es dos veces mayor que la volatilidad del consumo agregado.

Tabla 2.
Coefficiente de variación (2005-2013) y peso relativo (2013) para impuestos indirectos en Panamá.

Impuesto (indirecto)	Coefficiente de variación (2005-2013)	Peso relativo (2013)
Consumo de Cigarrillos	74.29%	1.15%
Otros	73.70%	11.31%
ITBMS Ventas	58.63%	31.55%
ITBMS Importación	48.66%	22.69%
Primas de Seguro	45.48%	2.80%
Consumo de Gaseosas	29.41%	0.29%
Consumo de Combustible	20.08%	9.16%
Importación	16.40%	17.42%
Consumo de Cerveza	16.26%	1.52%
Consumo de Licores y Vinos	13.59%	0.67%
Promedio	39.65%	

Nota: Ordenados de mayor a menor por coeficiente de variación. Fuente: Cálculos del autor a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Vista la primacía del impuesto sobre la renta y el ITBMS, a continuación abordaremos estos dos impuestos por separado, y realizaremos varias baterías de pruebas para validar su impacto en la economía y sustentar un diagnóstico sobre su operación.

El Impuesto sobre la Renta y el ITBMS: Un diagnóstico.

Generalidades.

El impuesto de la renta y el ITBMS son los dos impuestos de mayor calibre en el sistema tributario panameño. El primero recae sobre el ingreso (renta) del contribuyente que se calcula a través de una medida única o “sintética” que se reduce por la aplicación de deducciones o exenciones para llegar a la estimación de renta imponible, que es la cantidad sobre la cual se calcula el tipo impositivo. Pero en vez de establecer estos tipos impositivos sobre quienes ofrecen factores de producción (ya sea trabajo o capital), el impuesto sobre el consumo se tributa sobre los vendedores de productos, como ocurre con el ITBMS. Contrario a lo que ocurre con el impuesto sobre la renta, que mantiene un tipo levemente progresivo, el ITBMS es un impuesto real que “no contempla las circunstancias personales de los consumidores como lo hace el impuesto sobre la renta estableciendo las oportunas exenciones, deducciones y tipo progresivos”. (Musgrave y Musgrave, 1992).

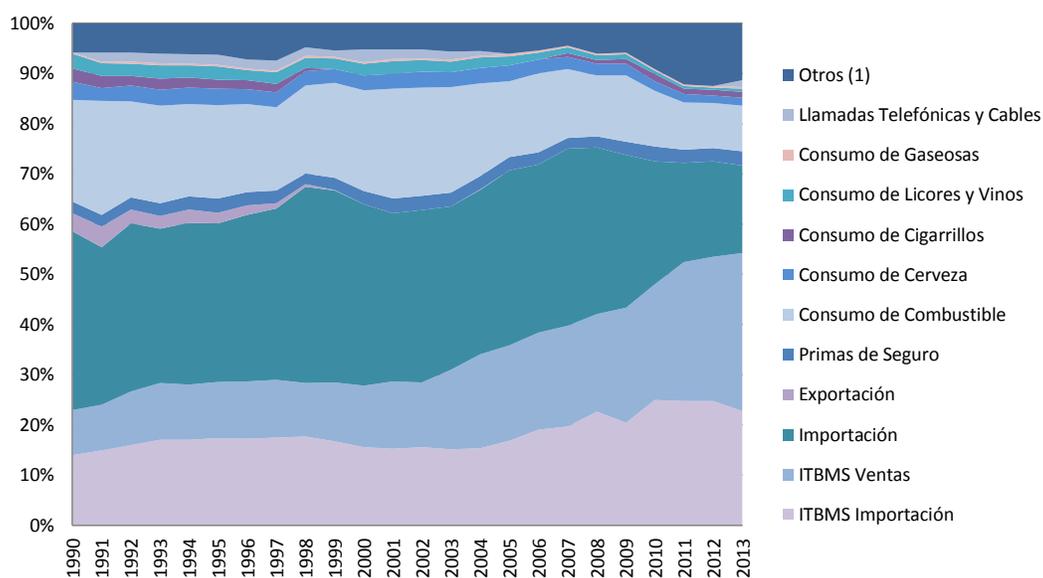


Figura 5. Composición relativa de los impuestos indirectos en Panamá 1990 - 2013. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: (1) son impuestos varios a actividades de comercio y servicio, papel sellado y notarial, timbres nacionales y otros relacionados.

La centralidad del Impuesto sobre la Renta y el ITBMS en Panamá es fácil de discernir: Por un lado, el Impuesto sobre la Renta sobre personas naturales, jurídicas y retención en planilla representa un 60% de los impuestos directos a nivel nacional, mientras que el ITBMS (sobre ventas e importación), representa un 47% de los impuestos indirectos. Por eso, cualquier medida administrativa que afecte la recaudación de estos dos impuestos tendrá un impacto determinante en los ingresos ordinarios del Estado.

El Impuesto sobre la Renta.

El Impuesto sobre la Renta (en adelante, IR) en Panamá lo pagan la personas jurídicas y las personas naturales, y en caso de personas en planilla, es retenido en la fuente. A nivel general, tiene una estructura relativamente plana (i.e. donde el contribuyente paga una tasa fija y no sujeta a tasas progresivamente mayores dependiendo de su ingreso).

Para las empresas, el ingreso gravable por el impuesto es sólo aquel que se deriva de operaciones en Panamá (es decir, que la venta de productos o servicios a personas naturales o jurídicas que no están domiciliadas en Panamá no son gravables). Este ingreso gravable incluye los ingresos provenientes de

arrendamientos o ventas de bienes raíces, e intereses y comisiones que produzcan negocios panameños. La tasa del impuesto actualmente es del 25%³.

A nivel administrativo, el impuesto sobre la renta se paga través de una estimación de renta estimada. Al cierre del año fiscal, estos montos se acreditan al total de los impuestos pagados, y si el monto es mayor, la empresa puede obtener un crédito fiscal⁴.

El IR sobre personas naturales se paga de dos formas: mediante retención en planilla y de manera directa de manera anual. Las personas con ingresos menores a B/.11 mil por año no pagan impuesto sobre la renta, aquellas con ingresos entre B/.11 mil y B/.50 mil pagan un 15% y aquellos que ganan más de B/.50 mil pagan 25%.

A nivel de políticas, en los últimos años sucedieron varias reformas que afectaron el cálculo y el pago del IR sobre las personas jurídicas—en el 2010 se realiza una reforma profunda que señaló un calendario de rebaja de tasas (Ley 8 2010 y Decreto Ejecutivo 98 2010), y mediante reglamentaciones posteriores reformó el cálculo del estimado y añadió algunas excepciones (Decreto Ejecutivo 170 2011) y revocó tal cálculo para restituir el cálculo derivado de la reglamentación del 2010 y ofrecer una nueva reforma al sistema impositivo (Ley 52 2012).

En los párrafos subsiguientes haremos hincapié en el impuesto sobre renta que pagan las personas jurídicas y el retenido en planilla⁵. Esta incertidumbre jurídica tuvo sus efectos: Tal como aparece la Figura 6 más abajo, la volatilidad de los ingresos trimestrales año-a-año aumentó tras la reformas del 2011 y el 2012, sin que esto se reflejara en un aumento sostenido en los ingresos con respecto al período pasado, e incluso hoy mantiene un nivel de volatilidad mayor que el experimentado entre el 2008 y el 2010

A pesar de tener una volatilidad similar, el componente retenido en planilla del IR mantiene mayor cercanía con los ciclos económicos locales, visto que depende de la cantidad de trabajadores empleados y salarios devengados. No obstante, de acuerdo a datos del INEC, un 76% de la población empleada panameña no tributa impuesto sobre la renta por tener salarios menores al umbral alrededor

³ Desde el 2011. A partir de la reforma del 2010 otras empresas tuvieron un calendario de reducción de tasa distinta —por ejemplo, los casinos y empresas de juegos de azar, negocios de telecomunicaciones, banca, generación de energía, cementeras, aseguradoras y reaseguradoras empezaron a pagar un 25% desde el 2014. Asimismo, las empresas con ingresos mayores de 1.5 millones utilizan el cálculo alternativo de IR que en vez del método tradicional (que multiplica la tasa por el ingreso neto gravable), multiplica el ingreso gravable por 4.67%.

⁴ Existen numerosas excepciones y deducciones sobre este último punto: Por ejemplo, algunas empresas del sector agropecuario y agroindustrial, con ingresos menores a B/.300,000 pueden descontar el pago de ITBMS sobre algunos productos, y dividendos y cuotas de participación bajo ciertas características (que no excedan 40% del patrimonio, con un vencimiento no mayor a 5 años y un rendimiento no mayor al 6%). En efecto, entre las excepciones de ingresos no gravables, tasas reducidas y los regímenes especiales existen 109 excepciones al impuesto sobre la renta en Panamá.

⁵ El IR de persona natural que no es retenido en planilla representa sólo un 2% del total de los impuestos directos.

B/.800 mensual—por eso, el pago de este impuesto en su mayoría recae sobre el resto de la población asalariada, lo que representa ciertamente una pesada carga redistributiva.

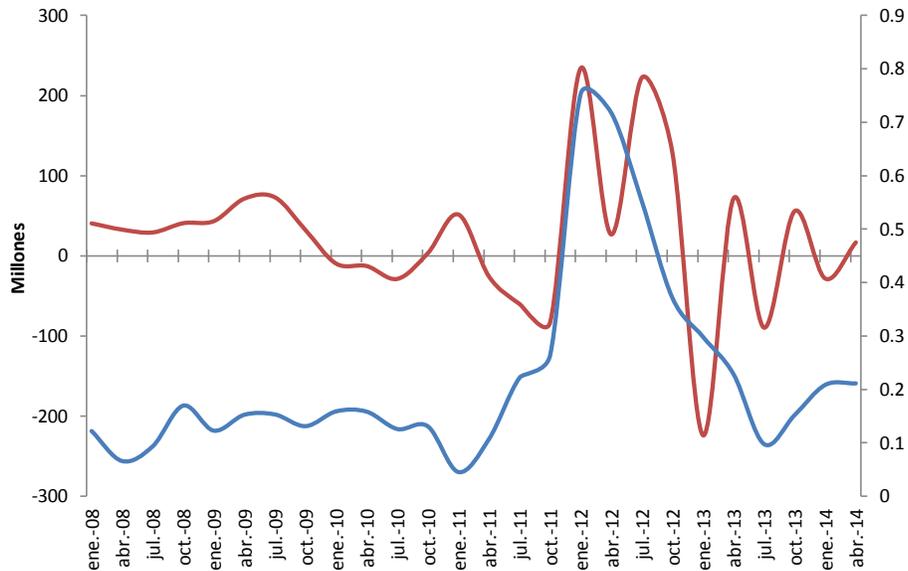


Figura 6. Diferencia trimestral (año-a-año) de la recaudación en el IR sobre personas jurídicas (en rojo, eje izquierdo) y coeficiente de variación (calculado mediante un promedio móvil cuatrimestral, en azul eje derecho) 2008-2014. Fuente: Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, ante la facilidad administrativa que constituye la retención del impuesto en planilla, la volatilidad es menor, y la recaudación ha estado menos sujeta al vaivén de tales políticas. No obstante, mantiene una cercanía (residual) con el dinamismo económico local. Preliminarmente, se puede acotar que el incremento de un punto porcentual en la diferencia mes-a-mes del componente de tendencia ciclo del IMAE se refleja en 1.60 puntos porcentuales adicionales en la tendencia-ciclo de la recaudación del IR retenido en planilla.

Lo anterior no quiere decir que no queden retos por enfrentar: De acuerdo a cifras del INEC, la remuneración de asalariados (2012) fue de 10.9 mil millones de balboas. Si asumimos que el 50% de esa masa de salarios está exenta del impuesto sobre la renta⁶ retenido en planilla y tributable a nivel individual, al hacer un índice de eficiencia del impuesto⁷ se sugiere que el Estado está efectivamente recaudando alrededor de un 7% de lo que debería recogerse—una estadística que a pesar de adolecer

⁶ No se tienen registrados datos que excluyen las rentas exoneradas.

⁷ El índice de eficiencia del impuesto se calcula como el impuesto efectivamente recaudado x entre la renta gravable y, todo entre la tasa impositiva z. Para este ejercicio se asumió una tasa efectiva de 13% (que es el promedio simple de las tasas pagadas por cada grupo.)

numerosas fallas, es motivo de preocupación. Puede indicar, por un lado, que existen demasiadas deducciones para el pago del impuesto, o por el otro, que existe un grave problema de evasión.

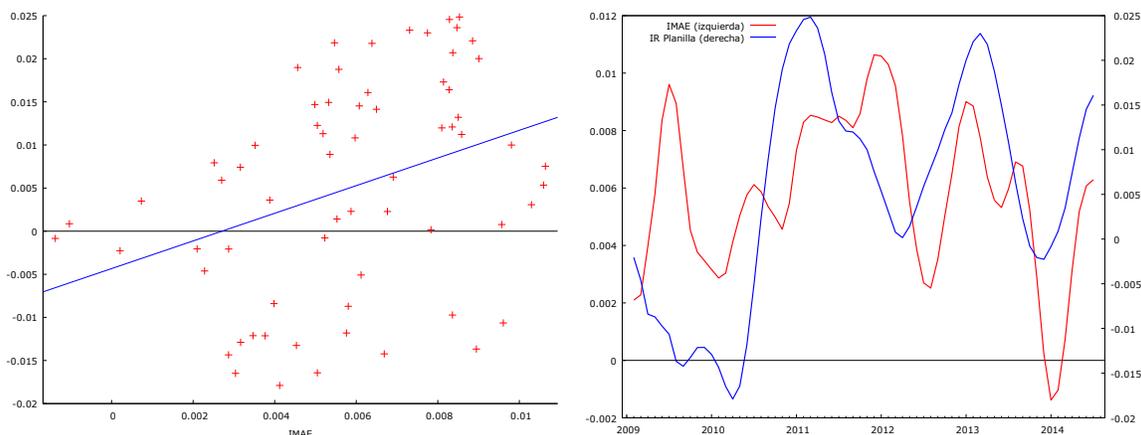


Figura 7. [Panel izquierdo] Correlación entre la tendencia ciclo del IMAE y el IR retenido en planilla. El R cuadrado ajustado es de 11.7, que demuestra una relación muy tenue. La ecuación es $IR - Planilla = -0.00434 + 160 IMAE$ (el IMAE es estadísticamente significativo). Fuente: Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas, y cálculos del autor. [Panel derecho] Diferencia mes-a-mes del componente tendencia-ciclo del Índice Mensual de Actividad Económica (o IMAE en puntos porcentuales, eje izquierdo en azul) y diferencia mes-a-mes del componente tendencia-ciclo del IR retenido en planilla (en puntos porcentuales, eje derecho en rojo) 2009-2014.

El Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS).

Panamá cuenta con un impuesto de valor agregado tipo consumo que aplica a las mercancías importadas (ITBMS de importación) y a las mercancías vendidas y servicios prestados en Panamá. La tasa del impuesto, a nivel general, es del 7% si bien existen tasas más altas para el expendio de bebidas alcohólicas (10%), productos del tabaco (15%) y servicios de alojamiento (10%).

Sin embargo, el ITBMS tiene un gran número de exenciones en el IVA (37 excepciones contadas hasta el 2014) que le representan al Estado alrededor de 815 millones de balboas (o 2.27% del PIB, a niveles del 2012⁸). Algunas exenciones incluyen las transacciones en las zonas francas, alimentos (que representan un sacrificio fiscal de B/.229 millones), productos agropecuarios en estado natural (un sacrificio fiscal de B/. 140 millones), transporte de carga, marítimo y de pasajeros (un sacrificio fiscal de B/.308

⁸ De Luis, Jorratt (2014) “Estimación del gasto tributario en Panamá, mediante señalamiento de pautas y criterios para el establecimiento de una metodología de medición”. Informe Técnico.

millones), expendio de alimentos en locales comerciales (que no venden bebidas alcohólicas, un sacrificio fiscal de B/. 79 millones), generación y distribución eléctrica, entre otros servicios. Administrativamente, el ITBMS se paga mensualmente.

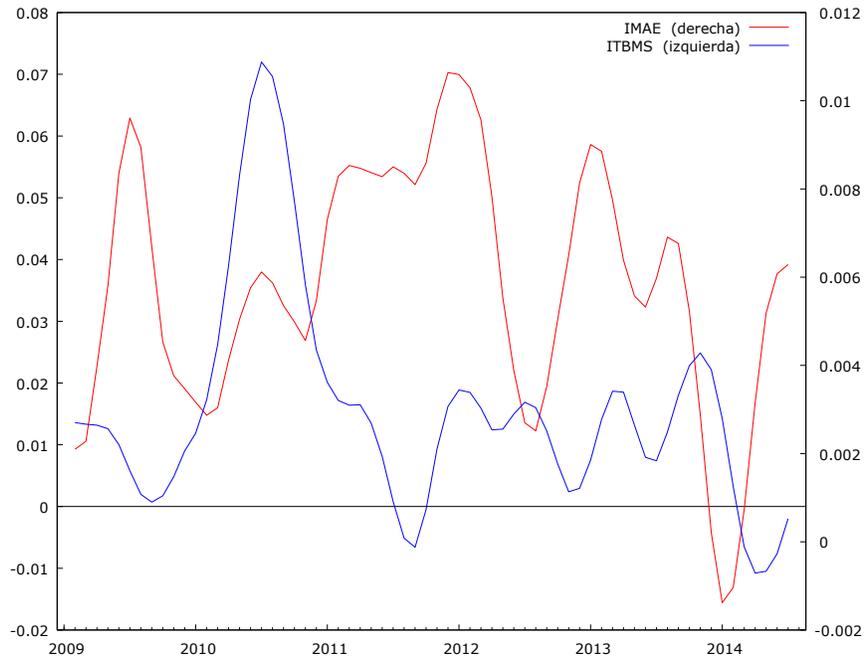


Figura 8. Diferencia mes-a-mes de la tendencia-ciclo del Índice Mensual de Actividad Económica (ordenada derecha, en rojo) y de la recaudación del ITBMS (de ventas) (ordenada izquierda, en azul) 2009. Fuente: Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas. La prueba de co-integración de Johansen (con tendencia restringida sobre el nivel de las variables) indica que existe una relación de co-integración entre ambas variables (no se puede rechazar la H_0 de la existencia de una relación de cointegración).

A nivel económico, la relación entre el ITBMS (de ventas) y la actividad económica doméstica es más compleja, tal como aparece en la gráfica antecedente. A nivel macroeconómico, el movimiento mes-a-mes de la tendencia ciclo del ITBMS y la actividad económica (medida por el IMAE) sigan una tendencia común (lo que se conoce como co-integración), pero la relación no es fácilmente discernible. Sin embargo, a partir de esa relación de co-integración, es posible realizar algunos análisis sobre el comportamiento del ITBMS a mediano y largo plazo, y analizar cómo el IMAE impacta la recaudación de este impuesto.

Las gráficas de la Figura 9 demuestran el efecto proyectado de un choque (positivo) de un punto porcentual en la tendencia-ciclo del ITBMS y el IMAE sobre la tendencia-ciclo del ITBMS. Así, un choque positivo (negativo) de un punto porcentual sobre el ITBMS (por ejemplo, respectivamente subiendo o bajando marginalmente el impuesto), aumentaría (disminuiría) la tendencia de recaudación a corto y mediano plazo en un 16% al cabo de un año (restando el componente irregular y estacional,

con respecto a niveles del 2013)⁹. Asimismo, un choque positivo (negativo) en la tendencia-ciclo de un punto porcentual en el IMAE aumenta (disminuye) la tendencia de la recaudación en un 5%.

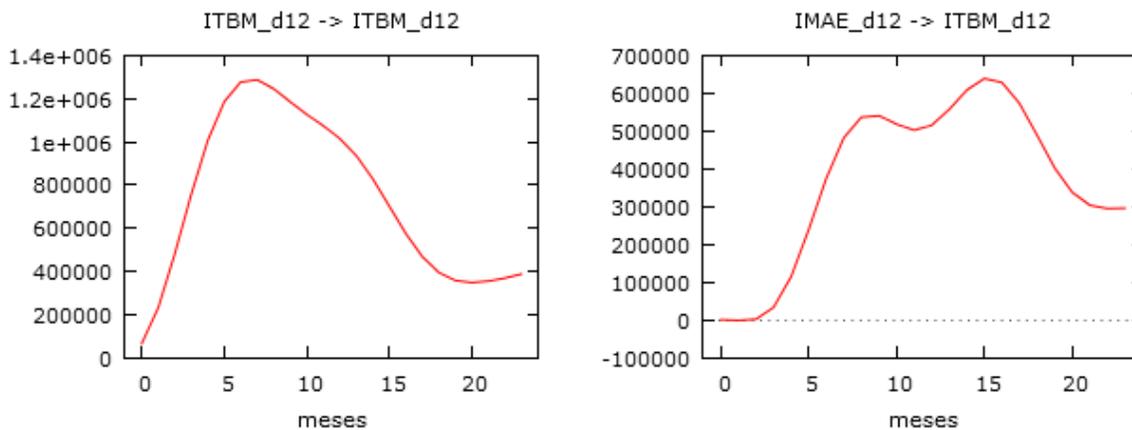


Figura 9. Respuesta de impulso del choque de un punto porcentual (de una unidad sobre el término de error) entre la tendencia-ciclo del ITBMS (ITBMS_d12) y el IMAE (IMAE_d12) sobre la tendencia ciclo del ITBMS (en balboas). Los valores en el párrafo anterior se calcularon sumando las respuestas de impulso al cabo de 12 meses, y ponderándolos sobre la tendencia de recaudación anual del ITBMS (en el 2013). Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de la Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas.

Principios generales para una reforma: Simplificar para crecer.

Actualmente, el sistema tributario panameño adolece de dos fallas importantes: una alta volatilidad a nivel de recaudación de impuestos en sus rubros más importantes (tal como aparece descrita en la sección antecedente) producto de un estructura volcada a gravar rentas (y no consumo, un componente de demanda menos volátil), que a su vez se deriva de cambios súbitos de políticas tributarias a fin de aumentar el ingreso a corto plazo. En segundo plano, también adolece de una multiplicidad de exenciones fiscales en materia de impuestos directos e indirectos (especialmente en el IR y el ITBMS). A pesar de aquello, el diseño del sistema tributario panameño tiene una gran ventaja – su horizontalidad a nivel tributaria es una fortaleza, ya que le ofrece cierta flexibilidad en el cambio de modelo tributario.

Asimismo, la tramitación de los impuestos en Panamá adolece de numerosos obstáculos. De acuerdo al informe Doing Business 2015 del Banco Mundial, el sistema de administración tributaria duplica funciones en materia de pagos y dificulta la formalización de tales recibos. A pesar de mejorar tres

⁹ Esta cifra es conservadora, porque elimina el componente irregular y estacional de la recaudación (puede considerarse como el flujo de ingresos en firme que recibe el Estado). En efecto, tras el aumento del ITBMS de ventas del 5 al 7% en el 2010, el Estado recaudó 50% más recursos.

peldaños en el ranking global, Panamá disminuyó un peldaño en la facilidad de pagar impuestos, y ocupa, en este rubro, el lugar 165 (de 189 economías).

Tabla 3.

Número de pagos por año y tiempo en pagos en horas por año.

	Panamá	América Latina y el Caribe
Número de pagos (por año)	52	29.9
Tiempo en pagos (en horas por año)	417	365.8

Fuente: Informe Doing Business 2015, Banco Mundial.

Así, los negocios panameños pasan más de dos semanas pagando los impuestos para sus operaciones, por encima del promedio de América Latina y el Caribe, y muy por encima de los países de OCDE. Sin duda, esto no sólo constituye un lastre para el crecimiento de los negocios y un aliciente a la informalidad (ya que muchos emprendedores deciden no aumentar operaciones, y arriesgarse a mantenerse en la economía informal vista la dificultad en tributar, y es un aliciente a la evasión) y aquellos que apuestan a pagar, deben invertir en recursos en asesoría para hacerle frente a la legislación tributaria (recursos que podrían ser reinvertidos en otras actividades).

Con eso en mente, a futuro, cualquier reforma a futuro del sistema tributario panameño debe simplificar, automatizar, reordenar y unificar criterios. A fin de aplicar estos principios, se recomiendan a nivel muy general las siguientes líneas de acción concretas para cualquier esfuerzo de reforma tributaria a futuro:

- **Iniciar gradualmente una transición del sistema vigente apoyado en la captura de rentas hacia uno de tributación del valor añadido tipo consumo.** En ese sentido, existen impuestos sobre la renta que pueden cambiarse a impuestos de valor añadido. Por ejemplo: Mientras que los IR permiten la deducción de depreciación, los impuestos de tipo añadido añaden la depreciación pero descuentan la inversión bruta en capital. Así, en vez de tener impuestos sobre ganancias de capital y de bienes raíces, podrían eliminarse de la base de rentas hacia la base de consumo, haciendo deducible la inversión en capital. Esto por un lado incentivaría la inversión de capital físico a nivel de las empresas y en inmuebles.
- **Acelerar la automatización de pagos al fisco en línea, e incentivar el desarrollo de iniciativas privadas en auditorías externas y para el desarrollo de programas informáticos de enlace** con el sistema gubernamental para el pago de impuestos (mediante la implementación de APIs, o Application Program Interfaces que permitan a desarrolladores usar la infraestructura informática de pago impuestos para el desarrollo de aplicaciones para este propósito).
- **Subsumir el impuesto complementario y sobre dividendos en un impuesto marginal de renta pagadero por personas jurídicas.** A nivel administrativo, se eliminarían dos de los impuestos más volátiles. Asimismo, su flujo de impuestos podría incluirse en la tramitación efectiva de pago que se hace con el cobro del IR a personas jurídicas de manera más racional y ordenada.

Por lado económico, esto incentivaría la acumulación de capital, ya que incentivaría la retención de utilidades para reinvertir o distribuir en dividendos, y podría incluso aumentar la recaudación efectiva del IR cobrado a personas jurídicas.

- **Eliminar exenciones a fin de aplanar el sistema tributario y reducir su complejidad.**

Referencias

Banco Mundial. (2014). *Doing Business 2015: Going beyond efficiency*. Disponible en:

<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>

De Luis, J. (2014). *Estimación del gasto tributario en Panamá, mediante señalamiento de pautas y criterios para el establecimiento de una metodología de medición*. Informe técnico, mimeo.

Duesenberry, J. (1949). *Income, saving, and the theory of consumer behavior*. Massachusetts, EEUU: Harvard University Press.

Larraín, F. y Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global* (2a. ed.). Buenos Aires, Argentina: Pearson Education.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública*. México: McGraw-Hill.

Datos

Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas – datos gentilmente suministrados a solicitud del autor. Para mayor información ver <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>, específicamente Principales Indicadores Económicos Mensuales (PIEM).