



FORO GES

POLÍTICA FISCAL: OPORTUNIDADES PARA LA AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO



POLÍTICA FISCAL: OPORTUNIDADES PARA LA AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO

Octubre de 2019

Un documento de la FUNDACIÓN
PLANTA DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOCIAL

Juan Planells
Presidente

Jesús Robles
Director Ejecutivo
jesus.e.robles.v@gmail.com

Claudia Mogollón
Coordinadora de Gestión Docente
claudiamogollonf@gmail.com

Gehisis Caballero
Asistente Administrativa
gcaballero@usma.ac.pa

Alexis Rodríguez-Mojica
José Champsaur
Coordinación técnica del foro

Laura de la Cruz
Asistente técnica del foro

Mónica Guardia
Edición y diagramación del documento
guardiajmonica@gmail.com

Esta actividad se hizo posible gracias al auspicio y asistencia técnica de :

- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)
- Centro Internacional de Desarrollo Sostenible (CIDES)
- Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL - México)
- Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Panamá (ONU - Panamá)
- Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Impreso en la Universidad Santa María La Antigua
Panamá, enero de 2020

POLÍTICA FISCAL: OPORTUNIDADES PARA LA AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO

EXPOSITORES:

Jaime Rodolfo Minzer
CEPAL - México

Nadya Vásquez
Universidad de Panamá

Juan Jované
Universidad de Panamá

Eduardo Antonio Quirós
La Estrella de Panamá

Alexis Rodríguez-Mojica
ONU - Panamá

Guillermo Villalobos
Presidencia

María Rojas
Ministerio de Economía y Finanzas

Margarita Aquino
Ministerio de Economía y Finanzas

Sandra Siu
Ministerio de Comercio

Edie Tapiero
Comisión del Canal de Panamá

Harry Brown
CIEPS

MODERADOR

José Champsour
Economista

PARTICIPANTES:

Eduardo Pazmiño
USMA

Julio Dieguez
Ministerio de Economía y Finanzas

Enrique de Obarrio
Concertación Nacional para el Desarrollo

Maribel Jaén
Comisión de Justicia y Paz

Richard Morales
Universidad de Panamá

Carlos Fitzgerald
USMA

Patricio Mosquera
Colegio de Economistas

Rodrigo Noriega
Corporación La Prensa

Yadira Gratacós
Fundación Konrad Adenauer

Gustavo Chellew
Sol Radio Panamá

Hitler Cigarruista
Capital Financiero

José Chue
Colegio de Economistas

Fernando Falcón
Federación Auténtica de Trabajadores

Luis Carlos Herrera
USMA

TRANSFORMANDO LA AGENDA PÚBLICA PARA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: APORTES DE UN DIÁLOGO

Este documento es el resultado de las discusiones y planteamientos vertidos durante el foro **Política Fiscal: Oportunidades para la Agenda Nacional de Desarrollo** promovido por la Fundación PGES en conjunto con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán), la Universidad Santa María La Antigua y la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela.

El foro forma parte de un programa de conversatorios con los que se aspira a generar un debate de ideas -basado en evidencias- para contribuir al proceso social e institucional de 'formación' de las políticas públicas y favorecer la calidad de las decisiones y la gobernabilidad democrática; contribuir al empoderamiento de los ciudadanos y a su participación en los procesos de formación de las políticas que consoliden los esfuerzos para el desarrollo de la sociedad.

Con este segundo foro conversatorio, la PGES esperaba alcanzar los siguientes resultados:

- Unificar criterios sobre formas apropiadas de participación cívica, objetiva, transparente y relevante para hacer efectivos los derechos humanos a través de la política fiscal.
- Identificar los requerimientos técnicos (ej. técnicas de valuación, etc.) para un instrumento de evaluación fiscal de las intervenciones sociales requeridas para los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible), de acuer-

do con la perspectiva de potenciales usuarios.

- Establecer una red de contactos con los participantes del conversatorio, quienes, por su perfil, deben estar en la capacidad de ampliar el alcance y la influencia de la Fundación PGES en discusiones sobre derechos humanos y desarrollo sostenible.

CLAVES PARA EL DIÁLOGO

Como puntos clave se le propuso a los especialistas invitados los siguientes temas de discusión:

- ¿Cuál es el rol de la política fiscal en la Agenda de Desarrollo Sostenible? ¿Puede actuar simultánea y eficazmente sobre 17 ODS?
- ¿Qué insumo para fortalecer la política fiscal de desarrollo sostenible se puede obtener a través de la participación ciudadana?
- ¿Es viable integrar indicadores de desarrollo sostenible al proceso de evaluación de políticas fiscales? ¿Cuál es el mecanismo más apropiado para la medición?
- ¿En cuanto a lo que conoce de la herramienta analítica, Matriz Insumo-Producto, ¿qué ajustes realizaría para predecir con más certeza el impacto de las intervenciones sociales para los ODS sobre la recaudación tributaria o el déficit fiscal?
- ¿De qué manera se puede analizar la política fiscal para evaluar si el país es responsable por violaciones a los derechos humanos?
- ¿La política fiscal o tributaria de

Panamá es compatible con la obligación de maximizar el uso de los recursos económicos para reconocer los derechos humanos?

- ¿Es nuestro sistema impositivo regresivo o progresivo? ¿Existen beneficios para personas en estado de marginación social o discriminación por género, raza, nivel de ingreso, condición migratoria, sexual, etc.?
- ¿El diseño e implementación de reformas fiscales en Panamá, y el monitoreo de su impacto respetan el principio de participación, transparencia y no discriminación?
- ¿La política de subsidios a individuos o empresas está diseñada con base en derechos humanos?
- ¿Para la planificación, ejecución y evaluación del presupuesto, el gobierno utiliza criterios en equidad de género y derechos económicos y sociales?
- ¿Qué medidas de salvaguarda a derechos humanos implementa el gobierno cuando ejecuta medidas de austeridad fiscal? ¿Son estas medidas temporales o permanentes?
- ¿Qué fórmulas de participación ciudadana implementa el gobierno para asegurar que medidas de recortes presupuestarios sean transparentes, no discriminatorios y sujetos de monitoreo?





CONCLUSIONES

Como resultado de las ponencias de los invitados se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Panamá tiene una de las economías de mayor crecimiento en la región latinoamericana, pero también uno de los más bajos niveles de gasto social central como porcentaje del PIB – 8.6%, solo por arriba de Guatemala, Bahamas, Guyana y Dominicana.

2. Panamá es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos del mundo. Los sectores menos favorecidos de la población no disfrutan de la satisfacción de las necesidades que el país se ha comprometido a brindar a través de la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

4. Gran parte de la desigualdad es estructural y se debe en parte a la heterogeneidad intersectorial, es decir, diferencias muy significativas en los niveles de productividad laboral medida por el producto interno bruto (PIB) por ocupado.

Sectores como finanzas, seguros y bienes raíces, telecomunicaciones y servicios secundarios de transporte (Autoridad del Canal de Panamá, ACP), presentan un PIB por ocupado superior a los \$150 mil anuales, en tanto que otros sectores, tales como el textil, cuero y calzado, y agricultura, exhiben un PIB de apenas unos \$2 mil anuales por ocupado.

4. La desigualdad reduce la capacidad del gasto social para redistribuir la riqueza ya que el gobierno debe asumir el costo de satisfacer necesidades que podrían ser pagadas por los mismos ciudadanos de

recibir un salario más justo.

5. El sector público panameño carece de un marco teórico-práctico para analizar de forma rigurosa y sistemática la efectividad de sus políticas y programas. Las decisiones de políticas públicas se toman de acuerdo a la experiencia y voluntad de los funcionarios.

6. Actualmente las políticas económicas y sociales del país favorecen principalmente a los grupos urbanos y de mayores ingresos.

7. Existe un alto grado de despilfarro en los programas dirigidos a los grupos desfavorecidos, especialmente indígenas.

8. El estado panameño tiene un déficit en transparencia, rendición de cuentas y participación: la tradición es de informes tardíos e incompletos. El último informe se presentó al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Políticos de las Naciones Unidas hace más de 18 años, según aparece en los registros.

9. Existe un amplio consenso respecto a la falta de equidad y justicia del actual sistema tributario panameño. A nivel internacional (FAO, CEPAL, BID, Banco Mundial, etc.) y a nivel local, todas las asociaciones gremiales (Cámara de Comercio, APEDE, CAPAC, Sindicato de Industriales, CONATO, SUNTRAC, etc.) coinciden, y las cifras lo demuestran, en que el sector trabajo de la economía soporta más del 60% de la carga tributaria en forma directa.

En adición, se trata de la segunda más baja presión tributaria de América Latina.

10. En 2017, el impuesto sobre la renta, que es el que más se acerca al concepto de tributo progresivo, solo representó el 45.8% del total de la recaudación de impuestos y el 33.4% por ciento de los ingresos corrientes del gobierno.

11. La evasión y elusión tributaria sigue siendo uno de los principales obstáculos a la movilización de recursos internos para financiar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

12. El mayor incumplimiento en la recaudación tributaria se encuentra en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas - 64.2% del total (\$3,044.2 millones)-, aunque también hay evasión impositiva en el impuesto a la transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), cuya tasa de incumplimiento alcanza al 33.4%, (el 26.5% del total o \$1,256.7 millones). Ambos componentes muestran el papel del sector empresa-



rial en este problema.

13. También existe una notable evasión de las cuotas obrero - patronales

de la Caja de Seguro Social por parte de los dueños y administradores de las empresas formales.

RECOMENDACIONES

1. Para desarrollar políticas de estado efectivas se deberá contar con información pertinente, relevante y completa. Por ello, el Gobierno necesita adoptar un marco analítico integrado que permita cuantificar las consecuencias de las decisiones de forma rigurosa y sistemática. La matriz de insumo producto y la matriz de contabilidad social podrían servir en este caso.

Usada de forma apropiada, la matriz de contabilidad social permitiría responder aspectos de gran relevancia en decisiones de política pública, como el diseño una reforma fiscal que permita mayor recaudación, sin dañar a los hogares de bajos ingresos, el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas de manera que aumente la efectividad del gasto social como estrategia de redistribución de la riqueza y la satisfacción de los derechos mínimos de los ciudadanos.

2. Panamá requiere de manera urgente de una evaluación a fondo de la eficiencia, impacto y equidad de la política fiscal tanto en la vertiente recaudatoria como del gasto social con el fin de hacer los ajustes necesarios para que esta alcance su potencial redistributivo y se combata la elusión y evasión fiscal.

Lo anterior incluye la construcción de un sistema tributario equitativo, cónsono con las necesidades del desarrollo inclusivo sostenible, apoyado en los criterios de la progresividad y solidaridad, que supere la forma impositiva regresiva actual.

3. La reforma constitucional anunciada por el gobierno del presidente Laurentino Cortizo abre una oportunidad para plantear una sólida relación entre Derechos Humanos y Estado de Derechos.

4. La mejor manera de llevar a cabo estos cambios tan necesarios es a través de un pacto nacional, definido como “un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado”.

En el caso de la reforma tributaria, este pacto nacional debería ayudar a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento” (CEPAL, 1998, p. 7).

En el caso de la reforma de la constitución permitiría que no fueran las reformas de un gobierno sino las reformas de todos porque incluyen a todos.

POLÍTICAS PÚBLICAS CON RESULTADOS MEDIBLES

JAIME RODOLFO MINZER, PHD.

Jaime Rodolfo Minzer obtuvo su doctorado en Economía de la Universidad de Bar-Ilan en Israel. Anteriormente obtuvo una maestría en Finanzas y un MB en la Universidad Hebrea de Jerusalén, y un título de ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Desde hace ocho años trabaja para la CEPAL y está a cargo de la redacción de la nota economía de la República de Panamá

El sector público panameño carece de un marco teórico-práctico para analizar rigurosa y sistemáticamente sus políticas y programas.

Los funcionarios cuentan con datos macroeconómicos provenientes del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), de la Contraloría General de la República, pero estos datos por sí solos no permiten entender la dinámica que se oculta detrás de procesos económicos complejos.

¿Qué resultados han producido la Beca Universal y los \$120 a los 65? ¿Qué subsidios a la inversión extranjera están produciendo los resultados esperados sobre la economía y la creación de empleos? ¿Cómo influyen los proyectos de infraestructura pública en el bienestar del panameño promedio? ¿Cómo influyen en los grupos de menores ingresos?

Más aún: ¿Cómo asegurarse de que la carga tributaria recaiga en mayor medida en los que más tienen, y en menor medida, en los más desposeídos?

Son dilemas que no son de fácil abordaje pues se carece de la información completa que permita dar respuestas precisas.

Actualmente, las decisiones de

la política pública, desde temas sociales, del mercado laboral, temas sectoriales, y hasta temas de productividad y crecimiento económico, se consideran de forma aislada, sin tomar en cuenta la interrelación existente entre dichas decisiones.

Esta carencia se agrava por el hecho de que las decisiones que influyen en la parte real de la economía se toman sin considerar simultáneamente sus repercusiones sociales, tema de especial trascendencia en una región caracterizada por una profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

El proceso de toma de decisiones que caracteriza al sector público habría que compararla con el de los bancos centrales, que determinan sus políticas – básicamente elevar o disminuir tasas de interés— en forma rigurosa y utilizando instrumental estadístico y econométrico comprobado, que han desarrollado durante décadas.

En este sentido, queremos proponer el uso de la matriz de insumo producto y la matriz de contabilidad social, metodologías que pueden ofrecer al sector público panameño, y en especial a los encargados de llevar adelante las políticas del Estado, un marco analítico integrado, un modelo que permitiría cuantificar

las consecuencias de las decisiones de forma más rigurosa, sistemática y utilizando un marco analítico integrado: la matriz insumo-producto y la matriz de contabilidad social.

Una matriz de insumo-producto es un arreglo rectangular que recoge el total de las transacciones sectoriales efectuadas en la economía, posibilitando así el análisis de la estructura productiva del país.

Por su parte, una matriz de contabilidad social constituye una ampliación de la matriz de insumo-producto, en la que se presenta en mayor detalle los ingresos y gastos de los hogares, el sector externo y los sectores institucionales de mayor importancia, como el gobierno y las empresas.

El principal aporte de este enfoque es que permite realizar un análisis completo e integrado de los distintos agentes que forman parte de la economía del país, a saber: hogares, empresas y gobierno. Asimismo, este enfoque permite descomponer efectos económicos complejos en componentes más elementales, de manera que se logra entender de manera simple el mecanismo de transmisión de la política pública.

Usada de forma apropiada, la matriz de contabilidad social permitiría responder aspectos de gran relevan-

“¿Cómo influyen los proyectos de infraestructura pública en el bienestar del panameño promedio? ¿Cómo influyen en los grupos de menores ingresos? Más aún, ¿cómo asegurarse de que la carga tributaria recaiga en mayor medida en los que más tienen, y en menor medida, en los más desposeídos?”.

cia en decisiones de política pública, tales como:

- ¿En cuánto aumenta el nivel de bienestar de los panameños como consecuencia de la implementación de los programas de gobierno como Techos de Esperanza, Beca Universal y \$125 a los 65?
- ¿Cómo diseñar una reforma fiscal para lograr una mayor recaudación, pero sin dañar a los hogares de bajos ingresos?
- ¿Cómo dinamizar el mercado laboral panameño?

El modelo de insumo-producto permite, igualmente, medir el impacto económico de choques externos, como, por ejemplo, una variación en el precio del petróleo, o de la electricidad— y también de choques internos, como, por ejemplo, una huelga en el sector de la construcción como la vivida en Panamá en 2018, aumentos del salario mínimo, etc.

En relación a este tema, vale la pena introducir como ejemplo un ejercicio desarrollado en México hace 7 años, y que hoy en día vuelve a cobrar relevancia a raíz de una reciente propuesta del FMI: aplicar un IVA (16%) a la compra de alimentos y medicinas, que en la actualidad están exentos de impuesto en dicho

país.

El FMI estimó que la introducción del IVA en la compra de estos rubros aumentaría la recaudación tributaria del fisco mexicano en un monto equivalente a un 1% del PIB.

El estudio publicado por la CEPAL hace siete años coincide con esta cifra reportada por el FMI, pero agrega que la aplicación de este impuesto habría generado alrededor de 4 millones de nuevos pobres en México, y que estos estarían ubicados en los deciles de ingresos bajos e intermedios de la población.

Es decir, el estudio demuestra que la propuesta es claramente regresiva —en el sentido de que afecta más a los que menos tienen— y que existen otras medidas recaudatorias en las cuales los deciles de ingresos bajos y medios no se

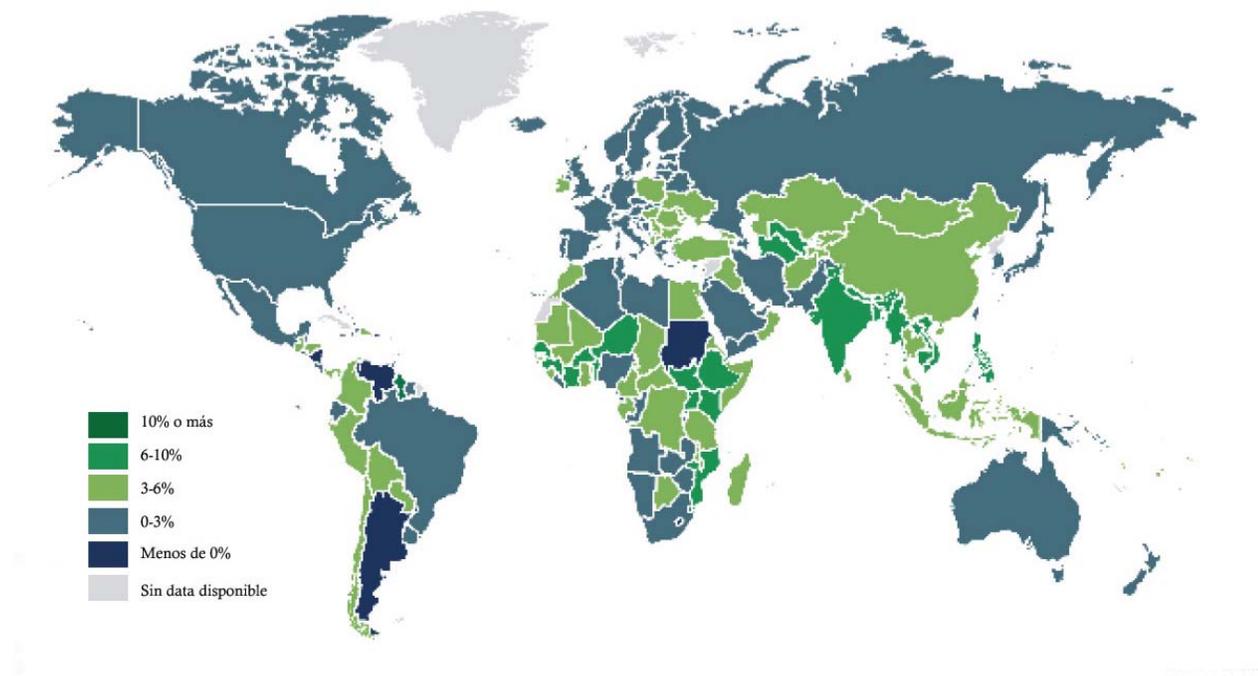
verían afectados.

Me tomo la iniciativa de lanzar al sector público y privado panameño esta pregunta: ¿Con qué metodología cuenta en la actualidad el país para responder a una sugerencia similar, es decir, aplicar el ITBMS a alimentos y medicamentos?.



ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA: EL MERCADO LABORAL

JAIME RODOLFO MINZER, PHD.



GRÁFICA 1- VARIACIÓN REAL DEL PIB - 2020 (PROYECTADO)

FUENTE: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

La economía panameña ha crecido a un promedio de 6% en la última década y si bien el crecimiento se ha moderado en los últimos años, todos los pronósticos se dirigen a un crecimiento más alto que la mayoría de los países de la región para los próximos años.

Aun con una realidad aparentemente tan favorable, es común escuchar al panameño común quejarse de “la recesión”, un fenómeno que está lejos de ser realidad - la “recesión económica” se define como un “crecimiento negativo en la actividad

económica, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), durante dos trimestres consecutivos”.

¿A qué se debe la diferencia entre el favorable panorama macroeconómico nacional y la disatisfacción de los ciudadanos?

Un estudio realizado por la CEPAL permite comprobar que existe una variedad de factores que marginan al panameño común de los beneficios del auge económico experimentado en la última década.

La matriz de insumo-producto de la economía panameña, elaborada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) a partir de los cuadros de oferta y utilización suministrados por la Contraloría General de la República, permite entender parte de este fenómeno: el sistema interindustrial del país está poco conectado; los sectores con mayor participación en el PIB no derraman lo suficiente a otras actividades económicas.

Esto se debe a que dos tercios del PIB nacional están concentrados en

“La economía panameña no ha dejado de crecer y lo único que ha bajado es el ritmo del crecimiento, que se mantiene entre un 3% y un 4%, una cifra razonable si se compara con la economía mundial”.

el sector servicios, que no se caracteriza por la compra de insumos a otros sectores de la economía, con algunas excepciones, como turismo y restaurantes.

En la última década, el auge experimentado por el sector construcción, que sí compra insumos a numerosos sectores de la economía nacional, ha servido para compensar la falta de encadenamientos de otros sectores de la economía panameña, principalmente pertenecientes a servicios. Sin embargo, la menor tasa de crecimiento de este sector en los últimos años ha dejado un vacío en el espacio que este ocupara como di-

namizador de la economía nacional.

La pregunta que cabe plantear en este caso es ¿qué otros sectores, si alguno, podrían impulsar este crecimiento?

De acuerdo con un análisis sistemático y riguroso del mercado laboral panameño realizado por la CEPAL, el sector alimentos y bebidas muestra la mayor capacidad de dinamizar el mercado laboral, debido a su alto potencial para generar una cantidad importante de ocupaciones en los restantes sectores de la economía nacional, principalmente en ganadería, silvicultura y agricultura.

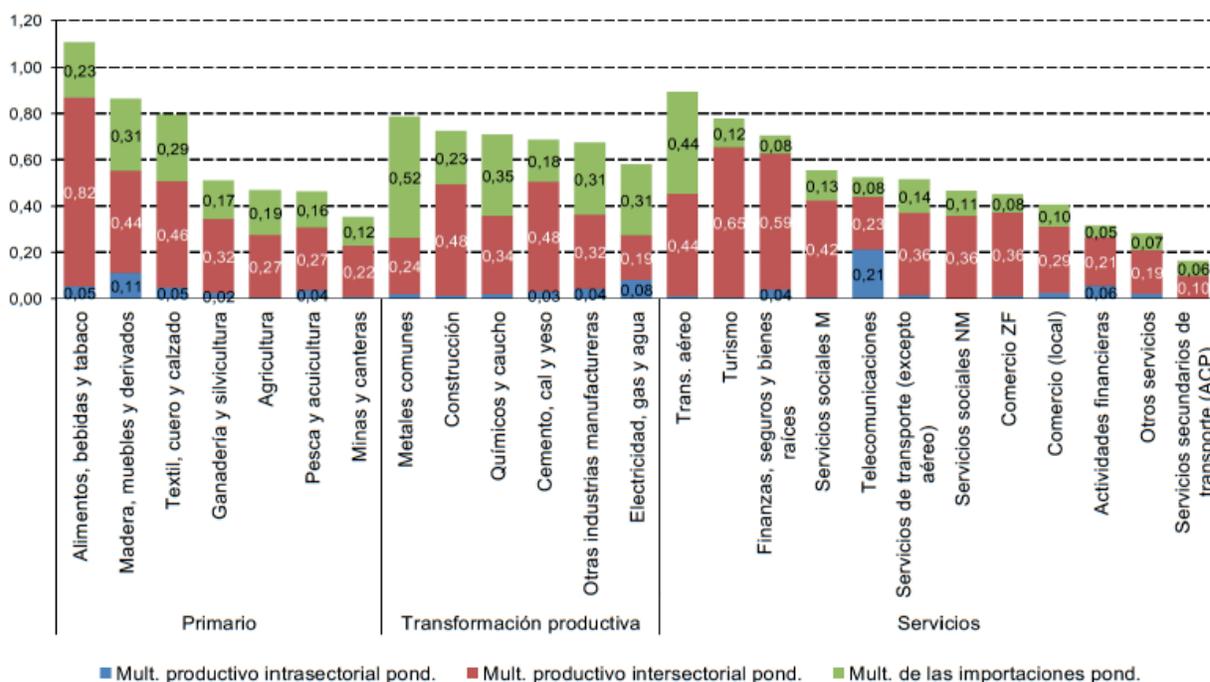
Aparte de la composición industrial del PIB, hay otros factores que continúan marginando a amplios sectores de panameños de cualquier éxito económico del país:

- La desigual distribución del ingreso entre los dueños del capital (utilidades de las empresas) y los asalariados.
- La heterogeneidad estructural intersectorial (diferencias muy significativas en los niveles de productividad laboral) medida por el producto interno bruto (PIB) por ocupado.

Este desigual reparto de ingreso di-

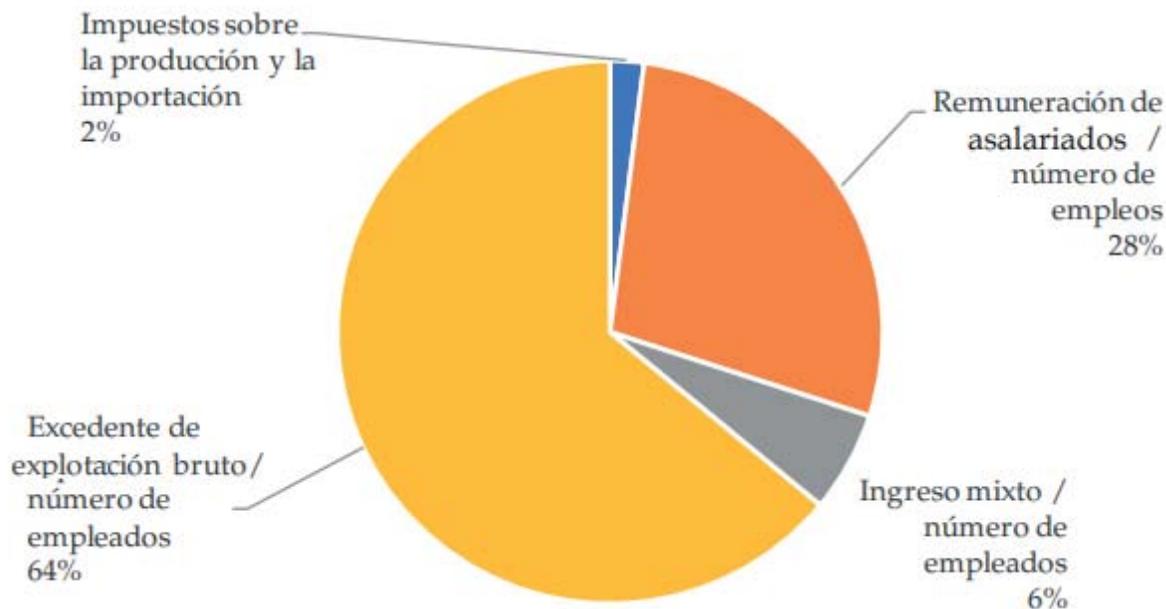
GRÁFICA 2 - PANAMÁ, ENCADENAMIENTO HACIA ATRÁS DE LOS SECTORES ECONÓMICOS INDUCIDOS POR EL INCREMENTO DE LA DEMANDA EN UN \$1 MILLÓN, 2012

FUENTE: CEPAL CON INFORMACIÓN DE DEL INEC



GRÁFICA 3 - DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO SEGÚN COMPONENTE POR NÚMERO DE OCUPADOS

FUENTE: CEPAL CON DATOS DEL INEC



ficulta una posterior redistribución de la riqueza generada en el país a través de una posterior implementación de la política fiscal. La capacidad de redistribución a través de la política fiscal limita la capacidad de los impuestos para rendir beneficios mayores a los grupos de menores ingresos ya que el estado debe asumir necesidades que podrían ser satisfechas por los mismos ciudadanos de recibir un salario más justo.

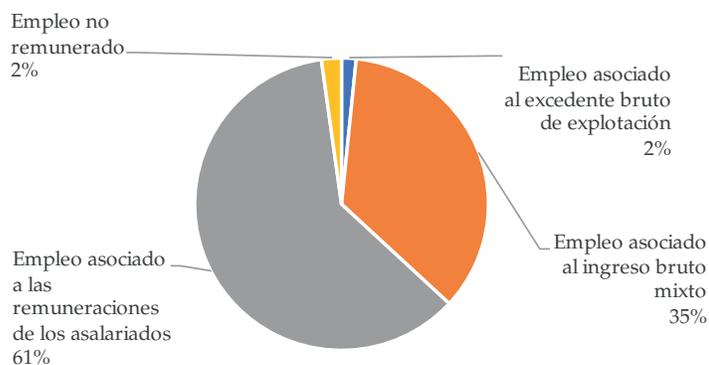
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La distribución del ingreso entre los dueños del capital y los asalariados es notoriamente más desigual en Panamá que en el resto de los países de la región.

En Panamá, actualmente un 64% del PIB llega a manos de los dueños del capital y sólo un 28% a remuneraciones de los asalariados, situación que contrasta con un reparto más

GRÁFICA 4 - DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO ASOCIADO A CADA TIPO DE REMUNERACIÓN

FUENTE: CEPAL CON DATOS DEL INEC



equitativo del PIB observado en los restantes países de la región.

En algunos sectores económicos o industrias panameñas, la distribución es aún más desigual: un 95% y hasta un 99% del PIB sectorial queda en manos de los dueños del capital en industrias como minas,

electricidad, gas, agua y cemento, entre otros.

Aun cuando este tema requeriría de un análisis adicional más acucioso, una primera hipótesis que se podría plantear para explicar este fenómeno es la falta de competitividad en numerosos sectores de la economía

“Sectores como finanzas, seguros y bienes raíces, telecomunicaciones presentan un PIB por ocupado superior a los ciento cincuenta mil dólares anuales, en tanto que otros sectores, tales como el textil, cuero y calzado, y agricultura, exhiben un PIB unos dos mil dólares anuales por ocupado”.

nacional, concluye Minzer.

PRODUCTIVIDAD

Otro hallazgo del estudio de la economía a través de la matriz insumo producto está relacionada con la heterogeneidad estructural intersectorial (diferencias muy significativas en los niveles de productividad laboral) medida por el producto interno bruto (PIB) por ocupado.

Sectores como finanzas, seguros y bienes raíces, telecomunicaciones y servicios secundarios de transporte (Autoridad del Canal de Panamá, ACP), presentan un PIB por ocupado superior a los ciento cincuenta mil dólares anuales, en tanto que otros sectores, tales como el textil, cuero y calzado, y agricultura, exhiben un PIB escasamente de unos dos mil dólares anuales por ocupado.

Este hallazgo explica por qué miles de familias panameñas (dependiendo del sector en el que se desempeñan) no han compartido el mismo aumento en el nivel de bienestar que otras durante los años de mayor crecimiento económico

y plantea que, si la situación se mantiene, no lo compartirán, no importando cuán elevada sea la tasa de crecimiento alcanzada por el país.

“Un desafío pendiente es lograr que estos sectores generen un valor agregado por ocupado mucho mayor al que están logrando en la actualidad. La política pública debiera orientarse al logro de ese objetivo.

Claramente, el problema es de carácter estructural y es necesario empezar a generar el instrumental analítico y empírico requerido para que este tipo de consideraciones sean incorporadas de manera explícita y de forma rutinaria en las discusiones y decisiones relacionadas con la política pública”, enfatizó el expositor.

Se puede acceder a la versión digital de este documento en esta dirección: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41295-analisis-estructural-la-economia-panamena-mercado-laboral>.



DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA FISCAL

NADYA VÁSQUEZ, PHD.

Socióloga por la Universidad de Federal Minas de Gerais, Brasil. Estudios de postgrado y doctorado en Ciencias Políticas y Sociología por el Instituto de Estudios Constitucionales y Universidad Complutense, Madrid, España. Ha ejercido diversos cargos de representación de UNICEF a nivel internacional. Fue asesora del antes Ministerio de Planificación y Política Económica y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en temas de gestión de planificación social y cooperación técnica internacional.

La agenda de los derechos humanos es el resultado de un proceso de conquistas que se materializan en determinados momentos históricos y que está aún sin terminar.

Diversas visiones filosóficas, ideológica y políticas han estado presentes a lo largo de la evolución de los derechos humanos. Sin embargo, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se logra, después de 85 sesiones de trabajo en 34 meses y 1, 400 votaciones, aprobar un instrumento para mantener la paz luego de la Segunda Guerra Mundial.

La historia reciente de los DDHH ha avanzado de la mano de la idea del desarrollo tal y como se entiende hoy. En la Declaración de Filadelfia, 1944, se afirma que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir el bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad y dignidad de seguridad económica y de igualdad de oportunidades”. Este fue el paso a la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

A partir del año 1966 empieza a vincularse la agenda de Derechos Humanos con el derecho al Desarrollo, tal como lo concebimos hoy, con la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas, adoptados finalmente en 1976.

Ambos tratados internacionales diferencian los llamados derechos de primera y segunda generación. De igual forma, se establecen mecanismos para la protección de la población y para que los Estados realicen acciones con respecto de sus derechos.

Pese a las discusiones alrededor del tema, se puede afirmar que se ha unificado una posición en cuanto al reconocimiento de que los estados deben actuar como garantes y les corresponde respetar, proteger, promover y cumplir TODOS los derechos, quedando claro que la expresión “primera y segunda generación” no equivalen de ningún modo a “primera y segunda categorías”.

La doctrina del derecho al desarro-

llo se produjo años más tarde, 1972, cuando el jurista senegalés Keba M Baye, en un curso sobre derechos Humanos en Estrasburgo, afirmó que “la libre disposición de las riquezas y recursos naturales es el corolario del principio de la libertad de los pueblos a disponer de ellos mismos” (Gómez Isa, 2003).

Lo anterior sirvió para que las Naciones Unidas adoptará en 1986 la Declaración del Derecho al Desarrollo, que reconoce el desarrollo como un derecho humano inalienable del que todas y cada una de las personas son titulares, participantes activos y beneficiarios. Se abre la etapa de los derechos de tercera generación o derechos de solidaridad.

En el año 1993, la Declaración de Viena reafirmó el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable.

En el año 2000 se aprobó la Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el año 2015, la Declaración y Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030, que supone un avance con respecto a la primera

“Panamá destaca por tener una de las economías de mayor crecimiento en la región, pero también uno de los más bajos niveles de gasto social central como porcentaje del PIB”

ya que se centra en la aplicación universal en torno a la prosperidad de las personas en un planeta sano y en paz.

La Declaración y Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad única para que se nutra del carácter vinculante de los tratados de derechos humanos y el desarrollo pueda llegar a todas y cada una de las personas del planeta.

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA FISCAL

La Agenda 2030 se enfoca en la necesidad de erradicar la pobreza y el hambre señalando que el

crecimiento económico no es en sí garantía para reducir las desigualdades y que éstas tienen un impacto desfavorable sobre el crecimiento económico.

La situación de la pobreza y el hambre en el mundo es altamente conocida, así como lo es el hecho de la desigualdad como resultado de la desequilibrada repartición de la riqueza y las rentas. América Latina es la región más desigual del mundo con 8 países, de un total de 10, con mayores índices de desigualdad y Panamá ocupa el 6 lugar en este rango internacional (CEPAL, 2018).

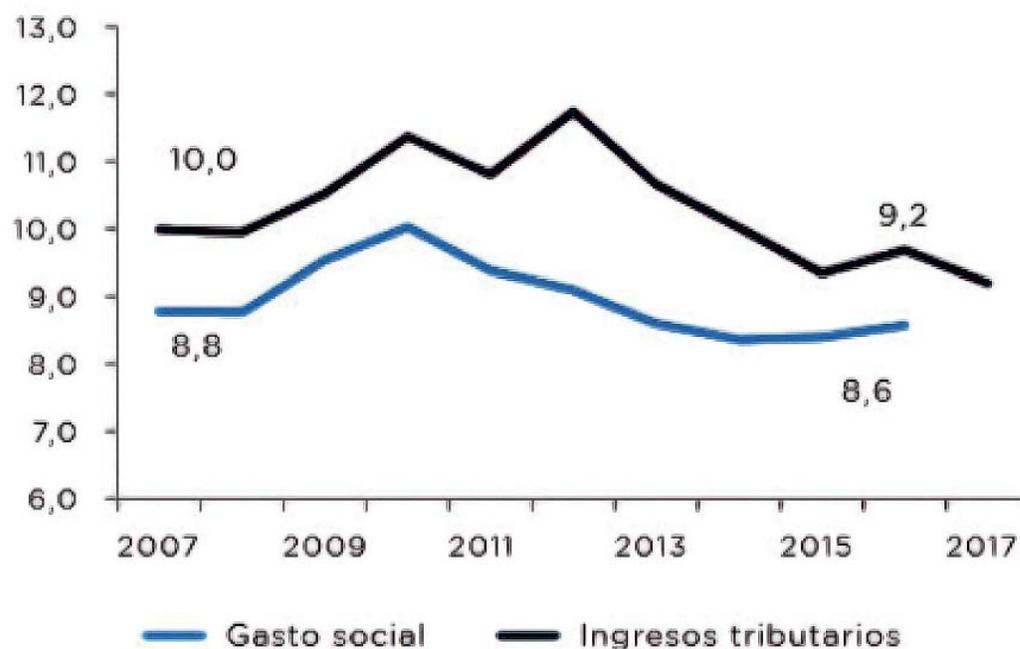
DATOS QUE ALERTAN ACERCA DE LO QUE FALTA EN MATERIA FISCAL ES ESTE PAÍS.

Panamá se destaca por tener una de las economías de mayor crecimiento en la región, pero también uno de los más bajos niveles de gasto social central como % del PIB – 8.6%. Es decir, el 6 más bajo de los países incluidos en el Panorama Social de America Latina 2018 de la CEPAL. Este lugar solo superando a 5 países (Haití, Guatemala, Bahamas, Guyana y dominicana).

Reducir la desigualdad implica abordar los determinantes estructurales que afecta el derecho inalien-

GRÁFICA 5 - GASTO SOCIAL E INGRESO TRIBUTARIO (% DEL PIB)

FUENTE: CEPAL CON IDATOS DEL INEC



“El aumento de la desigualdad tiene sus raíces en la merma de los derechos laborales y el debilitamiento de los sistemas de protección social, la regulación financiera inequitativa, las políticas fiscales regresivas y la captura de la toma de decisiones democrática por las élites económicas.”

ble a una vida digna a partir de:

- Políticas públicas universales focalizadas en los más desfavorecidos,
- Marcos normativos e institucionales sólidos; y disponibilidad de recursos financieros que se articulen de manera coherente.
- La disponibilidad de recursos públicos suficientes, efectivos y sostenibles para la realización de los derechos humanos y superación de las desigualdades resultan de la política fiscal y ésta como política pública, en su vertiente recaudatoria y de gasto público, está sujeta a regirse por los principios contenidos en la legislación internacional de derechos.

Estos principios son:

- Igualdad y no discriminación
- Transparencia, rendición de cuentas y participación.
- Progresividad y prohibición de la regresividad.
- Generación y utilización del máximo de los recursos disponibles, a través de una tributación suficiente y sostenible, de modo equitativo y no discriminatorio.

Es evidente el poco significado que atribuyen los estados a estos principios. Sobrados análisis indi-

can cómo las cargas tributarias favorecen a los ingresos de capital y establecen obligaciones más onerosas sobre los ingresos laborales (CEPAL. 2019).

Los fallos y las conclusiones de los diversos órganos de tratados Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Consejo de Derechos Humanos, Relatoría de Derechos Económicos y Sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) dejan ver con respecto a los informes presentados por Panamá, entre algunas cosas:

- Existencia de políticas económicas y sociales que favorecen manifiestamente a los grupos urbanos y de mayores ingresos y la asignación desequilibrada de los recursos,
- Despilfarro, programas sociales ineficaces para los grupos desfavorecidos, especialmente indígenas; y
- Falta de medidas para incrementar las aportaciones en educación, en particular los pocos recursos destinados para luchar contra el analfabetismo y fomentar la enseñanza primaria y secundaria, la ausencia de información sobre la asignación de recursos a los distintos niveles y tipos de enseñanza.

Es evidente los déficits del estado panameño en transparencia, rendi-

ción de cuentas y la participación. El país tiene una tradición de informes elaborados de manera rápida y tardía. El último informe presentado al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Políticos data de más 18 años, según aparece en los registros. Esto resulta en casi dos décadas (4 gobiernos sin incluir el gobierno que ha asumido en el 2019), que el país no ha rendido cuentas sobre los recursos financieros invertidos para hacer realidad los DESC (Véase ohchr.org).

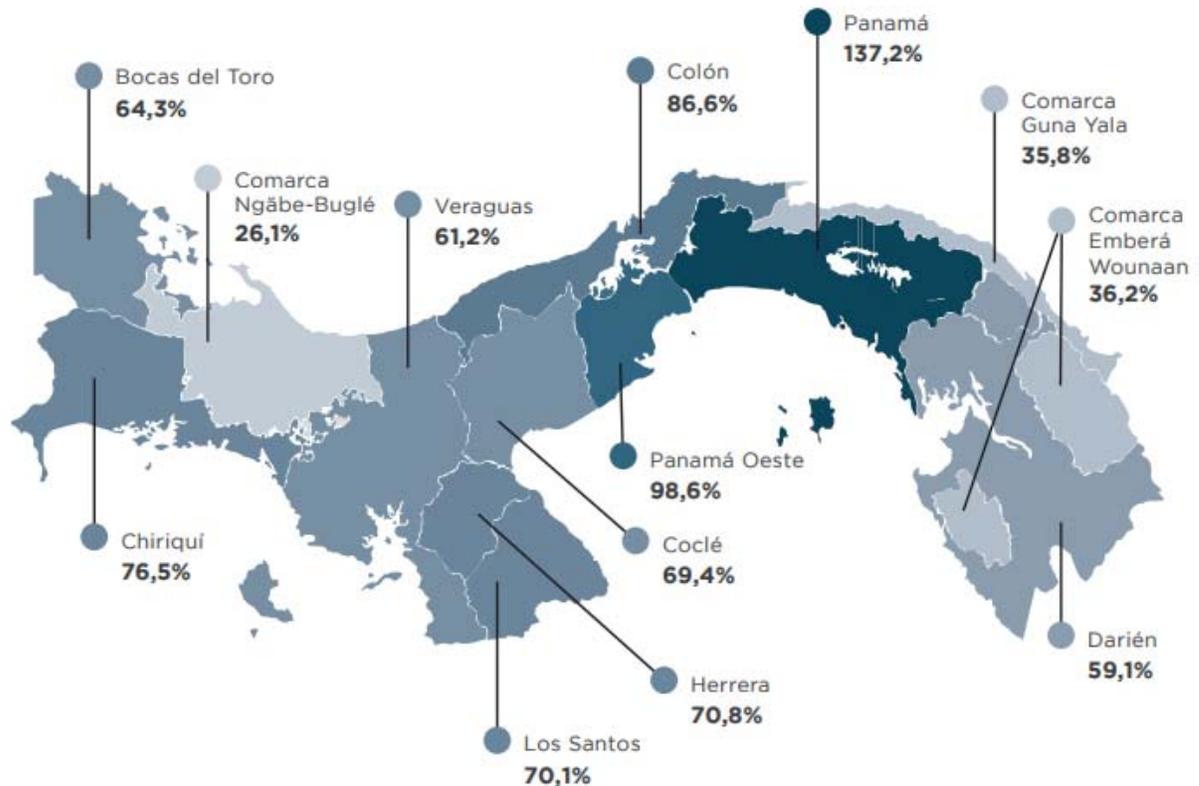
Para los efectos, debería llamar la atención que comparado con las llamadas “listas grises” de algunos organismos de carácter financiero en materia de derechos humanos debería considerarse esto como una alerta roja con respecto a la importancia que tiene el responder a los derechos humanos de los panameños y panameñas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano señalan la obligación de los Estados “de movilizar el máximo de los recursos de que disponen con el objetivo de realizar de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales de la población sin discriminación y protegiendo los contenidos mínimos de estos derechos”.

Según ha reiterado el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales que un país no tenga

GRÁFICA 6 - INGRESO PROMEDIO DE LOS HOGARES (PROMEDIO DEL PAÍS = 100 2015)

FUENTE: CEPAL CON IDATOS DEL INEC



altos ingresos no significa que no pueda movilizar recursos para satisfacer esos derechos. Por ejemplo, los países con altos niveles de evasión fiscal o que conceden beneficios fiscales que no benefician a todos y limitan la recaudación y la posibilidad de mayor presupuesto para la inversión social están claramente violando la norma de máximo de los recursos disponible.

Asimismo, los países con grandes ineficiencias en el gasto público (gastan mucho y hacen poco) o con altos niveles de corrupción, también están violando la norma al desper-

dicar los recursos disponibles que podrían garantizar la realización de los derechos de sus habitantes.

DERECHOS HUMANOS, POLÍTICA FISCAL Y OPORTUNIDADES PARA LA AGENDA NACIONAL DE DESARROLLO

Abordar el tema de los Derechos Humanos y la Política Fiscal: Oportunidades para la Agenda Nacional de Desarrollo no es tarea fácil, pero si imprescindible ante los retos de una sociedad caracterizada por la desigualdad.

Ante este reto, algunas considera-

ciones:

1. Los principios éticos y políticos de los derechos humanos y la mejora de la calidad de la vida democrática permiten una nueva mirada respecto a la reforma de la Constitución a la que aspira la sociedad panameña y, también, la posibilidad de abrir la puerta para plantear una sólida relación entre el Estado de Derechos y los Derechos Humanos.

2. La política fiscal como política pública, tanto en su vertiente recaudatoria como de gasto público, tiene que ceñirse a los principios y

“La disposición real para el diálogo y búsqueda de medidas efectivas es la que puede acortar el tiempo para que se cierren las brechas de la desigualdad, la inequidad y la exclusión. Es imperativo tener presente que estos temas tienen que ver con la vulneración de derechos y que no se puede reducir la mirada al incumplimiento de los ODS”.

obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

3. Una agenda de desarrollo sustentada en los derechos humanos conlleva la necesidad de un acercamiento entre las autoridades económicas y los activistas de derechos humanos. Este acercamiento tiene que superar la vieja tradición de que a los primeros les correspondía los temas de recaudación y presupuesto, mientras que el activismo de los segundos les hacía descuidar la forma de obtener los recursos financieros para lograr los derechos humanos que reclamaban. (Luisiani, 2015).

4. La política fiscal requiere someterse a una evaluación a fondo tanto de la vertiente recaudatoria como del gasto social, en cuanto a su eficien-

cia, su impacto en la equidad y en la reducción de la pobreza.

Cualquier proceso de reforma constitucional o fiscal tiene que partir de este ejercicio.

5. La incertidumbre económica obliga conocer los resultados en materia de derechos humanos y definir medidas fiscales para una recaudación justa. Se requiere definir objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo y la forma como estos han de ser financiados considerando, por ejemplo:

- el potencial redistributivo de medidas de carácter progresivo,
- los ajustes necesarios a las políticas de carácter regresivo que inciden en la profundización de las desigualdades existentes y;
- diseñar las medidas administrativas y la estructura institucional para combatir la elusión y evasión fiscal.

6. La situación de crisis y contención del gasto público obliga a un análisis de parte de equipos multidisciplinarios para conocer el impacto de los ajustes y diseñar medidas que aseguren los estándares esenciales de derechos económicos, sociales y culturales. Organismos vinculados al seguimiento de los derechos humanos han diseñado metodologías para aplicar a las políticas fiscales los principios fundamentales de derechos humanos, las garantías de no discriminación, las obligaciones con respecto a los recursos máximos y la rendición de cuentas.

7. La rendición de cuentas ante los

mecanismos de seguimiento y la ciudadanía constituye la mayor expresión de voluntad del Estado de responder, como garante, a la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. La presentación del informe pendiente desde el año 2004 sobre el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye una oportunidad de hacer bien el proceso y consensuar un plan que lleve a un cambio real de conducta en la recaudación y obtención de resultados en materia de justicia social.

8. Lo anterior abriría una oportunidad para la función de seguimiento y monitoreo que debe articularse alrededor de grupos académicos, ONGs, activistas de derechos humanos y otros sectores sociales.

9. La disposición real para el diálogo y búsqueda de medidas efectivas es la que puede acortar el tiempo para que se cierren las brechas de la desigualdad, la inequidad y la exclusión. Es imperativo tener presente que estos temas tienen que ver con la vulneración de derechos y que no se puede reducir la mirada al incumplimiento de objetivos a largo plazo como es el caso de las ODS. No se niega su importancia, pero las respuestas a las situaciones de injusticias adquieren un carácter inmediato e impostergable para lograr una sociedad inclusiva, justa y solidaria.

“La política fiscal requiere someterse a una evaluación a fondo tanto de la vertiente recaudatoria como del gasto social, en cuanto a su eficiencia, su impacto en la equidad y en la reducción de la pobreza. Cualquier proceso de reforma constitucional o fiscal tiene que partir de este ejercicio”.



BIBLIOGRAFIA

Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/70/1 (2015). Declaración y Objetivos de Desarrollo Sostenible. N.Y. USA.

World Inequality Lab 2018 (2018). Paris School of Economics. Paris, France.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- (2015). Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos. Washington D.C.

CIDH; ACIJ, Dejusticia, Fundar y otros (2017). Una Política

Fiscal Justa para Combatir la Pobreza y Garantizar los Derechos Humanos. Washington D.C.

CEPAL (2018). La Ineficiencia de la Desigualdad. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Villaseñor Alonso I, (2015). La democracia y los derechos humanos: una relación compleja, INAH. México, D.F.

Gómez Isa, F (2003). El Derecho al Desarrollo: Entre la Justicia y la Solidaridad, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos No. 1. Universidad de Deusto. Bilbao, España

OXFAM Internacional (2017); Guerras Fiscales. Oxford, UK.

Conde, Ma. Jesús (2019). Derechos Humanos, Trabajo Decente y Desarrollo Sostenible. PGES, Panamá.

Center for Economic and Social Rights (2017). Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos: Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina. N.Y. USA.

CIDH (2019) Instrumentos de Derechos Humanos. Washington, D.C.

RETOS DE LA POLÍTICA FISCAL PANAMEÑA

PROFESOR JUAN JOVANÉ DE PUY

Juan Jované De Puy es un economista, profesor y político panameño. Fue director de la Caja de Seguro Social de Panamá (1999 - 2003) y fue candidato presidencial independiente en las elecciones generales de 2014. Se graduó en 1970 con una licenciatura en Economía en la Universidad de Panamá y obtuvo una maestría en Ciencias Económicas en 1972 en la Universidad de Chile.

Entre los elementos más interesantes del pensamiento de Joseph A. Schumpeter, el eminente economista austriaco, afamado, entre otras cosas, por su manejo del tema de las innovaciones, está su idea según la cual todo el análisis económico está construido, tal como lo propone en su monumental obra *History of Economic Analysis* (1986), sobre la base de Visiones, es decir de preconceptos.

Es así que, de acuerdo a este autor, “el esfuerzo analítico es necesariamente precedido por un acto cognitivo preanalítico que suministra la materia prima para el esfuerzo analítico”, añadiendo que en su libro este acto cognitivo preanalítico será llamado *Visión*” (1986, p. 39, traducción libre nuestra J J).

Para Schumpeter esta realidad constituye una ancha puerta para la presencia inevitable de elementos ideológicos en el análisis económico, tendencia que debe contrabalancearse con un riguroso esfuerzo metodológico. Pese a esto Robert Heilbroner ha argumentado, en forma convincentemente a nuestro juicio, que la presencia de formas ideológicas que acompañan a la *Visión* simplemente son un elemento necesario para el análisis económico, no

una simple debilidad corregible. De acuerdo a Heilbroner la ideología no es un elemento extraño que degrada la pureza del análisis económico, sino que, “por el contrario, el juicio político y los valores son esenciales e indispensables para el análisis porque no podríamos generar las formas originales sin ellos” (Heilbroner, 1996, p.47, traducción libre nuestra J J).

Sin entrar a profundizar en este debate, es posible afirmar que frente al tema que nos ocupa existen dos Visiones opuestas. La primera de ella está dada por lo que el propio Von Mises llamó el nuevo liberalismo. Para este autor la igualdad entre los seres humanos es una falsa idea: “... nada es tan infundado como la afirmación de la supuesta igualdad de toda la raza humana” (Von Mises, 2005, p. 9, Traducción Libre Nuestra). Se trata, obviamente, de una *Visión* en la que los derechos humanos, sobre todo los de tercera y cuarta generación, simplemente no tendrían una base real.

La *Visión* alternativa es, desde luego, la que encontramos en el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de acuerdo a la cual: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y

derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Se trata de una *Visión* directamente conectada con las posiciones humanistas, las cuales pueden alimentarse, sin embargo, de diversas fuentes filosóficas.

Lo que sigue de este trabajo se basa en esta segunda *Visión*, no solo porque resultaría estéril intentar desarrollar el tema desde la *Visión* del “Nuevo Liberalismo” de Von Mises, sino porque el respeto pleno a los derechos humanos es el único camino que tiene la sociedad de lograr un verdadero entorno profundamente democrático, que sea económicamente, socialmente y ambientalmente sostenible.

DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO

A fin de poder conectar la problemática tributaria con los derechos humanos y con los llamados Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), entendidos como parte de la base necesaria para poner en marcha una estrategia de desarrollo basado en los derechos humanos (CEPAL, 2018), resulta importante realizar algunas apreciaciones sobre la relación entre el bienestar de la pobla-

“Existe una creciente evidencia que permite señalar que las economías con alta desigualdad tienden a estancarse. Más aún, la llamada teoría del rebalse (trickle – down economics), según la que los más pobres a final de cuentas se beneficiarán del crecimiento cuando la copa de los más ricos se colme, simplemente ha sido refutada tanto en el campo conceptual, como en el de la evidencia práctica”.

ción y la eficiencia económica.

Lo que se busca destacar aquí es que el gasto público y la inversión en favor de la población y su bienestar tienen, si se realiza adecuadamente, un doble impacto. En efecto, para dar algunos ejemplos, la asignación de recursos para la seguridad y soberanía alimentaria, como en salud y educación constituye un elemento fundamental para asegurar la base material de los derechos humanos. Además, como es ahora de conocimiento general, estos gastos constituyen una importante inversión en términos de poder contar con una fuerza de trabajo altamente productiva, la que pueda operar adecuadamente en el complejo mundo de lo que Stiglitz y Greenwald (2014) llaman la sociedad de aprendizaje.

Así mismo, es útil destacar, que ahora resulta claro que el análisis económico tiene la capacidad de demostrar que existe una real contradicción entre la eficiencia económica y social y la desigualdad (CEPAL, 2018). Así mismo, existe una creciente evidencia que permite señalar que las economías con alta desigualdad tienden a estancarse (Ostry et al, 2014; Berg and Ostry, 2011). Más aún, la llamada teoría del rebalse (trickle – down economics), según la que los más pobres a final de cuentas se beneficiarán del crecimiento cuando la copa de los más ricos se colme, simplemente ha sido refutada tanto en el campo

conceptual, como en el de la evidencia práctica (Stiglitz, 2019).

Se debe, además, tener en cuenta que la solución a los graves problemas ambientales que enfrenta la humanidad solo podrán ser resueltos en base a una nueva forma civilizatoria, en la que la solidaridad, tanto intrageneracional como intergeneracional, juegue un papel decisivo.

BAJA TRIBUTACIÓN Y BAJO GASTO SOCIAL

Teniendo en cuenta lo anterior se puede partir señalando que en Panamá se pueden observar bajas tasas efectivas de tributación. Es así que, de acuerdo a un trabajo reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, editado por Verónica Zavala y otros colaboradores (2019), los ingresos tributarios de Panamá representan

alrededor del 10.9% del producto interno bruto (PIB), cifra muy por debajo del promedio de la región (17.8%), lo que significa que



“Si bien Panamá cuenta con los ingresos del Canal de Panamá, lo cierto es que la presión fiscal equivalente en nuestro país, la que se calcula incluyendo estos ingresos y las contribuciones sociales, es una de las más bajas de América Latina, la cuarta menor, con un 19.8% del PIB”.

nuestro país tiene la segunda más baja presión tributaria de América Latina. Más aún, de acuerdo a este documento si bien Panamá cuenta con los ingresos del Canal de Panamá, lo cierto es que la presión fiscal equivalente en nuestro país, la que se calcula incluyendo estos ingresos y las contribuciones sociales, es una de las más bajas de América Latina: la cuarta menor, con un 19.8% del PIB.

La situación, vale la pena señalar, puede ser aún peor que la expuesta por el BID. Es así que en base a las estadísticas oficiales de la Dirección General de Ingreso del Ministerio de Economía y Finanzas (DGI), la relación entre la recaudación efectiva de impuestos tributarios y el PIB alcanzó en el 2016 al 8.9% del PIB. Esta cifra resulta, además, inferior a la observada para el 2013 (10.7%).

Conviene señalar, nuevamente utilizando datos de la DGI, que en nuestro país durante el 2017 el impuesto sobre la renta, que es el que más se acerca al concepto de tributo progresivo, solo representó el 45.8% del total de la recaudación de impuestos y el 33.4% por ciento de los ingresos corrientes del gobierno. En ese año el impuesto sobre la renta recaudado fue de apenas el 4.0% del PIB. Si se excluye el capotado a partir de las planillas, es decir el que es pagado por los asalariados, este porcentaje se reduce al 2.4% del PIB

A esta altura de la presentación es

útil señalar que la progresividad del impuesto sobre la renta en Panamá, está por debajo del promedio de América Latina. En este caso datos utilizados por la CEPAL (Gómez y Rossignolo, 2014) muestran que el Índice de Kawani, diseñado para mostrar la magnitud de la progresividad del impuesto sobre la renta, alcanza a tan solo 0.2439, mientras que el promedio simple para 14 países de América latina alcanza a 0.3361. Destaca la diferencia con países como Chile (0.3886), Uruguay (0.3665) y Costa Rica (0.3328).

Como es de esperarse, toda esta situación incide directamente en el volumen del gasto público social. Utilizando nuevamente los datos recientes proporcionados por el BID, se puede observar que en referencia a los desembolso públicos de recursos: “el gasto social se ha mantenido relativamente constante en torno al 8.5 – 9.0%, una cifra casi tres puntos inferior al promedio de América Latina y casi la mitad de Chile y Uruguay.” A esto se puede agregar que, mientras que en Panamá “el gasto social apenas ha variado, en la región ha aumentado en 2.2 punto del PIB (4 puntos en Uruguay y 4.4 en Chile)” (Zavala et al, p. 13).

EVASIÓN

De acuerdo a la CEPAL (2019) resulta que “la evasión y elusión tributaria sigue siendo uno de los principales obstáculos a la movilización de recursos internos para financiar

la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Región.” Se trata de una situación que no es ajena a la realidad panameña.

Este caso se puede partir estableciendo que en nuestro país para el año 2016, último año con datos disponibles (DGI), el total de incumplimiento en la recaudación tributaria, es decir la diferencia entre lo que teóricamente se debería recaudar y lo efectivamente recaudado, totaliza un monto de \$4,744.9 millones, cifra equivalente al 8.2% del PIB.

El significado de este indicador, que apunta hacia la evasión, se puede evidenciar si se tiene en cuenta que se trata de un cifra equivalente al 43.0% del total del gasto público en consumo y formación bruta de capital durante el año 2016.

El elemento que más contribuye al incumplimiento en la recaudación tributaria se encuentra en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, con el 64.2% del total (\$3,044.2). También es importante a este respecto el papel jugado por el impuesto a la transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS) en la evasión impositiva. En este caso la tasa de incumplimiento alcanza al 33.4%, que representó el 26.5% del total (\$1,256.7 millones). Ambos componentes muestran el papel del sector empresarial en este problema.

También resulta de interés señalar

TABLA 1 - RESUMEN DE HALLAZGOS DE ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL IRP EN ALC

FUENTE: GOMEZ-SABAINI, JIMÉNEZ Y ROSSIGNOLC (2012), BARREIX Y VELAYOS (2013)

País	Año	Indices				
		Gini antes de impuestos	Quasi-Gini de impuestos	Kakwani	Gini después de impuestos	Reynolds-Smolensky
Argentina	2006	0,5133	0,8821	0,3688	0,5018	-0,0115
Brasil	2003	0,6180	0,9243	0,3063	0,6119	-0,0061
Chile	2006	0,5791	0,9677	0,3886	0,5584	-0,0207
Costa Rica	2004	0,5770	0,9098	0,3328	0,5692	-0,0078
Ecuador	2004	0,4080	0,8310	0,4230	0,4040	-0,0040
El Salvador	2006	0,5034	0,8281	0,3247	0,4947	-0,0087
Guatemala	2000	0,5957	0,9115	0,3158	0,5946	-0,0011
Honduras	2005	0,5697	0,9000	0,3303	0,5647	-0,0050
Nicaragua	2001	0,5963	0,9441	0,3478	0,5905	-0,0058
Panamá	2003	0,6364	0,8803	0,2439	0,6312	-0,0052
Perú	2004	0,5350	0,5820	0,0470	0,5344	-0,0007
República Dominicana	2004	0,5160	0,9057	0,3951	0,4759	-0,0347
Uruguay	2006	0,4995	0,8630	0,3635	0,4875	-0,0120
Venezuela	2004	0,4230	0,8400	0,4170	0,4210	-0,0020
Promedio no ponderado		0,5407	0,8693	0,3289	0,5314	-0,0090

que, según datos del Instituto de Estadística y Censo, existe una notable evasión de las cuotas obrero - patronales del seguro social por parte de los dueños y administradores de las empresas formales. Es así que las estadísticas de este organismo muestran que en agosto de 2018 se contabilizaron 105,890 asalariados clasificados como trabajadores informales de las empresas formales, los cuales no contaron con contrato escrito de trabajo y no fueron reportados a la Caja de Seguir Social.

Es interesante señalar que, teniendo en cuenta el acápite anterior y el

presente, se puede llamar la atención que el impuesto sobre la renta en Panamá tiene una baja capacidad redistributiva. Es así que el llamado índice de Reynolds y Smolensky mostró un valor de 0.0052, mientras que en Chile y Uruguay fue de 0.0207 y 0.0120. En Costa Rica, se puede añadir, fue de 0.0078 (Gómez y Rossignolo, 2014).

CORRUPCIÓN Y DEUDA

De acuerdo a la más reciente información publicada por Transparencia Internacional (2019) en Panamá se puede observar una elevada percepción ciudadana en relación a la

existencia de actos de corrupción. Según la encuesta practicada por esta organización a principios del 2019, el 56% de la población considera que la corrupción en el país se ha elevado en el último año. Así mismo, se concluyó que el 85% de los encuestados piensan que la corrupción es un grave problema para el gobierno. A esto se agrega que el 79% de los mismos consideran que este último está perdiendo la batalla contra la corrupción.

Esta percepción tiene, sin duda alguna, una base en la realidad concreta. Aun cuando resulta difícil

medir con precisión la dimensión económica de este fenómeno, lo cierto es que el mismo, que proviene de una colusión ilícita entre funcionarios públicos y empresarios del sector privado, limita seriamente la capacidad que el menguado gasto público resuelva los problemas observados en los servicios públicos básicos.

En términos numéricos de acuerdo a Guido Rodríguez, exdirector del diario la Estrella de Panamá y actual Fiscal de Cuentas, la corrupción en Panamá representaría entre un 3% y 4% del PIB (La Estrella de Panamá, 2014). Por su parte, Alfredo Motta en una comparecencia en TVN (2015) consideró que en nuestro país se pierden aproximadamente \$800 millones anuales por la corrupción.

Más allá de los aspectos cuantitativos se debe destacar la presencia de un grave problema institucional en el país, que incluye al sistema electoral, el que ha permitido la presencia persistente de la corrupción (Jované, 2018).

No es de extrañarse, entonces, que según la citada encuesta de Transparencia Internacional (2019) el 23% de los encuestados señaló haber recibido una oferta de pago por su voto.

Lo peor es que el sistema electoral está diseñado para mantener el control económico y político en manos de las elites económicamente dominantes del país. A esto se agrega, un sistema de justicia sesgado y selectivo, el cual ampara la impunidad.

Un ejemplo de todo esto es la forma en que se utiliza la renta del Canal de Panamá que es trasladada anualmente al gobierno central por

la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Esta alcanzó, durante el año fiscal 2016 del Canal a \$1,032 millones, esperándose que en el 2019 se eleve a \$1,736.0 millones.

En lo concreto, la misma, para comenzar, tal como queda claro de los niveles de tributación en el país, sirve para que las elites económicas dominantes gocen de un régimen fiscal con una baja carga tributaria.

Esta, además, simplemente entra, sin ningún destino específico, a la cuenta general del gobierno central, utilizándose con mucha discrecionalidad, lo que es capaz de dar lugar a actos de corrupción.

Los problemas de la tributación, el gasto público y la corrupción se vincula con la problemática de la deuda pública. Panamá, como es sabido, recientemente ha logrado altos niveles de crecimiento económico.

Una parte significativa del mismo ha sido impulsado por el gasto destinado a la construcción de infraestructura, financiado por un alto nivel de endeudamiento público. Es así que entre el 2014 y el 2019 la deuda pública se elevó en 56.6%, al pasar de \$18,231.0 millones a \$28,556.5 millones en la actualidad.

El nivel registrado en este momento y la proyección hacia el 2020 de la deuda pública, han llevado a que en la propuesta original de presupuesto público presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas para ese año, el servicio de la deuda alcanza al 31.3% del gasto total presupuestado (\$23,316.3 millones).

Hacia futuro se calcula que el servicio de la deuda del país entre el 2019 y el 2023 alcanzará a \$10,000 millones, de los cuales \$4,000 millo-

nes corresponden a intereses. Esto muestra la presión que a esta altura ejerce y seguirá ejerciendo el servicio de la deuda pública sobre el gasto estatal y su estructura. No menos importante es la dependencia que esta situación genera en relación al capital financiero internacional.

¿QUÉ HACER?

Lo anteriormente expuesto permite señalar que si, como debe ser, el objetivo de la economía es promover el mayor desenvolvimiento posible de las potencialidades humanas de toda la población, lo que precisa de una estrategia de desarrollo centrada en los derechos humanos, resulta ser que las estructuras fiscales existentes en nuestro país distan mucho de ser las óptimas.

De lo anterior se desprende que en el profundo cambio institucional que Panamá necesita urgentemente, se deben abordar un conjunto de tareas referidas al ámbito fiscal.

Entre estas se pueden mencionar las siguientes: la erradicación de la evasión y elusión impositiva y de las cuotas de la seguridad social, que se ha convertido en un fenómeno generalizado; la construcción de un sistema tributario equitativo, cónsono con las necesidades del desarrollo inclusivo sostenible, apoyado en los criterios de la progresividad y solidaridad, el que supere la forma impositiva regresiva actual; la lucha permanente y profunda contra la corrupción generalizada; la utilización de la renta del Canal que se le entrega al gobierno central para los fines del desarrollo, evitando que la misma se convierta en fuente de clientelismo; la ampliación de la participación de los diversos sectores sociales en la conformación

de un presupuesto de gasto que priorice los servicios públicos y el desarrollo de los recursos humanos calificados; la construcción de una red de seguimiento y rendición de cuentas, destinada a asegurar la eficiencia y eficacia del gasto público

La mejor manera de alcanzar estos objetivos sería a través de un Pacto Fiscal, el cual ha sido definido como “un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado”, el cual, consecuentemente, “ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento” (CEPAL, 1998, p. 7).

La gran pregunta que queda por hacerse es si las elites económicas dominantes del país estarían dispuestas, a partir de un Pacto Fiscal, a renunciar a sus privilegios y cumplir con su responsabilidad social frente al desarrollo inclusivo, socialmente equitativo y ambientalmente sostenible.

En todo caso, sea cual fuera la respuesta a esta interrogante, la profundización de la conciencia y la organización de los sectores populares y medios de la sociedad tendrán que crecer como fuerza política, a fin de asegurar los cambios necesarios

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.

CEPAL (2018a), La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Una Oportunidad para América Latina y el Caribe,

Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2018), La Ineficiencia de la Desigualdad, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (1998), El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Berg, Andrew and Ostry, Jonathan D. (2011), Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?, IMF Discussion Note.

Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (2017), Boletín Tributario 2017, Panamá.

Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Rossignolo (2014), La Tributación Sobre las Altas Rentas en América Latina, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Heilbroner, Robert, The Embarrassment of Economics, (1996), Challenge, November – December.

Jované, Juan (2018), Corrupción, Instituciones y Economía Política, Panamá

La Estrella de Panamá (2014), Corrupción Cuesta entre 3% y 4% del PIB Panameño, <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/781070-330/corrupci%C3%B3n-cuesta-entre-3-y-4-del-pib-paname%C3%B1o> .

Ostry, Jonathan D et al (2014), Redistribution, Inequality and Growth, International Monetary Fund, Research Department.

Schumpeter, Joseph Alois (1986), History of Economic Analysis, Routledge, first paperback edition, United Kingdom.

Stiglitz, Joseph E. (2019), Power New York, People and Profits, W. W. Northon & Company, New York.

Stiglitz, Joseph E. and Greenwald, Bruce C. (2014), Creating a Learning Society, Columbia University Press, USA.

Transparencia Internacional (2019), Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019.

TVN (2015), Analistas Advierten: La Corrupción en Panamá Impacta el Futuro de los Pobres, https://www.tvn-2.com/nacionales/judicial/corrupcion-Panamá-futuro-pobres_0_4299320085.html .

Von Mises, Ludwig, Liberalism (2005), Liberty Fund, Indianapolis.

Zavala et al, editores (2019), BIDEconomics Panamá: Desafíos Para Consolidar su Desarrollo, Grupo BID.

EL ALCANCE DE LA POLÍTICA FISCAL EN UN AMBIENTE DE CAMBIO PERMANENTE

EDUARDO QUIRÓS

Eduardo Antonio Quirós es abogado, graduado de la Universidad de Panamá. Se desempeñó como viceministro de Finanzas en el Ministerio de Economía y Finanzas y Ministro Obras Públicas. Fungió como profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Latina de Panamá y también ha estado en junta del Consejo Nacional de Periodismo (CNP) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

Panamá necesita con urgencia espacios de diálogo para conocer mejor nuestra realidad, conocernos nosotros mismos y conocer lo que piensan los demás y lo que piensan los demás de lo que nosotros pensamos. En ese conocimiento y a partir de él, podríamos co-soñar una nueva sociedad y también co-construir esa sociedad.

Quiero centrar mi aporte en esa necesidad de conocimiento desde todas las perspectivas y acepciones que requiere nuestra sociedad, pero subrayar que ese conocimiento exige, al igual que la relación entre las personas, sinceridad.

La única forma de que podamos usar la política fiscal o cualquier otra herramienta de las que dispone el Estado para hacer efectivos los derechos humanos es conociendo la verdad. En el caso específico de la política fiscal, sincerando las cifras.

Nuestra sociedad necesita de manera imperiosa conocer con sinceridad los niveles del gasto público y la realidad de los in-

gresos, no me refiero a las cifras globales, que llegan en muchas ocasiones tarde, sino de manera desagregada, detallada y comparada. Tengo respeto por el equipo técnico del MEF y de la Contraloría, pero debemos decir que en el proceso de sincerar las cifras nacionales como país, tenemos mucho pendiente.

No es un tema menor. Convivimos en una sociedad mucho más interrelacionada, intercomunicada e interactiva y en la medida en que no solo los expertos, sino también los sectores diversos, gremios, academia y todo aquel interesado, pueda acceder a la información fiscal, estaremos multiplicando exponencialmente la capacidad colectiva para fomentar el crecimiento, el desarrollo, la mejor distribución de la riqueza, los derechos humanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Podemos hacernos unas preguntas tal vez incómodas: ¿cuál es la capacidad real que tiene cualquier persona interesada en obtener data actualizada de

ingresos y gastos y su comportamiento? ¿Cuántos institutos y *think tanks* (tanques de pensamiento), tiene nuestra academia que elaboren estudios sobre nuestra política fiscal para poder entender la realidad nacional y comparada? ¿Cuántos partidos políticos, gremios o asociaciones presentan a la sociedad sus análisis y propuestas sobre la política fiscal? ¿Cómo puede el ciudadano formarse una posición o argumentar en contra de la política fiscal si no existe un debate sincero y de altura sobre ello?

La política fiscal puede contribuir al alcance de los ODS, pero se requiere mucho más que eso. Hay algunos criterios que están cambiando. La política fiscal tenía como uno de sus objetivos la función de estabilizar la economía. ¿Cuál es nuestra realidad hoy? El dinamismo. Todo cambia y cambia muy rápido. Esa velocidad y ese dinamismo nos obliga a repensar y replantear criterios tan recientes como los que hace seis o siete meses nos habíamos estructurado.

“La reforma del Estado implica pasar de un estado cada vez más clientelista a un estado productivo, que reduzca ordenadamente el gasto corriente. Reducir la pobreza y mejorar la calidad de la educación, la sostenibilidad del agua potable, y hasta la institucionalidad y la justicia, necesitan financiamiento. Todo necesita financiamiento”.

Si la realidad es tan cambiante, ¿cómo podemos pretender que siga siendo un objetivo de la política fiscal estabilizar la economía? Tiene que ser acelerar; hacer los recursos más productivos; romper esquemas para sumar a los sectores más vulnerables al desarrollo y permitir al ciudadano comprender que esa política fiscal, a veces compleja y a veces ininteligible, tiene un efecto directo en su calidad de vida. Así se convierte la política fiscal en un motor para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Quisiera mencionar el tema de las excepciones fiscales y los subsidios. El análisis de ese tema complejo y sobre el cual hay posiciones encontradas, lo mismo requiere de sinceridad. Si no conocemos en realidad el peso real de las excepciones fiscales y los pesos reales de los subsidios, no podemos hacer el balance que nos permita tomar decisiones al respecto.

En resumen, para afianzar los derechos humanos habría que hacer una reforma profunda pero concertada del Estado. Concertada. Lo subrayo. Necesitamos madurez en nuestra sociedad, en nuestros partidos polí-

ticos, en nuestras instituciones, para entender que esas grandes reformas que necesitamos tienen que hacerse de manera dialogada, construyendo consensos y sumando para que haya empatía con esa reforma.

Las reformas constitucionales, por ejemplo, requieren empatía para que no sean las reformas de un gobierno sino las reformas de todos porque incluyen a todos. La reforma del Estado implica pasar de un estado cada vez más clientelista a un estado productivo, que reduzca ordenadamente el gasto corriente, así nos tome un par de años.

Aquí el pragmatismo vale más que el voluntarismo. Hay que hacerlo de manera ordenada, planificada y ojalá de manera participativa. Al final, estamos claros: reducir la pobreza y mejorar la calidad de la educación, la sostenibilidad del agua potable, y hasta la institucionalidad y la justicia, necesitan financiamiento. Todo necesita financiamiento.

Ahora quiero mencionar algunos puntos no exclusivos, ni excluyente, simplemente objetivo de prioridad para esa reforma

1) La carrera civil o carrera ad-

ministrativa. Uno de los aportes fundamentales de la constitución de 1946, que fuera revolucionaria para la época, fue la inclusión de la carrera administrativa con rango constitucional.

En los años siguientes se aprobó la Ley General de Sueldos, y si hacemos historia, por más de 60 años han sido pocos los avances. Para quienes tienen que promover y hacer valer los derechos humanos en Panamá, para que lo que puedan hacer con eficacia y eficiencia, se requiere una carrera de servicio civil seria, profesional y estable. Así sea que excluyamos los sectores políticamente más difíciles, ejecutemos la carrera en las instituciones más sensibles como son la salud y la educación para un respeto real a los derechos humanos.

2) Investigación y Desarrollo. La reversión sistemática del presupuesto de los diferentes instituciones, en cuanto a investigación y desarrollo tiene una fuerza transformadora. En la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional este punto ni siquiera existe, ni siquiera se debate.

Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas asignó a la Universidad Tecnológica y de Panamá 640 hectáreas para el





área de Gamboa para investigaciones científicas y tecnológicas sobre el ambiente tropical y actividades conexas. Casi salto de alegría. Para mí esta es la noticia del año. Es este tipo de enfoque al que me refiero, definir una fuerza contundente en cuanto al recurso para la investigación, la ciencia y la tecnología.

3)La seguridad social. Si hay un tema con potencial explosivo en nuestra sociedad es la seguridad social. Podemos no estar de acuerdo, pero no lo veo necesariamente relacionado con las pensiones, que también es complicado, sino también en el aspecto de los servicios de salud: la población asegurada cada vez recibe un servicio de más baja calidad. Esta es una fuente de empobrecimiento, de desigualdad, inequidad e irrespeto a los derechos humanos y hasta de enfermedad.

El estado no puede mirar para otro lado por más tiempo. Sin salud, no hay forma de hacer valer los derechos humanos.

3. Ciudadanía. Somos una sociedad que no conoce sus derechos, que no conoce sus libertades y por

ende no las ejerce, lo que nos hace una sociedad amputada con muchísimos medios ciudadanos que no catalizan en una mejor sociedad porque no ejercen su rol de ciudadanos y todos los demás perdemos por el no ejercicio de esos derechos ciudadanos. Un gran aporte que generaría una enorme transformación dentro de proporciones incalculables desde el punto de vista positivo, la docencia, la formación, la capacitación de los ciudadanos en sus derechos y en sus libertades. Un ciudadano culto, cívicamente hablando, es una fuerza motriz imparable en el beneficio de la sociedad de la que es parte. La política fiscal debe guardar una relación directa con el entendimiento de que es el ciudadano y la persona el centro fundamental de su razón de ser.

www.pges.org.pa

Dirección:

Calle Maritza Alabarca, Oficina 153-B, Ciudad del Saber.
Clayton, Ciudad de Panamá, Panamá.

Teléfono:

+ (507) 302-7898 / 7899

Correo electrónico

info@pges.org.pa



PLANTA DE GENERACIÓN
DE ENERGÍA SOCIAL

Modelo de investigación – acción
al servicio del Desarrollo Humano Sostenible