

	<p>REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p>Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

“La tributación de pequeños contribuyentes en el Régimen Tributario en la República de Panamá”

“*The Taxation of Small Taxpayers in the Tax Regime in the Republic of Panama*”

Miriam I. Miranda C.

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de San Miguelito, Panamá

miriam.mirandac@up.ac.pa; [ORCID 0000-0001-8650-1858](https://orcid.org/0000-0001-8650-1858)

RESUMEN

El artículo sobre: “*La tributación de pequeños contribuyentes en el Régimen Tributario en la República de Panamá*”, realiza reflexiones con respecto al papel que desempeñan los principios constitucionales de la tributación en el ejercicio del poder tributario en Panamá, como parámetros que orientan y vinculan la creación e interpretación de las normas tributarias. La metodología empleada para el estudio es la investigación aplicada, debido a que para la consecución de los objetivos es necesario emplear los conocimientos teóricos conseguidos a través de una investigación pura en la resolución de problemas prácticos. Además, se utilizó el marco legal vigente de Panamá como fuente de información bibliográfica, también se obtuvieron registros provenientes de portales web confiables. Concretamente, el estudio considerará las normas de la Constitución para los pequeños contribuyentes en el régimen tributario panameño.

PALABRAS CLAVE: Principios tributarios, justicia tributaria, igualdad, capacidad contributiva, progresividad.

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberes_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

ABSTRACT

This article: *“The Taxation of Small Taxpayers in the Tax Regime in the Republic of Panama”* presents some considerations on the role of the constitutional principles of taxation within the exercise of taxing power in Panama, as parameters guinden and linking the creation and the interpretation of tax regulations. The methodology used for the study is applied research, because in order to achieve the objectives it is necessary to use the theoretical knowledge obtained through a pure investigation in solving practical problems. In addition, the current legal framework of Panama was used as a source of bibliographic information; records were also obtained from reliable web portals. Specifically, this study includes the rules of the Constitution for small taxpayers in the tax regime panamanian.

KEYWORDS: Tax principles, tax justice, equity, ability to pay, progressivity.

INTRODUCCIÓN

Empezar a escribir un artículo sobre la tributación de pequeños contribuyentes, sus derechos fundamentales y garantías, es complicado, en virtud que sobre el tema se ha escrito mucho y bueno, es por ello que se hace necesario ponderar su contenido, por lo anterior se puede indicar que cuando se mencionan los derechos fundamentales debemos de acudir al contenido constitucional del país, es por ello que en la Constitución Política de Panamá, que contiene del artículo 17 al 55, se refieren las garantías fundamentales, que pueden aplicarse perfectamente al contribuyente en forma específica dentro del ámbito tributario, es por ello que es necesario delimitar el contenido de los derechos y el contenido de las garantías del contribuyente. Este artículo hace referencia tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes no es una discusión novedosa en el ámbito académico.

Diferentes análisis en las ciencias políticas han concluido que el péndulo tributario oscila entre regímenes que consagran sistemas simplificados y sistemas generales. Dentro de las múltiples ventajas que esbozan quienes abogan por la simplificación se encuentran

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

motivaciones a favor de la cultura tributaria, donde es importante que todas las personas contribuyan sean grandes o pequeñas; en contraposición, hay quienes argumentan que dichos tratamientos especiales conducen a que contribuyentes con mayor capacidad económica realicen maniobras financieras y jurídicas con el tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes no es una discusión novedosa en el ámbito académico.

DESARROLLO:

Contextualización.

A través de la historia los impuestos han representado el sustento de las necesidades de la comunidad en función de la cosa pública, lo que actualmente constituyen los fondos que recaudan los Estados desde sus gobiernos para el desarrollo de proyectos, educación, seguridad y obras civiles, entre otros rubros. Además, de financiar los servicios indivisibles, el Estado puede sufragar otros gastos a partir de la producción que generan los impuestos.

En un contexto más amplio, el pago de los impuestos representa el conjunto de acciones tendientes a confirmar la observancia de las obligaciones tributarias, a través del control de todas las operaciones económicas y actos administrativos del sujeto obligado o de algunas de sus actividades, a fin de comprobar la exactitud, el origen y la conciliación de sus declaraciones, a las leyes y reglamentos.

Estas aseveraciones las sustenta el Doctor Diego González Ortiz, profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de Universitat Jaume I:

“El Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos necesitan obtener recursos económicos para financiar el gasto público. Estos entes públicos se financian principalmente a través de los recursos que reciben de los ciudadanos, los cuales son obligados por la ley a entregar una parte su patrimonio como contribución al sostenimiento de los gastos públicos. (Ortiz, 2018)

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberes_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

Diferentes análisis han concluido que el péndulo tributario dependerá de los regímenes que consagran sistemas simplificados y sistemas generales. Dentro de sus implicaciones presenta ventajas que expresan quienes abogan por la reducción de los tributos, en los cuales se encuentran motivaciones a favor por parte de los pequeños contribuyentes en espera de la construcción de una cultura tributaria equilibrada, donde es importante que todas las personas contribuyan sean grandes o pequeñas. Este tipo de sistemas tributarios generales, con bases gravables amplias y tarifas bajas, hacen que se cumplan los ideales constitucionales de equidad y eficiencia, formalizan la situación tributaria de los pequeños contribuyentes y van a tono con las constantes recomendaciones de los analistas económicos. Sin embargo, y en contraposición, existirán quienes argumenten que es necesario crear tratamientos especiales, para conducir a que contribuyentes con mayor capacidad económica realicen maniobras financieras y jurídicas con la exoneración de impuestos y el apoyo económico del Estado.

Métodos:

La investigación sobre: *La tributación de pequeños contribuyentes en el Régimen Tributario en la República de Panamá*, tiene una marcada amplitud sobre las generalidades de la administración tributaria a través de sus funciones que son básicamente las mismas en todos los países, donde para ejercer estas funciones se necesita de una estructura determinada la cual debe adecuarse al tipo de sociedad. Los métodos para el pago de los tributos se establecen a través de las prestaciones ordenadas por la ley o un régimen tributario.

A ese mandato legal, en virtud del cual, quienes se encuentren en una determinada situación deben realizar el pago de una cantidad de dinero como contribución al sostenimiento de los gastos públicos. Se trata de conceptualizar el tributo como un método para la redistribución y el logro de fines de política económica y social, normalmente establecidos en la Constitución.

En función de lo anteriormente expuesto, todos los contribuyentes están obligados a tributar, en los términos y condiciones que dispongan los sistemas de recaudación fiscal,

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

con el propósito de apropiar recursos económicos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida digna de los habitantes, según los diversos campos de acción estatal. De esta manera, las captaciones fiscales constituyen una fuente indispensable para la financiación del gasto público.

1. Teoría de la tributación

La teoría de la tributación estudia en su primera parte los temas habituales de la materia (definición y clasificación de los impuestos, criterios de eficiencia de la acción tributaria y su incidencia en la vida económica, política de incentivos, entre otros). De igual manera, plantea una amplia gama de aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de la economía, como los específicamente vinculados a las finanzas públicas y la política tributaria. Al referirnos a la teoría de la tributación nos viene a la mente el concepto de Adam Smith presentados en su libro *“La Riqueza de las Naciones”* donde se analiza el fenómeno desde la perspectiva economista. En este caso se enfoca el tributo como un término de igualdad, lo que indica que a mayor ganancia más retribución. Todo esto obedece al equilibrio en el pago de los impuestos que ocasiona la proporcionalidad y la capacidad de cada contribuyente, estableciendo en uno de los principios teóricos fundamentales para lograr la equidad de un Estado. Aunque la tributación ha existido en el núcleo social, esta relación trae consigo la justicia social, sino también es un vehículo para distribuir la equidad de los bienes.

Por consiguiente, quienes realizan una actividad económica, ya sea empresarial o profesional, están obligados al cumplimiento de otros deberes, que son impuestos por la ley para facilitar la actuación de comprobación e investigación de la situación tributaria de los contribuyentes por parte de la Administración pública. Aun así, existen pequeños contribuyentes a quienes se les ampara jurídicamente por diversas circunstancias y ordenamientos al efectuar en menor proporción una determinada actividad que paga el menor tributo cuando tales circunstancias se presenten en la realidad. En ocasiones, el tratamiento preferencial de los pequeños contribuyentes se fundamenta en razones puramente normativas: por ejemplo, si tienen dificultades para captar financiamiento

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

externo, una tasa reducida del impuesto sobre las ganancias no distribuidas, lo que implica liberar fuentes de financiamiento interno, puede resultar útil. No está claro aún la importancia que revisten ésta y otras posibles imperfecciones del mercado en cuantos impedimentos para la materialización de todo el potencial de las Pymes.

Para el Doctor Charles M. Allan, profesor de la Universidad de Strathclyde y autor del libro: “La teoría de la tributación”:

“La función básica de la acción tributaria es reducir la inversión y el consumo privados con el fin de cubrir con fondos públicos la demanda de bienes y servicios que el mercado no puede satisfacer (Allan, 2018)

Dentro de la función básica que refiere el autor, y siguiendo el hilo conductor de la acción tributaria, un tema central que aborda este artículo desde la teoría tributaria es reconocer la diversidad dentro del universo de los pequeños contribuyentes, una característica fundamental del sector de las Pymes es su heterogeneidad. Por otro lado, este aspecto sobre la contribución de los pequeños contribuyentes sugiere cierto grado de potencial recaudatorio desaprovechado y la ausencia de condiciones de igualdad en muchos países.

En este sentido, el personal técnico del FMI, con la colaboración de funcionarios de otras organizaciones que participaron en el Diálogo Tributario Internacional (el Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE y el Banco Mundial 2007), dentro de varios fundamentos, llegó a la siguiente conclusión:

“En cualquier país, el grupo de las Pymes puede incluir vendedores callejeros cuyo único objetivo es la subsistencia, profesionales bien remunerados, e importantes empresas de manufactura; y lo que en un país se considera pequeña empresa, en otro país podría formar parte de la unidad de grandes contribuyentes”. (FMI, 2018)

No obstante, otro aspecto importante que se verifica con regularidad es que las Pymes contribuyen mucho más a la producción y a la generación de empleo que a la recaudación tributaria. Este efecto puede estar sobredimensionado por el uso generalizado de

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

grandes empresas (e importaciones) como nodos de retención de impuestos, lo que también pone de manifiesto que los pequeños contribuyentes pueden verse fuertemente repercutidos por impuestos que formalmente inciden sobre otros, y refleja las opciones en materia de diseño y aplicación de la teoría tributaria. Estos contenidos nos sitúan en un punto crítico de la teoría tributaria, la cual radica en que la mejor respuesta a las imperfecciones del mercado que pueden incidir negativamente en las Pymes y difícilmente pueda canalizarse mediante medidas tributarias relacionadas con el tamaño de los contribuyentes. Sin embargo, la teoría tributaria expresa que el tamaño, como única variable, puede no estar reducidamente relacionado con la imperfección del mercado (por ejemplo, algunas pequeñas empresas pueden no tener limitaciones financieras), y las intervenciones tributarias suelen guiarse por medidas pre estipuladas de gasto (como préstamos para el desarrollo).

2. Principios rectores de la tributación

En la literatura de los principios de la tributación se han exhibido una reveladora maniobra al rescatar temas como la tensión entre equidad y eficiencia, emplazando en un inicio, el interés primordial en la eficiencia, la posterior profundización del debate sobre la equidad de la imposición, incorporando enfoques filosóficos sobre la justicia distributiva y la redistribución de los valores económicos. Además, de los estudios sobre el desestimulo e incidencia potencial de la tributación. En este sentido, los principios de la tributación se refieren comúnmente como los *“principios centrales de la tributación”* y definen numerosas normas y elementos sobre los que se debe basar un buen sistema recaudador de impuestos. Estos principios; (*igualdad, certeza, convivencia y economía*), generalmente utilizados en una sociedad democrática, señalan que los contribuyentes deben cumplir con los gravámenes tributarios en la medida en que se establezcan ciertos criterios. Aunque dichos principios rectores en materia tributaria fueron presentados hace ya mucho tiempo, todavía continúan siendo utilizados como base de discusión sobre los manuales de tributación.

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

En la mayoría de los Estados, los procesos políticos dan a conocer a los ciudadanos las normas al respecto y en qué medida se darán los gravámenes. Sin embargo, en Panamá luego de un fecundo análisis, expertos en la materia se basan principalmente, en que el Código Fiscal no sigue la particularidad consistente que reúne los principios de la tributación, conceptos y normas de carácter sustantivo, formal, procesal y penal administrativo aplicables a todos los tributos, propia y características de los Códigos Tributarios que siguen el modelo de Código Tributario del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) acogidos en la mayoría de los países en Latinoamérica, sino todo lo contrario.

Todo indica que el Código Fiscal de Panamá se caracteriza por contener una compilación de leyes y normas de todos los tributos o parte de ellos, carentes de principios tributarios y definiciones claras en situaciones puntuales, como por ejemplo, una definición moderna sobre el concepto tributario denominado “*hecho generador*” o “*hecho imponible*” de los tributos. En este escenario los funcionarios Dirección General de Ingresos, actúan como buenos administradores de los recursos generados por el sistema tributario y finalmente, los pequeños contribuyentes perciben que las obligaciones y beneficios tributarios serán distribuidos de forma equitativa justa. Sencillamente, los administradores tributarios están en el deber de asegurar que las leyes tributarias sean aplicadas y ejecutadas de una manera justa y equitativa a todos los niveles de nuestro público contribuyente.

3. El Régimen Tributario en la República de Panamá

En la República de Panamá, el tema del régimen y los beneficios tributarios, sus impedimentos y aplicación, están reglamentados en el Código Fiscal que es Ley de la República, promulgada como Ley 8 de 27 de enero de 1956 y sus consecuentes modificaciones en el transcurso del tiempo.

“La más reciente e íntegra modificación al Código Fiscal, la podemos encontrar en el texto de la Ley No. 6 de 2 de febrero de 2005 “Que implementa un programa de equidad Fiscal”, que a su vez, modifica e incorpora algunos artículos al citado Código” (Consejo General de Transparencia Contra la Corrupción, 2010)

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

Toda la normativa establece al mismo tiempo cuales son las fuentes de ingresos, los tributos, los gastos deducibles, su procedimiento de aplicación y declaración de rentas de las personas naturales y jurídicas, inclusive el procedimiento para la recuperación de los impuestos declarados y dejados de percibir por el Estado en concepto de evasión.

En este texto constitucional, los artículos que propiamente tienen que ver con el tema en cuestión. El artículo 694 del Código Fiscal, modificado por la Ley 6 de 2 de febrero de 2005, el cual establece que el objeto del Impuesto Sobre la Renta es gravar la renta que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá, sea cual fuere el lugar donde se perciba y, determina igualmente, que contribuyente es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que perciba la renta gravable objeto del impuesto. A su vez, establece el artículo 697 del Código Fiscal, modificado por la Ley 6 de 2 de febrero de 2005, que se entiende por gastos o erogaciones deducibles, los ocasionados en la producción de la renta y en la conservación de su fuente; en consecuencia, no serán deducibles, entre otros, aquellos gastos, costos o pérdidas generados o provocados en negocios, industrias, profesiones, actividades o inversiones cuya renta sea de fuente extranjera o exenta.

En cuanto a los pequeños contribuyentes, según el régimen tributario panameño los divide en las personas jurídicas, cuyos ingresos brutos o facturación anual sea hasta la suma de B/150,000.00, exentas del pago del impuesto sobre la renta, durante los dos primeros años fiscales contados a partir de su inscripción en la Autoridad y las personas jurídicas cuyos ingresos brutos anuales no excedan de la suma de B/.200,000.00, exentas del impuesto complementario y de dividendo, bajo el marco legal: (Ley 33 de AMPYME, artículo 699-A del Código Fiscal y la Ley 32 de 31 de diciembre de 2013.

Para el Grupo Contable Panamá (2016), nuestro país es considerado por varias organizaciones como un paraíso fiscal. Ante el mundo, Panamá aparece como un Estado que ofrece un Régimen Tributario bastante favorable a personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras que viven en éste y se benefician de su marco jurídico. Opera bajo un régimen tributario territorial en el que empresas residentes y no-residentes son

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

gravadas solo sobre el ingreso generado en Panamá. Este régimen favorable se refiere a una exención total de impuestos o a una reducción tributaria significativa.

“A diferencia de la mayoría de los países del mundo, Panamá no cuenta con una legislación específica con respecto a la IED y su régimen jurídico es aplicable por igual a nacionales y extranjeros. Este principio de no discriminación es lo que hace a Panamá un lugar atractivo para invertir dentro de América Latina”. (Equipo Contable Panamá, 2016)

Para los autores, una vez se entiende la relevancia de Panamá como destino para inversionistas internacionales en América Latina, es importante tener en cuenta algunos puntos clave acerca de la estructura tributaria panameña. En cuanto a la relación de los pequeños contribuyentes con el fisco, este significativo grupo de empresarios se reúnen frecuentemente para impulsar reformas que los lleve a evitar el riesgo fiscal que conllevan las sanciones que están establecidas para los que no utilicen el equipo fiscal. En ese tema, la Dirección General de Ingresos (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas y los pequeños contribuyentes amparados en la figura de la pequeña y mediana empresa (Pymes), están constantemente en la búsqueda de un acuerdo en la adopción masiva del equipo fiscal en la República de Panamá.

Consideramos que, dentro de la relación de los pequeños contribuyentes y el Estado panameño, la Dirección General de Ingresos (DGI), está obligada a hacer cumplir la Ley, que exige la utilización de la caja registradora fiscal o la impresora fiscal, para garantizar un control de los ingresos y por tanto, supone una recaudación superior. Los pequeños contribuyentes, consideran que lo que le requieren representa una carga administrativa mayor e innecesaria, que le ocasionará un incremento en sus impuestos.

4. Facultades de la Dirección General de Ingresos

Para conocer la percepción que tiene los pequeños contribuyentes sobre las leyes de tributación y la entidad supervisora de los pagos de impuestos, es importante abordar el rol de la DGI y la opinión de los funcionarios regentes de la actividad fiscal.

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

El campo de fiscalización de la Dirección General de Ingresos, entidad asociada al Ministerio de Economía y Finanzas, define en el Estado panameño, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contempladas en el Código Fiscal y en las leyes tributarias; además, percibir las multas y otros cobros pecuniarios determinados por la ley y aplicados por los organismos gubernamentales de conformidad a las normas legales.

Esta institución recaudadora se encuentra legalmente facultada para cumplir las normas generales obligatorias para regular las relaciones formales de los contribuyentes con el fisco, en aras de mejorar el servicio y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se trata de implementar un amplio proceso de modernización institucional fortaleciendo en materia de organización, estructura y funciones, procesos y tecnología. Pero si vemos el comportamiento tributario frente a los pequeños contribuyentes, destacamos los esquemas políticos diferentes y con diversos niveles de crecimiento económico, industrialización e inclusive educación con que se rigen los diferentes Estados. Estas condiciones inherentes a cada país, incurren sobre los pequeños contribuyentes desde la misma formulación de la normativa que define los umbrales para pertenecer a este segmento empresarial hasta la creación e implementación de políticas públicas que promueven su crecimiento y desarrollo.

Actualmente y en concordancia de los pequeños contribuyentes, la Dirección General de Ingresos (DGI) ha realizado adecuaciones para el pago correspondiente al 25% del impuesto nominal al suscribir los arreglos de pago de alivio tributario, así como los pagos de las cuotas correspondientes, estos se pueden realizar únicamente por medio de la tarjeta de crédito a través del sistema e-Tax 2.0.

“La institución indicó que 137 mil contribuyentes mantienen cuentas morosas, por el orden de \$1,500 millones, y miles de estas cuentas provienen del pago de la tasa única, cuyos propietarios las dejaron sin efecto o suspendidas, convirtiéndose en cuentas de difícil recobro, por lo que la DGI y el Registro Público trabajan para cancelar estas sociedades” (Testa, 2020)

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberes_apudep</p>	<p style="text-align: center;">Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p style="text-align: center;">Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

La recién reglamentada Ley 360 de la amnistía tributaria busca corregir muchas de estas cuentas morosas, otorgando la condonación de intereses, recargos y multas hasta por el 85% para aquellos que puedan pagar hasta el 25% de sus cuentas y tendrán hasta el 30 de abril de 2021 para cancelar la totalidad de sus compromisos con la administración tributaria.

Estas medidas forman parte de las políticas que benefician a los contribuyentes que dejaron de cumplir con sus obligaciones tributarias del 29 de febrero hacia atrás, para que aprovechen esta oportunidad de ponerse al día con el fisco a través de este mecanismo de pago que busca beneficiar principalmente a personas naturales y jurídicas que tienen una empresa para que puedan mantener su fuerza laboral, contribuyendo a reactivar la economía a través de estos alivios tributarios.

Lo importante es que el Estado reconozca el aporte de las pymes a la economía panameña, el cual puede medirse en términos de innovación o de contribución al PIB, pero tal vez, la mejor forma de hacerlo sea en términos de contribución al empleo. Los pequeños contribuyentes desde la figura de las Pymes, son reconocidos por su energía, flexibilidad, creación, destreza para identificar las necesidades de los consumidores finales, potencial para absorber nuevas tecnologías, contribución al aprendizaje y a la formación profesional y, capacidad para generar empleo. Sin embargo, su participación en los debates sobre reformas tributarias dentro de los procesos de fiscalización, han dejado de ser simplemente una opción que las empresas que deciden seguir o no para convertirse en una cuestión de supervivencia empresarial

5. La tributación de pequeños contribuyentes

Para definir el criterio de pertenecer a los pequeños contribuyentes, precisamos la magnitud de sus potenciales; ingresos, base de capital, nivel de inversiones, ingresos, dimensión de las importaciones y exportaciones. De hecho, se han analizados una serie de conceptos que se aplican a diferentes países. Ahora bien, para los fines de esta investigación, los pequeños contribuyentes están representados bajo el argumento de la pequeña y mediana empresa (Pymes), Esto se debe a que la clasificación de una

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p style="text-align: center;">Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p style="text-align: center;">Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

determinada empresa como grande, mediana o pequeña a efectos tributarios varía significativamente de un país a otro, según el grado de desarrollo y la magnitud general de la actividad económica.

Para la Doctora en Derecho y Gobernanza Global, Liliana Heredia Rodríguez, de la Universidad de Salamanca:

“La ausencia de una regulación común y de parámetros conjuntos para la definición de pymes, genera que cada país disponga de su propia definición y establezca sus propios umbrales, algunos de ellos centrados en los ingresos mientras otros incorporan además a los sectores de actividad” (Rodríguez L. H., 2018)

La autora presenta a través de su investigación una referencia constante de las pymes como agentes que contribuyen al desarrollo socio-económico de los países ha despertado el interés de investigadores y de organizaciones públicas y privadas en todo el mundo, quienes intentan conocer entre otros aspectos, los niveles de productividad, la capacidad de innovación y las principales barreras para el desarrollo y crecimiento de este tipo de empresas.

Sin embargo, llevar a cabo estudios comparativos sobre las pymes resulta complejo debido a los problemas de consistencia y comparabilidad de la información. Al punto que se perdió mucho tiempo para denominar esta categoría, dando origen a que fuese tema de debate en la Conferencia Técnica del CIAT a finales de la década del 90, donde aceptaron incluirlos en una propuesta de régimen especial para pequeños contribuyentes. La realidad se impuso y la mayoría de los países empezaron a crear plataformas y regímenes especiales para incluir a los pequeños contribuyentes dentro de la formalidad tributaria de los mismos.

Cabe señalar que esta innovadora iniciativa se extendió a nivel mundial, aunque algunos detractores consideraron a los pequeños contribuyentes, como alérgicos a los sistemas tributarios. No obstante, para ellos, la alergia tiene sus causas y se haya debidamente

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberres_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

infundada, pues no resulta lógico exigirle a este universo la misma carga tributaria y los costos del cumplimiento ordinario que los contribuyentes de mayor significación fiscal. Es importante aclarar, que, en base a la experiencia, se inició la distinción de varias categorías de pequeños contribuyentes:

- ❖ Los muy pequeños contribuyentes
- ❖ Los pequeños contribuyentes (personas naturales)
- ❖ La micro empresa
- ❖ La pequeña empresa
- ❖ La mediana empresa

6. Tendencias internacionales de la tributación

El tema de las tendencias internacionales de la tributación es tan sensible en el ámbito latinoamericano que a través de los últimos diez años ha sido parte de las agendas de los congresos, conferencias y reuniones internacionales, desde la óptica de los sistemas de recaudación de impuestos.

Por lo general, los pequeños contribuyentes abordan estas plataformas para presentar en concreto la “*determinación objetiva de la base imponible en la renta aplicable a la pequeña y mediana empresa*”, recomendando, entre otras cosas, la adopción, en los tributos respectivos, de métodos de determinación de sencilla aplicación de y de carácter opcional para esos contribuyentes y respetuosos de las garantías constitucionales. Si bien es cierto, al comienzo solo algunos países pusieron el foco en los pequeños contribuyentes, abriendo el marco de discusión para la reforma de regímenes para la pequeña y mediana empresa.

Los elementos anteriores se han discutido también en el ámbito europeo y norteamericano, donde se reconoce que los países en vía de desarrollo o en transición son más proclives al uso de métodos presuntivos para analizar la renta de pequeños contribuyentes y que solo algunos miembros de la Organización para la Cooperación y el

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	---

Desarrollo Económico (OCDE), entre ellos Francia, España y Turquía los incluyen en su legislación.

En el presente argumento de cambios acelerados, se les pide a los organismos de administración tributaria que hagan más con menos, que asuman nuevas tareas y, al mismo tiempo, que las administraciones públicas dispongan de los ingresos necesarios para financiar los grandes programas de los que se benefician sus administrados.

El Foro sobre Administración Tributaria (FAT) ha dado respuesta a estos desarrollos, en este caso, ofreciendo comparaciones internacionales autorizadas de las estructuras, las funciones y el desempeño de las distintas administraciones tributarias en todo el mundo (Foro sobre Administración Tributaria, 2012)

Dichas comparaciones suponen una herramienta muy valiosa para que las administraciones tributarias puedan extraer enseñanzas de las experiencias de otros países, además de ofrecer ejemplos del funcionamiento práctico de otras administraciones. Además de lo anterior, las 49 prácticas idóneas elaboradas por el FAT ayudarán también a que los responsables de las administraciones tributarias a identificar qué es lo que funciona y lo que no.

Reconocen los autores que, pese a que las existencias de estos esquemas especiales simplifican la administración tributaria de estas rentas, existe un riesgo de “sobre simplificación” que puede llevar a que los contribuyentes abusen de la normativa buscando exclusivamente su beneficio fiscal, unido a que su diseño tiende a ser arbitrario y a no corresponder exactamente al ingreso actual de los contribuyentes. Pero países como Brasil marcaron un hito con relación a los pequeños contribuyentes, al crear un régimen especial que sustituía 14 impuestos federales y contribuciones a la seguridad social. En el 2006, dio otro salto al incluir los impuestos indirectos (ICMS e ISS). La técnica presuntiva era la aplicación de una alícuota progresiva según el nivel de ingresos. De igual manera, Argentina en 1998 dio el otro salto, con la creación del Monotributo, dirigido a los pequeños contribuyentes bajo la figura de personas naturales, con una concepción integral, al incluir con un solo pago de cuota fija determinada por la

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

legislación, a los impuestos nacionales, los recursos de la seguridad social y el seguro de salud.

Hasta los países OCDE y G20 le han dado un tratamiento especial, si bien con una estrategia en líneas generales diferente. Así han creado regímenes especiales para pequeños contribuyentes a través del Impuesto sobre la Renta (Austria, China, República Checa, Francia, Hungría, India, Italia, Japón, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España).

En la actualidad, los formadores de la política tributaria no discuten si es necesario un régimen especial para los pequeños contribuyentes, sino cual o cuales, son los más idóneos para las necesidades de su país.

CONCLUSIONES

Hemos llegado a la conclusión que el empuje de las actividades de recaudación se basa en gran medida en el carácter y en el ámbito en que se apliquen las medidas en virtud de lo previsto en la legislación para el cumplimiento en vía ejecutiva del pago de los tributos, lo que incluye la dotación de un régimen sancionador adecuado que disuadan o penalicen el incumplimiento. Dado que la experiencia del sistema tributario en Panamá ha demostrado que cada vez que se discute un régimen excepcional para determinada clase a través de “*presiones*” se desfiguran las propuestas originales, se propone evaluar la posibilidad de establecer un dialogo nacional a todos los niveles políticos de la estructura social. Su implementación ya fue estudiada por el actual gobierno como parte de sus promesas de campaña y su accionar se encuentra en la etapa preparatoria, donde se incluirán los temas sobre una reforma tributaria, principalmente, por lo pequeños contribuyentes.

Finalmente, añadimos que al fijar el contexto en el que operan las administraciones tributarias, no solo favorecerá la comprensión entre los pequeños contribuyentes, sino que, a la vez, constituye una herramienta esencial de ayuda tanto para las administraciones como para los legisladores, pues permite identificar las tendencias más importantes y las innovaciones introducidas en las administraciones tributarias.

	<p style="text-align: center;">REVISTA SABERES APUDEP ISSN L 2644-3805</p> <p style="text-align: center;">Acceso Abierto. Disponible en: https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep</p>	<p>Volumen 5 Número 1 Enero-Junio 2022</p> <p>Recibido: 18/03/21; Aceptado: 10/05/21 pp. 282-299</p>	
--	--	--	--

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allan, C. (2018). *La teoría de la tributación*. Buenos Aires, Argentina: Alianza .

Consejo General de Transparencia Contra la Corrupción. (2010). *Informe de la Republica de Panama dando respuesta al cuestionario en relacion con las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionadas en la tercera ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en las rondas anteriores*. Panamá.

Equipo Contable Panamá. (2016). *Régimen Tributario para Empresas en Panamá*. Panamá: Bizlatinhub.

FMI. (2018). *Tributación de la pequeña y mediana empresa*. Buenos Aires, Argentina: International Tax Dialogue.

Foro sobre Administración Tributaria. (2012). *La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros*. Madrid, España: CENTRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIAS (CPAT)

Ortiz, D. G. (2018). *El Tributo*. Valencia, España: Universitat Jaume I.

Rodríguez, L. H. (2018). *Departamento de Economía Aplicada*. Obtenido de Universidad de Salamanca:
https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/132841/DEA_HerediaRodriguezL_Presion_Fiscal_Pymes.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rodríguez, M. (3 de marzo de 2019). *La Estrella de Panamá*. Obtenido de Se aprobó que el MEF presente una modificación del artículo 288-J de la Ley 70 de 31 de enero de 2019: <https://www.laestrella.com.pa/economia/190903/ley-panama-fiscal-evasion-modificara>



REVISTA SABERES APUDEP
ISSN L 2644-3805

Acceso Abierto. Disponible en:
https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberess_apudep

Volumen 5 Número 1
Enero-Junio 2022

Recibido: 18/03/21;
Aceptado: 10/05/21
pp. 282-299



Testa, M. (30 de noviembre de 2020). Amnistía da ventajas a contribuyentes que estén al día. *La Estrella de Panamá*.