



IMPUESTO DE INMUEBLES Y DESCENTRALIZACIÓN EN PANAMÁ

Rosario Arias Peña

Profesora,
Departamento de Análisis y Economía Aplicada
Facultad de Economía,
Universidad de Panamá.
Correo electrónico: ariasros@cableonda.net

RESUMEN

La publicación del Decreto No. 130, sobre los procedimientos para la aplicación del impuesto de inmuebles (IBI), provocó diversas reacciones en la población panameña; existe confusión sobre el tema y desconocimiento en materia de tributos. Para contribuir con el debate que involucra la estructura tributaria vigente, la distribución de la riqueza, la propiedad territorial, la política fiscal como instrumento redistributivo y la descentralización de la administración pública, comparamos las primeras normas emitidas sobre este impuesto con las más recientes y con las del proceso de descentralización, relevando la estrecha relación entre estas disposiciones legales. Los datos muestran la baja recaudación del IBI con respecto a los ingresos corrientes y tributarios del Gobierno Central. Se compara esta dinámica con la resultante de estudios que ciertos organismos internacionales han realizado sobre el particular.

Concluimos que analizar el tema del impuesto de inmuebles es insuficiente para entender la dinámica de los aspectos tributarios, los que deben ser considerados con criterios de igualdad, favoreciendo a la mayoría de la población. Las reformas introducidas al Código Fiscal con relación al IBI, desde el inicio de la República, no han producido efectos significativos en su recaudación, ni mejoras en su gestión. El tratamiento brindado al sistema tributario en general favorece la desigualdad social y económica entre sectores de la sociedad panameña y genera una mayor inequidad tributaria. Las reformas que se debaten sobre el IBI guardan estrecha relación con esta afirmación; se busca su incremento para

cumplir con el financiamiento del proceso de descentralización de la administración pública sin integrarlo en un análisis más amplio.

PALABRAS CLAVES

Impuesto de inmuebles, Gobierno Central, finanzas públicas, descentralización de la administración pública, desigualdad económica y social.

INTRODUCCIÓN

El problema que se plantea busca responder a las preguntas: ¿Cuál es la importancia relativa del impuesto de inmuebles (IBI) en los ingresos del Tesoro Nacional? y, por otro lado, ¿Qué aspectos deben ser considerados en el debate que se genera por la imposición sobre el patrimonio, específicamente de inmuebles, en Panamá? Este planteamiento se deriva del proyecto de investigación que realizamos en el área de Economía y Estado, un estudio de la historia de las finanzas públicas de la era republicana del país, tarea pendiente desde el punto de vista académico e institucional.

Debido a las reacciones provocadas en diversos sectores de la sociedad panameña, como resultado de la divulgación del Decreto Ejecutivo No. 130, de 6 de junio de 2017 (sobre actualización catastral), resulta prudente compartir algunos aspectos relevantes que aporten al debate. Con este propósito, en este trabajo se presenta una parte de la información que contiene las primeras normas y evolución del impuesto de inmuebles de 1904, 1925, 1941 y las modificaciones contenidas en las Leyes 8 y 66 de 2010 y 2017, respectivamente; la ley que establece la descentralización de la administración pública en el año 2009 y la que la reformó en 2015; además, la evolución en las recaudaciones de este gravamen, como parte de los ingresos corrientes del Gobierno Central en el período 2006-2014, que corroboran su escasa participación en comparación con otras fuentes de ingresos públicos. Esta situación no representa algo significativamente distinto a lo acontecido en otras economías de la región latinoamericana.

LOS IMPUESTOS VISIBLES Y EL IMPUESTO DE INMUEBLES

El impuesto sobre el patrimonio (inmuebles, herencias) es uno de los gravámenes directos más antiguos que, al igual que el impuesto sobre la renta, bien aplicado, podría contribuir a que el sistema tributario cumpla con el principio de equidad

o justicia tributaria. Este principio consiste en que se debe gravar con mayores tarifas impositivas a los sectores de mayores ingresos, considerando la capacidad económica de los contribuyentes. De esta forma se estaría encaminando la sociedad hacia una mejor distribución de la riqueza.

Los impuestos, generalmente, se definen con base en consideraciones jurídicas, pese a que su aplicación y efectos se dirigen al ámbito económico, a la base material de la sociedad. Se consideran como contribuciones obligatorias, sin contraprestación, no recuperables, recaudadas por el gobierno con fines públicos. (Hacienda Pública, 2010) En términos prácticos, constituyen los pagos que realizan los contribuyentes al fisco con base en la capacidad de exigencia o coactiva del Estado, recursos que se utilizan para el financiamiento de las actividades que realizan las instituciones públicas.

Los impuestos directos recaen sobre los capitales, propiedad o renta de los contribuyentes y el impuesto de inmuebles (IBI) está asociado al término que hace referencia a aquello que está ligado al terreno de modo inseparable, tanto física como jurídicamente. Se trata de una estructura que no es posible mover, en la que se incluyen el terreno y las edificaciones o mejoras que se realicen sobre el mismo.

Sobre la propiedad inmueble, Beck (1999) y Doebele (1997)¹ señalan “...que la concentración del patrimonio, principalmente de la tierra, tiende a ser más fuerte que la concentración de renta, especialmente en los países en desarrollo.” Y añaden que en éstos “...la propiedad de la tierra se fundó con base en la riqueza y la posición social”. Esta afirmación es acertada también para Panamá; sólo se requiere reconocer, como ejemplo, los apellidos de familias que destacan en los medios sociales, identificando áreas de la ciudad capital que fueron de su propiedad o los apellidos de dueños de grandes y valiosas extensiones de tierra en varios lugares del interior del país.

Dado que el impuesto de inmuebles es un impuesto directo, es decir, del grupo de los denominados impuestos visibles, también es uno cuyo pago produce más resistencia en algunos sectores de la población, ya sea porque su efecto es percibido de manera más explícita que los indirectos, cuando se retienen en la fuente (como el impuesto sobre la renta de los asalariados) o porque se requiere que el contribuyente acuda voluntariamente a realizar su pago. La mayoría de

¹ Citados por De Cesare y Lazo en CEPAL, 2008.

los contribuyentes de este impuesto, en Panamá, y probablemente en otros países del mundo, se enteran que existe cuando realizan algún trámite que requiere demostrar su pago a través de un paz y salvo, por ejemplo, al transferir una propiedad o cuando se participa en un juicio de sucesión.

Existen, por otra parte, cargas impositivas que pasan casi inadvertidas, tal vez por la forma como se aplican o por el momento de su incidencia sobre el ingreso. Se ubican en el grupo de los impuestos indirectos, como los de importación, espectáculos públicos, producción, ventas, consumo selectivo y otros que producen lo que algunos autores han denominado una especie de ilusión o anestesia fiscal. Son los que gravan sin considerar la capacidad de pago de los contribuyentes; de ahí que se consideren como regresivos. Producen en el contribuyente la percepción de que no está pagando impuestos o que su contribución es marginal. Según Joan Pasqual i Rocabert (1999): “Bajo el efecto de la ilusión fiscal, o bien el individuo piensa que recibe más beneficios del Estado de los que realmente recibe, o bien percibe que su contribución al presupuesto público es menor de lo que en realidad es, o ambas cosas”.

La mayoría de la población no parece interesarse en asuntos relacionados con la tributación o carga presupuestaria, en general. Sólo una parte de la sociedad panameña y, así ocurre en la mayoría de los países, conoce y está pendiente de estos temas, generalmente los grupos de mayor poder adquisitivo, los que concentran la mayor parte de la riqueza y que se resisten a ver disminuidos sus patrimonios por el pago de impuestos, pese a las garantías, incentivos y seguridad que brinda el Estado para su continuo enriquecimiento. Esta situación se ha traducido en lo que se puede denominar carencia de cultura tributaria, producida por la desinformación y por la desconfianza hacia los administradores de los recursos del Estado, lo que, a su vez, genera una actitud contraria a la creación y/o aplicación de tributos, situación que también beneficia a los sectores que acumulan más riquezas.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DECRETO No. 130

La publicación del Decreto No. 130, a de 7 de junio de 2017, que disponía aspectos sobre la aplicación del impuesto a los bienes inmuebles y las instituciones relacionadas con los procedimientos para lograrlo, provocó inconformidad en la población panameña, a tal punto que el Gobierno se vio

obligado a derogarlo. Quienes más abiertamente expresaron su rechazo a lo actuado por el Ejecutivo parecen estar guiados por intereses políticos, aunque su discurso plantea una supuesta preocupación por los sectores de menores ingresos. Otros no se han manifestado públicamente; se trata de los grupos cercanos al poder gubernamental, para quienes no es necesario realizar protestas públicas. Actúan de otras formas, pues sus intereses comunes están ligados a los de aquellos que toman las decisiones. Se ha producido un revuelo, principalmente en sectores de capas medias, en los que se advierte, por una parte, desconocimiento del tema y, por la otra, actitudes de defensa a patrimonios propios y extraños.

Pese a que las principales críticas se han dirigido a la supuesta creación de un impuesto y a la posible pérdida de viviendas por falta de pago del impuesto, se ha obviado lo que debe constituir la base principal del debate: el problema de la tenencia de la tierra en el país, las dificultades que enfrenta una gran parte de la población para resolver su necesidad de vivienda, así como la desigualdad social que se intensifica mediante un sistema tributario regresivo. Cabe preguntarse, con respecto a la propiedad territorial: ¿Qué mecanismos se han utilizado a lo largo de la historia para que las familias y personas logren la adjudicación de un espacio de tierra para vivir, para trabajar, algunos, y para enriquecerse, otros? ¿Cómo se ha llegado a concentrar la riqueza inmobiliaria en unas cuantas familias? La propiedad de la tierra, no cabe duda, está fuertemente concentrada en pocas manos. Éste debe ser el tema del debate, determinando en qué medida esta situación produce y agudiza desigualdades que afectan a una gran proporción de los habitantes del país.

Desde el punto de vista de los gobernantes, la emisión del Decreto No. 130 no conllevaba intenciones perversas de despojo de viviendas o fincas. Argumentaron que sólo se trataba de reglamentar el impuesto de inmuebles. No obstante, de otros informes sobre la situación económica y fiscal del país se desprenden otros propósitos. Por una parte, aumentar las recaudaciones del Tesoro Nacional, mermadas de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2017) y, por otra, las advertencias sobre riesgos fiscales y la necesidad de mejorar la gestión fiscal contenidas en el informe de la Misión del Fondo Monetario Internacional en el mismo período.²

² En su informe, el FMI (2017) resalta como necesario y, casi imperativo, para Panamá: "...El compromiso con la disciplina fiscal y los esfuerzos para fortalecer el marco fiscal y mejorar las capacidades institucionales..."; a su juicio, éstos "...contribuyen a asegurar la sostenibilidad, y deben necesariamente complementarse con una supervisión integral de los riesgos fiscales".

No cabe duda, además, que se trata de avanzar en el proceso de traslado de funciones de la administración central hacia los Municipios. Este objetivo aparece explícitamente en una nota aclaratoria sobre el tema de los avalúos de fincas, que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI, 2015) publicó en 2015, una posición que puede conducir a presionar para el cobro del impuesto.

En su comunicado, el Director de esta entidad emitió su opinión sobre el proceso en los siguientes términos: “La descentralización es un proyecto que cambiará la vida de los panameños, empoderando a las autoridades locales con recursos para resolver los problemas de sus comunidades sin tener que depender del gobierno central; y **la misma se financiará con el impuesto de inmueble** como se hace en casi todos los países de América Latina y Europa.” (Resaltado nuestro). Así como este funcionario, el tema de la descentralización de la administración pública ha sido recurrente en los programas de gobierno, con más claridad durante la gestión de Martín Torrijos, desde 2008.³

La Ley de Descentralización fue aprobada en 2009 y suspendida por el gobierno de Ricardo Martinelli unos meses después de iniciada su gestión (en noviembre de 2009) hasta que terminó su mandato, el 30 de junio de 2014. Luego, en 2015, fue reformada por iniciativa del Ejecutivo al formar parte del programa de gobierno. (Gobierno Nacional, 2014). Sobre la descentralización se indicaba: “El gobierno se propone mejorar la gestión pública local, sin que ello implique por el momento transferencias de costos fiscales adicionales para el Gobierno Central”. También se consignó que lo recaudado en concepto de impuesto de inmuebles y de alojamiento se transferiría a los municipios hasta que éstos estuvieran preparados para asumir la gestión de cobro del IBI, lo que implicaba la preparación de catastro.

Es evidente que se ha tratado de un tema de interés para los gobernantes, pero que no ha podido ejecutarse por motivos que aún no quedan claros. Durante nueve años se han estado organizando políticamente, desde el Gobierno Central y el Órgano Legislativo, los mecanismos para llevar adelante el modelo de transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales, mismo que requiere de recursos financieros, técnicos, capacitación, incorporación de la población

³ En el programa de gobierno del período 2004-2009 se incluyó, como parte de la estrategia de modernización del Estado, el desarrollo de programas de fortalecimiento municipal y ampliación de sus responsabilidades. Gobierno Nacional (2004).

en la toma de decisiones y supervisión continua de los proyectos y procesos a desarrollar. Con el gobierno de Martín Torrijos fue aprobada la Ley 37 de 2009, al final de su gestión⁴, dejando para el siguiente período la ejecución financiera de la descentralización. Con la llegada del partido Cambio Democrático al poder del Estado, el proceso se detuvo (la Asamblea Nacional de Diputados aprobó la suspensión) y se continuó con el mecanismo de destinar partidas a los circuitos de los miembros de ese Órgano del Estado.

El tema tratado, sin duda, ha sido de particular interés para los partidos políticos representados en el Órgano Legislativo, los que han estado midiendo su correlación de fuerzas en los debates. Esta situación se evidencia, además, en las diferencias que demuestran por el control o acceso de los recursos del Estado y por la motivación que les impulsa a permanecer en cargos de elección popular.

Esta afirmación se demuestra al confrontar los argumentos emitidos por miembros de la Asamblea de Diputados en los debates que precedieron la aprobación de la Ley 37 de 2009, sobre la descentralización de la administración pública en Panamá. Las actas de dos días de debate antes de aprobar la Ley, recogen y revelan las actitudes que prevalecían entre los miembros de ese Órgano del Estado, completamente alejadas del interés colectivo, en momentos en que culminaba la gestión de gobierno de Martín Torrijos.

Lo acotado por una Suplente de Diputado (Sandra de Bejerano) evidencia lo afirmado:

“Nosotros les decíamos a los Representantes, Alcaldes y funcionarios municipales, que este gobierno tuvo, prácticamente, cinco años para dar a conocer esta Ley y para aprobarla, y que en horas de la madrugada querían aprobarla de apuro, ¿por qué? Y nosotros enfatizábamos **porque pensaba el Ejecutivo reelegirse y no lo logró, que muchos compañeros y compañeras diputadas pensaban reelegirse y no lo lograron, no había propuesto la Ley para ser apro-**

⁴ Tres días antes de que tomara posesión el nuevo gobierno de Ricardo Martinelli como Presidente y Juan Carlos Varela como su Vice-Presidente, se discutía acaloradamente la ley de descentralización en la Asamblea de Diputados. El diputado José Luis Varela, dirigiéndose a las gradas, señalaba: “Entonces, aquí los Representantes, Alcaldes que están presentes, no es que estamos en desacuerdo con la descentralización, pero es que su propio gobierno, los del PRD, los han engañado por cinco años, llevándolos a Decamerón y echándole cuento, y no aprueban una Ley...”.

hada porque no les convenía, porque los funcionarios municipales y el pueblo panameño, el pueblo humilde, podía ser manejado si esta ley no existía, ahora sí tenían apuro de que la ley se aprobara, porque ya no los iban a poder manejar...” (Resaltado nuestro) Asamblea Nacional de Diputados (2009).

El interés por continuar con el control de los recursos ha estado presente en todos los partidos políticos tradicionales; lo que aquí se describe no es casual, lo confirman los planteamientos de los personajes que logran posiciones en la Asamblea. Como otros Diputados, Enrique Mora (suplente) también resaltaba en junio de 2009 lo que consideraba maquinaciones del gobierno saliente, el del PRD, en los siguientes términos:

“... para hacerle el trabajo difícil al gobierno entrante **están corriendo apresurados en concederle esta ley, para que sus municipios y la gente que sigue dentro de este gobierno sean los beneficiados**. Y las partidas circuitales que les dieron a los diputados, se las entregaron a los representantes ¿por qué? Porque los representantes muchos de ellos no saben ni siquiera preparar un presupuesto y, si hablamos de alcalde, la misma cosa” “...yo no puedo aceptar, como bueno, este proyecto improvisado porque, también, está la parte política de por medio y eso implica que, como en muchos municipios ganó la gente del PRD, ¡ah! en el gobierno”. (Resaltado nuestro) Asamblea Nacional de Diputados (2009).

Con estos argumentos se refería a que el partido político que en ese momento dejaba el gobierno evaluaba como favorable la Ley de Descentralización porque había obtenido algunas alcaldías del país en las elecciones de mayo de 2009 y que por esa razón les convenía aprobarla.

Mientras tanto, una parte significativa de la población considera el tema del impuesto de inmuebles como si se tratara solamente de un dilema acerca de cómo trasladar las funciones del Gobierno Central a los municipios. O del efecto que podría tener el no pago del impuesto en sus vidas. Aquí argumentamos que se trata de una problemática mucho más compleja, que no se discute con base en todas las implicaciones que tiene.

La desconfianza de la población sobre el desempeño de las instituciones del Estado es una actitud que podría considerarse contraria a la descentralización,

independientemente de que no todos los residentes del país participan en los debates de estos aspectos. Esta desconfianza se extiende, en distintos niveles, a todas las dependencias del país, incluyendo la gestión de los municipios.

También el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) dudaba sobre este proceso en Panamá al evaluar su ejecución como componente del plan de gobierno de Martín Torrijos. En un informe de este organismo se indicaba lo siguiente: “Como bien lo indicó la estrategia, era imprescindible el fortalecimiento institucional a nivel municipal para asegurar que Panamá logre su objetivo de resolver el problema de la dualidad del país; que el Estado llegue efectivamente al interior del país, es condición necesaria. En esa área en particular, la intervención del banco es extremadamente importante y relevante pero requería un acompañamiento extra debido a la debilidad institucional de los municipios”.

Transcurridos ocho años de esa evaluación, no se puede arribar a una conclusión diferente, la administración pública en general no evidencia cambios significativos en cuanto a la centralización de las decisiones del Gobierno Central. En materia presupuestaria no se expresa la intención de brindar atención prioritaria de las necesidades de la población del interior del país como tampoco las de los sectores de menores ingresos de las áreas urbanas.

Como si no fuera complejo el proceso de descentralización, se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 130⁵ que tuvo que ser derogado por el Gobierno nacional ante el descontento de la población. Aunque esta disposición no convertía a los municipios en agentes de cobro del IBI,⁶ de alguna manera, los colocaba en una posición de perseguidores de su recaudación, en una especie de inquisidores de las familias que cuenten con propiedades en sus jurisdicciones, con o sin título de propiedad, inscritas o no en el Registro Público.

Por disposición del Decreto, estaban facultados para informar a la ANATI sobre los permisos de construcción que autoricen, los cambios de zonificación y los permisos de ocupación otorgados, para que esta entidad proceda a realizar los avalúos correspondientes, y para actualizar los valores de los bienes inmuebles a los que cabría aplicarles el impuesto de inmuebles por medio de la Dirección General de Ingresos (DGI). Estos son los recursos que los gobiernos locales esperan recibir para el desarrollo de proyectos con base en la ley de descentralización. También

⁵ Ver el Decreto No. 130. Artículos No. 1 y 2.

⁶ La Ley 37 que los facultaba para ello fue reformada, eliminando esa función que debe ser ejercida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

se facultaba a la ANATI para efectuar los avalúos y actualizaciones de manera oficiosa, si los propietarios de inmuebles no acudían a actualizar el valor catastral de sus bienes voluntariamente. Esta medida afectaría con mayor fuerza a los propietarios de bienes inmuebles de bajos ingresos que no pueden afrontar gastos adicionales, ensanchando la brecha de la desigualdad social.

Otro aspecto que se incluyó en el procedimiento propuesto para aumentar la recaudación del IBI era la integración por parte de la DGI de un listado de los morosos, que remitiría a los municipios para que estos procedieran a ubicarlos en cada jurisdicción y, de esta manera, facilitar el cobro del impuesto. El Decreto también resaltaba el papel de las notarías en este proceso, mediante una función que ya tienen asignada por disposiciones previas que consiste en incluir como requisitos, para la protocolización de escrituras de compra-venta de bienes inmuebles, la descripción del valor del terreno y de mejoras, que también sería verificado por la ANATI.

Se trata de un mecanismo que busca, principalmente, asegurar recursos provenientes del impuesto de inmuebles para los proyectos de los municipios, resultando más favorecidos los pocos donde existe una mayor concentración de habitantes en pocos distritos del país, que también cuentan con una cantidad más significativa de propiedades inmuebles tituladas y valorizadas.

El valor catastral no se corresponde con el valor comercial o de venta del bien. Este es un aspecto que debe revisarse con detenimiento, ya que los valores que generalmente se registran en la ANATI, anteriormente Dirección de Catastro del MEF, son los fijados por la institución que reflejan, en la mayoría de los casos, los correspondientes a los precios de venta cuando se trata de traspaso de titularidad, o el que se asigna en procesos de juicio de sucesión o herencia, cualquiera de ellos que resulte mayor, que son los mecanismos de actualización que prevé el Código Fiscal. Esta disposición tiene que ser revisada, considerando que el valor comercial lo influye por la especulación. La mayoría de los bienes inmuebles del país no cuentan con valor catastral actualizado.

Como resultado de las reacciones contra al Decreto 130 se introdujeron otras preocupaciones, relacionadas con la posibilidad de pérdida del bien (terreno o mejora) debido al no pago del impuesto. Esta, sin embargo, es una disposición que existe desde las primeras leyes emitidas sobre el IBI y aún se mantiene en el Código Fiscal vigente: la posibilidad de embargo del bien inmueble cuando su cobro se realice por medio de un proceso legal denominado juicio ejecutivo.

Este procedimiento sería similar a lo que sucede con las deudas en procesos civiles, en los que es posible secuestrar y embargar bienes con el propósito de disuadir a los deudores a la búsqueda de alternativas para pagar los compromisos adquiridos e incumplidos. Aun cuando no se conocen casos a los que se haya aplicado esta norma desde el Estado, la vía civil ha llevado a muchas familias a la pérdida de bienes valiosos, fundamentales para su sobrevivencia, cuando no pueden hacerle frente a sus deudas; son varios los ejemplos de este tipo que, desafortunadamente, se convierten en números para los bancos, empresas y otros acreedores.

EL IMPUESTO DE INMUEBLES COMO RECURSO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Existe un interés especial de parte de todos los alcaldes y representantes de corregimiento del país porque se materialicen las ideas que comparte el Director de la ANATI sobre las bondades que augura el proceso de descentralización y contar con los recursos prometidos. Como argumento a favor del uso de los fondos provenientes de impuesto de inmuebles para el financiamiento de los municipios se señala que así ocurre en otros países de América Latina. Sin embargo, este planteamiento no considera que, por un lado, la mayor parte de la recaudación en concepto de impuesto de inmuebles - donde se ha aplicado - se concentra en pocos distritos o municipios y, además, que los montos obtenidos por ese gravamen son bajos en comparación con otras fuentes de ingresos públicos, en la mayoría de los casos. CEPAL (2017), citando estudios sobre la región, indica que:

“... hay datos que muestran que en Colombia la recaudación del impuesto predial de 8 municipios es 4,3 veces superior al monto recaudado por más de 900 municipios pequeños que representan el 86% del total de municipios del país. Asimismo, en el Brasil se muestra que el 50% de la recaudación se concentra únicamente en 12 municipios. En la Argentina sucede algo similar, dado que la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe recaudan más del 70% del total de los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. En Costa Rica, el 10% de las municipalidades recaudan el 43% del total. ... También en México existen datos que indican que el 90% de la recaudación se concentra en tan solo un 12% de los municipios del país”.

Con relación a la importancia relativa de los ingresos municipales, entre los

cuales se destacan el de inmuebles y los aplicados a actividades económicas, el mismo documento indica que el IBI o predial es marginal en comparación con otros ingresos, destacando que el crecimiento de las recaudaciones que obtienen los gobiernos locales es bajo. La recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria representó, según esta fuente, aproximadamente un 0,5% del PIB en el período 2000-2015 para países de América Latina seleccionados (Argentina, Brasil, México, Chile, Ecuador, Colombia, Perú). Entre las causas de estos resultados destacan el reducido esfuerzo tributario desplegado por parte de estas administraciones, así como por la fragilidad de las bases con que cuentan esos gobiernos locales.

También Morán y Pecho (2015) consignan que entre los impuestos considerados como de “tributación directa”, los aplicados a la propiedad son los que históricamente han representado una escasa importancia en América Latina.

Gómez, Sabañi y Morán (2016) comparten estas afirmaciones, incorporando la falta de capacidad en la gestión tributaria de las instituciones, al señalar que:

“...en América Latina la baja capacidad operativa y la ineficiencia de las administraciones tributarias de los gobiernos locales juegan un rol central. En muchos casos, la recaudación y cobranza del impuesto sobre la propiedad inmueble se ve afectada por bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, altos niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades, debido a la falta sistemática de una adecuada actualización de los valores catastrales. Las causas de la elevada morosidad son variadas, entre las que se destacan la falta de información y difusión para efectuar los pagos, la falta de facilidades para pagar, la percepción de un bajo nivel de riesgo para los que no cumplen con sus obligaciones tributarias y la escasa información y transparencia en el uso de los recursos”.

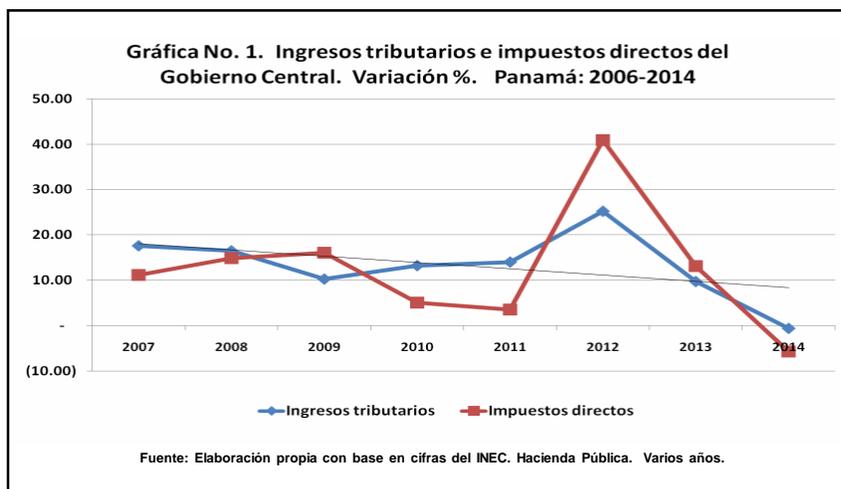
Entre los factores que contribuyen con la elevada morosidad que refleja esta contribución incluyen: el escaso riesgo que implica para los contribuyentes el no pago de impuestos, la falta de información y claridad sobre el uso de los ingresos que obtienen las instituciones públicas, incluyendo los municipios.

Esta situación de bajo rendimiento del IBI también ocurre en Panamá, al compararlo con el total de los ingresos percibidos por el Gobierno Central, los ingresos corrientes y tributarios, y con el PIB. A esta realidad contribuyen,

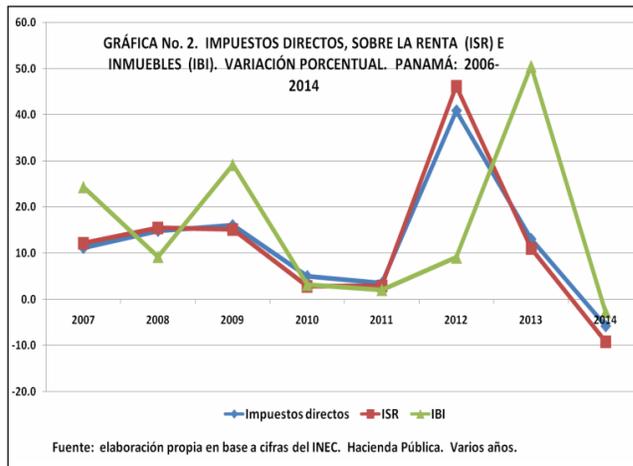
entre otros aspectos, las todavía deficientes prácticas recaudatorias de la administración tributaria, la presión que ejercen algunos grupos de poder económico para impedir cambios que posibiliten una mayor recaudación, las variaciones de la actividad económica, así como la falta de voluntad política para la aplicación de las normas que eviten la evasión.

Ciertamente, en Panamá no sucede algo distinto a lo de otros países de la región, en lo que se refiere a recursos provenientes del IBI y al funcionamiento de los gobiernos locales, en general. En lo que sigue, presentamos los datos de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central del período 2006-2014 que describe la evolución de los ingresos públicos que son la fuente de análisis de organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para determinar la importancia relativa del impuesto comentado.

Los ingresos recaudados en concepto de impuesto de inmuebles representaron el 2.1% (aproximadamente B/113 millones anuales) del total de ingresos corrientes del Gobierno Central en el período 2006-2014, apenas un 0.4% promedio del PIB corriente en igual período. Como se aprecia en la Gráfica No.1, la tendencia de los últimos siete años muestra una disminución de las recaudaciones de los impuestos directos, más pronunciada en el último año, debido al significativo aumento de las recaudaciones de 2013, debido, según el MEF (2013), "...al incremento en los rubros de ganancias de capital, explicados en gran parte por la venta de HSBC a Bancolombia, de planilla e inmuebles; una recuperación de morosidad y una disminución en el impuesto de renta jurídica, debido a modificaciones en el cálculo del impuesto de la renta jurídica".



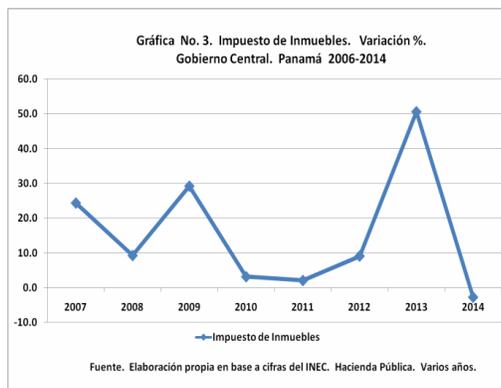
Es la misma tendencia observada en el conjunto de los ingresos tributarios, lo que se atribuye, en primer lugar, a las reformas introducidas al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y naturales en los períodos de gobierno de 2009 a 2014, que disminuyeron y establecieron una sola la tarifa del



impuesto a las personas jurídicas, aumentaron la base imponible de las rentas de planillas, además de la contracción de la economía de los años recientes y a deficiencias de la administración tributaria que contribuyen a mantener la evasión fiscal. Como se muestra, la evolución de los impuestos directos sigue la suerte del impuesto sobre la renta (Gráfica No.2).

Las recaudaciones del impuesto de inmuebles muestran también una tendencia a la baja durante el mismo período (Gráfica No. 3), aunque inferior a la observada en la variación del total de los impuestos directos. El impuesto

sobre la renta explica este comportamiento, como principal fuente histórica de este tipo de contribuciones. Si bien se podría afirmar que las recaudaciones del impuesto de inmuebles disminuyeron y que influyeron en el total de ingresos tributarios, no es posible señalar hasta este punto de la investigación que sea el único factor que explica la tendencia observada. El alza



significativa, que se registró en 2013, podría estar relacionada a la aplicación del método de actualización voluntaria del impuesto sobre bienes inmuebles que fue utilizado por algunos contribuyentes, principalmente, aquellos que, por el giro de sus negocios, estarían interesados en vender o aprovechar la reducción del pago del impuesto con base en el cálculo alternativo del IBI introducida como parte de las reformas tributarias de 2010.

EL IMPUESTO DE INMUEBLES EN PANAMA EN LAS LEGISLACIONES DE 1904, 1925, 1941, 2010 y 2017

Como se ha señalado, el impuesto predial o de inmuebles es uno de los primeros que se aplicó en los países de América Latina. En Panamá, son diversas las normas emitidas desde el inicio de la era republicana con relación a la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles y la aplicación del impuesto. En América Latina se han realizado estudios sobre estos temas (Erba, D., 2008): sobre la titulación de las fincas, los avalúos de las mismas, los fines fiscales y de planificación urbana del catastro, recargos, morosidad y perdón a los morosos.

Para determinar el monto imponible (valor del impuesto) a pagar en concepto de impuesto de inmuebles se requiere la integración de un catastro que constituiría el registro de las fincas. Este catastro debe contener las características de los bienes, la identificación de los derechos de propiedad y la estimación del valor de los inmuebles; también debería ser actualizado periódicamente, lo que supone la utilización de grandes sumas de dinero y personal calificado. Se trataría, así, de una actividad continua. (CEPAL, 2008)

Ésta, sin duda, es una tarea pendiente aún en Panamá, por lo que no resulta sorprendente la reacción de la población que se siente afectada con los supuestos anuncios de avalúos o cobro de impuesto de inmuebles. Así como en la mayoría de los temas fiscales y otros de interés nacional, no se ha consultado ni brindado información periódica sobre los procesos de actualización catastral (si se realizan) y sus objetivos, así como los resultados de los anteriores.

Pero no solo esto es importante. Para la población resultaría útil contar con datos que incluyan los nombres de los propietarios, el número y tamaño de las fincas que aparecen registradas a sus nombres o de sociedades, la que debe ser divulgada, en términos accesibles y confiables para todas las personas. Esto permitiría conocer la verdadera situación de la propiedad de la tierra en el país y determinar, con precisión, quienes son los que realmente deben ser los principales sujetos del impuesto; los propietarios de grandes propiedades, aquellos que las utilizan para lucrar y mantener una situación material desahogada, de abundancia, beneficiados por su histórica cercanía al poder del Estado, muy diferente a la de la mayoría de la población que apenas si cuenta con una propiedad donde ejercer su derecho a una vivienda digna.

Ya en 1941 se había establecido en la ley de inmuebles la obligación de publicar la lista de propietarios en ciertas instituciones del Estado, aunque no se tiene evidencias que este proceso se haya ejecutado.

Entre las primeras disposiciones fiscales de la República, la Ley 88, de 5 de julio de 1904, incluyó el denominado impuesto sobre **inmuebles y semovientes**, aplicado a los terrenos o fincas urbanas y rurales y al ganado vacuno y equino. Aún no se hacía referencia a edificaciones o mejoras construidas sobre los terrenos y, además, la tarifa única de impuesto aplicada no llegaba siquiera al uno por ciento sobre el valor de las fincas; el de semovientes se estableció con base en la cantidad de animales que se poseyera. El Artículo No. 24 de la citada Ley consignaba lo siguiente:

“Este impuesto grava de una manera directa los capitales y muebles semovientes cualquiera que sea la forma en que se encuentren, de conformidad con la siguiente tarifa:

- El seis por mil anual sobre el valor de las fincas urbanas; (0.6%) y
- El cuatro por mil anual sobre el valor de los predios rústicos (0.4%)
- Los semovientes, o sean los ganados vacunos de cría, caballar o mular, cuando exceda de diez cabezas, pagarán a razón de diez centavos por cada cabeza”.⁷

Desde ese momento se incluyeron seis exenciones al pago del impuesto, algunas que, incluso, se mantienen en la actualidad como los bienes del Estado, los inmuebles utilizados para cultos religiosos, los que tuvieran un valor inferior a 200.00 pesos (la base mínima exenta), entre otras.⁸

Además, se dispuso la integración, cada dos años y por un período de tres meses, de Juntas denominadas Calificadoras de Propiedades en cada cabecera de provincia para la formación del catastro o registro de fincas y animales sobre los cuales recaería el impuesto, en las que estarían representados los pobladores mediante “dos vecinos de reconocida honradez e idoneidad”. La

⁷ Al inicio de la era republicana, la principal fuente de rentas del Estado provenía de los impuestos comerciales, seguido por los impuestos a la producción de licores. (Arias Peña, 2015)

⁸ Una tabla comparativa de las exenciones al pago del impuesto de inmuebles contenidas en las Leyes de 1904, 1925, 1941 y 2010 aparece en el texto de este escrito.

conformación de estas juntas estaba a cargo de los representantes del gobierno en cada provincia y municipio, por lo que esas decisiones estaban muy ligadas a las decisiones políticas de los gobernantes del momento y dependían de la veracidad de la información que proporcionarían los propietarios de bienes inmuebles y semovientes. De dudosos resultados, en consecuencia, se podrían caracterizar los pocos registros que se lograron.

Años más tarde, en 1925, bajo la Presidencia de Rodolfo Chiari, se incluyeron algunas reformas al impuesto, aunque se mantuvo la tarifa aplicada. Así, se indicó: “Grávese la propiedad inmueble con un impuesto de cinco por mil de su valor, pagadero anualmente de conformidad con los Catastros que se levantarán como más adelante se indica”.

Entre los cambios introducidos, en comparación con la Ley de 1904, aquí se indicaba que el referido impuesto gravaba exclusivamente la propiedad y debía ser pagado por quien apareciera como dueño de la misma al momento del cobro. Además de las excepciones contempladas, se aclaró que los bienes inmuebles de los cultos religiosos debían ser reconocidos por la Constitución y las leyes; se aumentó el mínimo imponible a B/.500.00 y se incluyó como aspecto innovador la aplicación del impuesto a las tierras denominadas incultas (ociosas) e indultadas, aunque su valor fuera inferior a los B/.500.00 exonerados. También se establecieron los mecanismos de valoración de las tierras tanto urbanas como rurales y la forma de aplicación de este impuesto a las tierras ociosas y los recargos por mantenerlas sin uso.

La misma Ley creó la Dirección Nacional de Catastro, en el Departamento de Hacienda y Tesoro, con representación en las provincias para el establecimiento y registro de los planos que formarían el Catastro que se revisaría cada dos años. Se estableció el procedimiento para la presentación de reclamos en casos de inconformidad con el impuesto; se estableció la relación entre notarías y el pago del impuesto, mediante la exigencia de paz y salvo respectivo a las propiedades que requiriesen escrituras y su inscripción en el Registro Público. Esta misma norma señala el procedimiento de embargo y remate por morosidad en el pago del impuesto de inmueble.

En los años siguientes se introdujeron algunas modificaciones de menor consideración hasta que en 1941 se emitió la Ley No. 76, siendo Presidente Arnulfo Arias M., específicamente sobre este impuesto, incluyendo las naves como inmuebles. En esta ocasión, el objeto del impuesto incluyó las mejoras al

aclarar que recaía sobre todos los terrenos situados dentro del territorio de la República, así como las construcciones o mejoras permanentes hechas o que hicieren sobre dichos terrenos y las naves inscritas en la Marina Mercante Nacional.⁹

Entre las excepciones, se mantenían todos los inmuebles de la nación y se mantuvo el mínimo imponible establecido en 1925, es decir, los bienes con valor que no excedieran los B/.500.00. Llama la atención una excepción que contiene un claro sesgo discriminatorio hacia algunos cultos religiosos, pues sólo se exceptuaba del pago a los inmuebles de la religión católica. Así, se indicaba: “...los templos destinados o que se destinen **al culto católico, apostólico romano**, los seminarios conciliares y casas episcopales o curales de dicho culto, y los edificios destinados o que se destinen a actos religiosos o actos sociales del mismo culto con fines lucrativos”. (Resaltado nuestro). Por otra parte, aparecen, por primera vez, las exenciones al inmueble perteneciente al patrimonio familiar y a edificios donde funcionen centros de enseñanza privada y secundaria y de hospitales privados. En estos dos últimos casos, se incluyeron condiciones relacionadas con becas y atención de salud a personas de escasos recursos.

La tarifa se mantuvo igual a la de 1925, medio por ciento anual o cinco por mil (0.50%), sobre el avalúo; se mantuvo el recargo sobre tierras incultas, sobre terrenos rurales de más de 500 hectáreas y, como se indicó, por primera vez las naves pagarían B/.0.10 por cada tonelada de registro, aunque se advirtió que no se aumentaría el gravamen por el término de veinte años desde la expedición de la patente. Esta disposición no fue contemplada en normas posteriores.

Al tratarse de una ley exclusiva sobre inmuebles, se desarrollaron aspectos más detallados sobre el procedimiento de avalúos y sus tipos (generales o particulares) así como los reclamos sobre éstos. Un listado de los inmuebles y sus avalúos aparecería publicado en algunas oficinas públicas (Jefaturas de Policía, administraciones distritales y Provinciales de Hacienda). En dichos avalúos se incluirían las modificaciones o ajustes por causa de construcciones o de mejoras o por obras públicas o desmejoramiento o demolición total o parcial de mejoras, o de división o fraccionamiento legal del inmueble.

Como en la mayoría de las normas que, por intereses económicos de ciertos grupos, no se tiene la voluntad política de aplicarlas, se dispuso rebajar a la

⁹ Ver el Artículo No.3. Ley 76, 1941.

mitad (el 50%), en un plazo determinado, las sumas adeudadas por el no pago del impuesto. Se consideró, también, aplicar un proceso de expropiación e indemnización básica a los morosos, si fuera el caso.

Las tablas Nos. 1 y 2 contienen las exenciones al pago del impuesto de inmuebles contenidas en las cuatro normas citadas hasta aquí, incluyendo las que están vigentes en el Código Fiscal y sus últimas reformas (2010). Además, de cambios en cuanto al objeto del impuesto, se aprecian modificaciones sobre la cantidad de excepciones, al valor catastral mínimo exento, a bienes utilizados en determinadas actividades económicas, la eliminación de algunas exoneraciones que guardan relación con criterios similares (actividades públicas, religiosas, agropecuarias, y, en menor proporción, a bienes inmuebles de bajo valor (actualmente B/.30,000.00).

Tabla No. 1.
EXENCIONES AL PAGO DEL IMPUESTO DE INMUEBLES. PANAMÁ.

Ley 88 de 1904. Impuesto de Inmuebles y Semovientes	Ley No. 29 de 1925. Impuesto de Inmuebles	Ley No. 76 del 20 de junio de 1941. Impuesto de Inmuebles y Naves
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los bienes pertenecientes a la Nación o a los Municipios. 2. Los edificios destinados a los cultos religiosos. 3. Las plantaciones de café, cacao, caucho, vainilla, y caña de azúcar. 4. Los inmuebles que resulten valer menos de doscientos (200.00) pesos. 5. Los semovientes cuando se trate de cerdos, cabras, carneros, aves de corral o de menos de diez cabezas de ganado mayor como propiedad de una persona. 6. Las demás propiedades que según disposiciones nacionales, contratos o privilegios estén exentos de gravamen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los inmuebles pertenecientes a la Nación, a los Municipios. 2. Los empleados en cultos religiosos (reconocidos o permitidos por la Constitución y las Leyes). 3. Los destinados a la beneficencia y obras caritativas sin fines de lucro. 4. Los exceptuados en virtud de contratos vigentes. 5. Los que tuvieran un valor por debajo de B/500.00. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los inmuebles de la Nación, de todas sus instituciones. 2. Los templos destinados o que se destinen al culto católico, apostólico romano, los seminarios conciliares y casas episcopales o curales de dicho culto, y los edificios destinados o que se destinen a actos religiosos o actos sociales del mismo culto con fines lucrativos. 3. Los inmuebles destinados a beneficencia pública sin fines de lucro. 4. Los bienes exentos de acuerdo con tratados o convenios internacionales. 5. El patrimonio familiar. 6. Los bienes con valor que no exceda los B/.500.00 7. Edificios donde funcionen colegios privados de enseñanza privada y secundaria a cambio de becas para estudiantes pobres. 8. Edificios de hospitales privados a condición de que se obligaran a atender emergencias de cualquier enfermo y a dar alojamiento gratuito a veinticinco enfermos de caridad, panameños, cada año.

Con relación a la exención para inmuebles de menor valor, se podría suponer que se trata de un acto que busca proteger los espacios utilizados para vivienda de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, el acelerado incremento de los precios de las viviendas, por distintos motivos, entre los cuales la especulación produce un efecto significativo, genera inquietudes en la mayoría de la población al ver afectado su ingreso, sucesivamente, debido a que cada vez se aleja del monto que no sería gravado por el IBI.

**TABLA No. 2. EXENCIONES AL PAGO DEL IMPUESTO DE INMUEBLES.
CÓDIGO FISCAL, PANAMÁ, 2015**

Artículo 764. Se exceptúan de este impuesto los siguientes inmuebles:

1. Los del Estado, de los Municipios y de las Asociaciones de Municipios;
2. Los de las instituciones autónomas o semi-autónomas del Estado, con sujeción a sus disposiciones legales propias;
3. Los destinados o que se destinen a los cultos permitidos por el Estado, los seminarios conciliares y casas episcopales y los destinados o que se destinen exclusivamente a actos religiosos- sociales y educativos con fines no lucrativos;
4. Los destinados o que se destinen a la beneficencia pública o a la asistencia social, sin ningún fin de lucro;
5. Los exentos de este impuesto de acuerdo con Tratados o Convenios Internacionales en los que la República ha sido o sea parte contratante, o de conformidad con contratos autorizados o aprobados por Ley;
6. Los que constituyen el patrimonio familiar, de acuerdo con la ley y que a la fecha estén reconocidos mediante resolución judicial, los cuales no podrán ser objeto de aumento de su valor catastral mediante avalúos generales y parciales.
7. Los inmuebles cuya base imponible, incluidas las mejoras, no excedan de Treinta Mil Balboas (B/.30,000.00).
8. Los inmuebles de propiedad de organizaciones sociales constituidas legalmente como personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones de que trata el Artículo 340 del Código de Trabajo, siempre que tales inmuebles no estén destinados a fines de lucro sino a llenar el objeto esencial de dichas organizaciones sociales y obtener los mayores beneficios comunes para sus asociados.
9. Las fincas dedicadas a la actividad agropecuaria que tengan el uso adecuado según las costumbres de producción de la región y/o programas de regionalización de la producción que tenga el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cuyo valor catastral no sea superior a Ciento Cincuenta Mil Balboas (B/.350,000.00).¹
10. Los utilizados para colegios privados de enseñanza primaria, secundaria o universitaria siempre que sus dueños se obliguen, mediante contrato con el Ministerio de Educación, a mantener no menos de cinco ni más de veinticinco becas permanentes para estudiantes panameños pobres, a juicio del Ejecutivo, según la categoría y posibilidad del plantel. Cada beca comprenderá matrícula, enseñanza y útiles.
11. Los que constituyan áreas de uso público, cuando los desarrollistas de proyectos inmobiliarios habitacionales, comerciales, industriales, turísticos o de naturaleza similar, los hayan destinado para ese uso, segregando para sí el área correspondiente y procedan a su inscripción en el Registro Público como fincas nuevas.

¹⁰ Incluida por la Ley 25 de 2014, en el Art. No. 9.

Además de la especulación en el valor comercial o de venta de los bienes inmuebles, la construcción de obras públicas, el cambiante entorno urbano y rural producen valorizaciones de las propiedades inmuebles a tal punto que dificultan su mantenimiento por parte de las familias de bajos ingresos que, en algún momento, optan por vender a aquellos que ostentan una mejor situación económica. Esto produce un proceso de continuo desplazamiento de las personas de ingresos medios y bajos, de los lugares donde solían vivir hacia otros donde les sea posible adquirir viviendas, con consecuencias de diversa índole sobre un conjunto de aspectos en la vida de la población.

En cuanto a las tarifas a pagar por el IBI, las vigentes, con algunas disposiciones adicionales sobre los bienes inmuebles de propiedad horizontal y otras de tipo alternativo, las reformas de 2010 establecieron las siguientes:

“Art. 766. La tarifa progresiva combinada de este impuesto es la siguiente:

- a. 1.75% sobre la base imponible excedente de treinta mil balboas (B/.30,000.00) hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).
- b. 1.95% sobre la base imponible excedente de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) hasta setenta y cinco mil balboas (B/.75,000.00).
- c. 2.10% sobre la base imponible excedente de setenta y cinco mil balboas (B/.75,000.00).

Se entiende por base imponible la suma del valor del terreno y la mejora construida si la hubiera”.

Algunas exenciones no buscan disminuir desigualdades entre sectores sociales; al contrario, muchas de ellas tienden a producir una brecha aún mayor entre ricos y pobres y, hasta favorecer intereses particulares. Un ejemplo de esta afirmación se evidencia en las modificaciones introducidas al Código Fiscal a través de la Ley 25, de 28 de octubre de 2014, a pocos meses de haber asumido la administración del Estado el Gobierno de Juan Carlos Varela. En esa ocasión se aumentó el valor catastral mínimo de las fincas agropecuarias sujetas al pago del impuesto de inmuebles, de B/150,000.00 a B/350,000.00; por lo que cabe preguntarse, ¿a quiénes se beneficia con esta medida? ¿Qué intereses tienen miembros del gobierno en el sector agropecuario? Las reformas buscaban, esencialmente, resolver un problema de liquidez del gobierno

entrante y se presentaron bajo un enunciado que no se refería a esa reforma fiscal. Se trataba de conceder una moratoria a los contribuyentes de todos los tributos.¹¹

El propósito era recaudar cerca de cien millones de balboas (B/.100,000,000.00) y eximía del pago de los recargos que la ley establece para los morosos, de tal manera que con la medida aprobada se estaría favoreciendo a varios contribuyentes, entre los que se encontraban grandes empresas. La rebaja fiscal aprobada para los propietarios de inmuebles de mayor valor destinadas a actividades agropecuarias se constituye, de esta manera, en otro subsidio para los sectores de mayores ingresos. Además de este beneficio se incluyó otro que favorece a los grandes propietarios: la no obligatoriedad de presentar declaración de rentas a las personas dedicadas a la realización de actividades agropecuarias con ingresos brutos anuales inferiores a B./350,000.00. Estos aspectos no fueron debatidos por los diputados con la vehemencia mostrada en otros momentos de la discusión sobre la descentralización.

Las modificaciones más recientes al impuesto de inmuebles están contenidas en la Ley 66, de octubre de 2017, surgidas al calor de la discusión del derogado Decreto No. 130. Con esta normativa se aprobó una serie de cambios, entre los que destacan: un aumento del valor del mínimo imponible del inmueble considerado como patrimonio familiar tributario o vivienda principal de treinta mil balboas (B/.30,000.00) a ciento veinte mil balboas (B/.120,000.00); la disminución de las tarifas a aplicar a inmuebles con base en su uso que van de B/.0.50 a B/.0.70 para inmuebles que constituyan patrimonio familiar tributario o vivienda principal del contribuyente y desde B/.0.60 hasta 1.00% sobre los excedentes de valores establecidos para los que no constituyen la vivienda principal del contribuyente; se establece un porcentaje del valor comercial del inmueble (60%) como procedimiento para la determinación del valor catastral de la propiedad; se diferencia el inmueble entre vivienda principal y otros usos (comercial, industrial, vivienda adicional) manteniendo el mínimo exento en treinta mil balboas (B/30,000.00) para los destinados a usos distintos al de vivienda principal; se disminuyen significativamente los plazos de exoneración del pago del impuesto de inmuebles para viviendas nuevas (de 20 a 3 años); se establece un período de cinco años para la realización oficiosa de avalúos generales, parciales o específicos (hasta el 30 de junio de 2024).

¹¹ La Ley se emitió bajo un enunciado que no sugería la reforma fiscal aludida. Indicaba que se trataba de una norma legal “Que concede moratoria para el pago de tributos administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y dicta otras disposiciones”.

Aun cuando la modificación más publicitada fue la vinculada al concepto de patrimonio familiar tributario (existente en materia de inmuebles desde la década del cuarenta, al cual se añade el adjetivo tributario), se mantiene la regresividad del impuesto al dar igual tratamiento en la aplicación de tarifas a grupos de ingresos altos y los de ingresos medios y bajos, tasas que, incluso, fueron sensiblemente disminuidas con respecto al proyecto original presentado por el Ejecutivo. Fue preciso incluir el concepto de vivienda principal¹² manteniendo el de patrimonio familiar tributario que no resulta de utilidad alguna para muchas familias del país.

La regresividad y benevolencia de los gobernantes hacia los sectores de mayores ingresos se ve reflejada en la tabla de tarifas que regirá a partir del año 2019, de acuerdo con el Artículo 766 del Código Fiscal.

Tarifas para inmuebles bajo el beneficio fiscal de patrimonio familiar tributario o vivienda principal	Tarifas para inmuebles comerciales, industriales, otras residencias, terrenos y otros
Desde cero balboas hasta B/.120,000.00 0.00%	Desde cero hasta B/.30,000.00 0.00%
De B/.120,000.00 a B/.700,000.00 0.50%	De B/.30,000.00 hasta B/.250,000.00 0.60%
De más de 700,000.00 0.70%	De B/.250,000.00 hasta B/.500,000.00 0.80%
	De más de B/.500,000.00 1.00%

Como se aprecia, una misma tarifa se aplicará, por ejemplo, para los contribuyentes que tengan una propiedad valorada en B/.125,000.00 que otro que posea una de B/.699,999.00 (0.50% sobre el excedente de B/.120,000.00); o uno con un inmueble de B/.750,000.00 que pagaría 0.70% sobre el excedente de B/.700,000.00, igual que otro con una propiedad con valor catastral superior; el impacto en la disminución del poder adquisitivo y calidad de vida de los de menores ingresos es mayor.

El tema de la concentración de la propiedad inmueble debe ser tema de preocupación, además, considerando que para una gran cantidad de personas la solución de vivienda en los centros urbanos se hace cada vez más difícil por

¹² La Ley 66 define la vivienda principal como "...aquella de uso permanente por el propietario del bien inmueble, persona, natural, con fines habitacionales, entre sus bienes inmuebles residenciales y que no constituya patrimonio familiar".

los exorbitantes precios de venta ofrecidos por las promotoras y bancos a partir de la última década. En las ciudades de Panamá y Colón se presenta con más claridad este fenómeno, llegando a darse el retorno de familias de altos recursos económicos a inmuebles que anteriormente habían sido descartados para uso inmediato, como los del Casco Antiguo o las casas condenadas de los barrios céntricos de Colón. En estas áreas se está produciendo un proceso de desplazamiento y expulsión de los habitantes de ingresos medios y bajos y desarrollando, en su lugar de residencia, proyectos privados de uso comercial, turístico y, en menor medida, viviendas de altos costos.¹³

Con base en lo descrito hasta aquí, queda evidenciado que, pese a las diversas reformas que se han introducido a aspectos relacionados con el impuesto de inmuebles, desde el aumento del mínimo imponible, las tasas aplicadas, las declaraciones de mora y exenciones a su pago, aún persisten confusiones sobre lo que éste representa para la mayoría de la población. Se desconoce, en la mayoría de los casos, lo que realmente se debería gravar, el valor catastral, el valor comercial, el valor de mercado, así como las diferencias entre los tipos de valorización del suelo o del bien inmueble.

No se dispone de información acerca de la concentración de la tierra en áreas urbanas y rurales, ni de los mecanismos utilizados por los especuladores que incrementan de forma irracional los precios de los bienes inmuebles, sin control de ningún tipo y que afectan, sin lugar a dudas, el valor de las viviendas de todas las personas, en cualquier sector del país. Aunado a esto, la desconfianza ciudadana se incrementa al no contar con la seguridad de que los recursos que aporta están siendo utilizados con transparencia y con base en prioridades que consideren las necesidades apremiantes de la sociedad. Esta desconfianza se alimenta, además, por la falta de evaluación y divulgación de las medidas que se han ido aplicando previamente. Mientras tanto, la regresividad tributaria se impone, favoreciendo los intereses de los grupos de poder económico del país, los que como se comprueba, son los que ejercen presiones políticas para impedir que sus ganancias sean afectadas, a través de impuestos.

¹³ El término gentrificación ha sido utilizado para caracterizar fenómenos como el descrito. Así, por ejemplo, Janoschka, M., *et. al.* (2014) consideran que “Las principales transformaciones sociales y políticas, así como la implementación de las políticas urbanas neoliberales han alterado profundamente la estructuración de las ciudades en España y América Latina. Entre sus consecuencias destaca la reconquista de los centros urbanos por las clases acomodadas, que conlleva la expulsión de los hogares con menores ingresos, un fenómeno generalmente abordado mediante el término de gentrificación. (Janoschka, M., *et. al.* (2014)

Frente a una situación como la descrita se requiere un debate que incluya a todos los sectores de la sociedad, sin que prevalezcan consideraciones políticas y de intereses económicos. Es imperativo el desarrollo de un sistema tributario equitativo que contribuya a eliminar la desigualdad social y económica imperante.

CONCLUSIONES

La recaudación del impuesto de inmuebles en Panamá es relativamente baja en comparación con otros ingresos tributarios, situación similar a la que ocurre en el resto de los países de América Latina donde se han efectuado estudios, incluyendo diversos organismos internacionales.

El proceso de descentralización de la administración pública depende de la ejecución del Decreto No. 130, de junio de 2017, suspendido por presiones de algunos sectores de la sociedad panameña y ha generado, desde la aprobación de la primera Ley de Descentralización, en 2009, una serie de conflictos y diferencias entre los partidos políticos en la Asamblea de Diputados y reacciones diversas de la población, principalmente confusión. Ha sido fuente de discrepancias entre los grupos que ostentan el poder en tres administraciones distintas.

Las reformas introducidas al Código Fiscal con relación al impuesto de inmuebles, desde el inicio de la República, en materia de tarifas, moratorias para su pago, exenciones, actividades económicas y otras no han producido efectos significativos en su recaudación, ni en su gestión administrativa. Esto debe ser motivo de reflexión y análisis, destacando las razones por las que no se obtienen resultados apreciables.

El tratamiento brindado a los inmuebles, y al sistema tributario en general, favorece la desigualdad social y económica entre sectores de la sociedad panameña y genera una mayor inequidad tributaria, por la resistencia mostrada en distintas gestiones gubernamentales a establecer criterios que produzcan una mayor contribución por parte de los grupos de mayores ingresos.

El Decreto No. 130, derogado, convertiría las administraciones municipales en perseguidoras de los propietarios de inmuebles, independientemente de su condición económica, con el propósito de obtener recursos para su financiamiento, en vista de la delegación que sobre ellos hace el Estado de asumir la responsa-

bilidad de atender las necesidades de la población. Este objetivo se ve afectado por la debilidad institucional que padecen los municipios.

Queda evidenciada la necesidad de analizar y debatir los temas tributarios, en general, con base en criterios de equidad, que favorezcan las condiciones materiales de vida de la población de recursos limitados.

SUMMARY

PROPERTY TAX AND DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF PANAMA.

The publication of Decree No. 130, on the procedures for the application of property tax (IBI), provoked various reactions in the Panamanian population; there is confusion about the subject and lack of knowledge in matter of taxes. In order to contribute to the debate involving the current tax structure, the distribution of wealth, territorial property, fiscal policy as a redistributive instrument and the decentralization of public administration, we compared the first rules issued on this tax with the most recent and with the decentralization process, highlighting the close relationship between these legal provisions. The data show the low collection of the IBI with respect to the current and tributary revenues of the Central Government. This dynamic is compared with the result of studies that have been carried out by international organizations on the subject.

We conclude that analyzing the subject of property tax is insufficient to understand the dynamics of tax aspects, which should be considered with equality criteria, favoring the majority of the population. The reforms introduced to the Tax Code in relation to the IBI, since the beginning of the Republic, have not had significant effects on its collection, nor improvements in its management. The treatment provided to the tax system in general favors social and economic inequality among sectors of Panamanian society and generates greater tax inequality. The reforms that are debated on the IBI are closely related to this statement; its increase is sought to comply with the financing of the decentralization process of the public administration without integrating it into a broader analysis.

KEY WORDS

Property tax, central government, public finances, decentralization of public administration, economic and social inequalities.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASAMBLEA NACIONAL DE DIPUTADOS (2009). Actas del Pleno. 25 y 26 de junio de 2009.
- ANATI (2015). Aclaración del tema de avalúos y el impuesto inmuebles.
Recuperado de: <http://www.anati.gob.pa/index.php/noticias/>
- ARIAS P. Rosario (2015). Limitaciones fiscales al inicio de la República. VIP. Universidad de Panamá. Resultados no publicados.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2009). Evaluación del Programa País: Panamá 2005-2009. Washington, D.C. Noviembre, 2009.
- CEPAL, N. (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.
- DE CESARE, C. M., Lazo, M., y Francisco, J. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. CEPAL.
- ERBA, D. A. (2008). El catastro territorial en América Latina y el Caribe. *Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts*.
Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (FMI, 2017) Panamá: Declaración Final de la Misión de la Consulta del Artículo IV de 2017. 17 de marzo de 2017.
Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/03/17/ms031717-panama-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission>
- GOBIERNO NACIONAL, (2004). Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009.
- GOBIERNO NACIONAL, (2014). Plan Estratégico de Gobierno 2014-2019. Un solo país. Panamá. Diciembre, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. Hacienda Pública: Varios años. Panamá.
- JANOSCHKA, M., *et. al.* (2014). Gentrificación en España y América Latina. Un diálogo crítico. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022014000200002&script=sci_arttext
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF, 2013). Informe Económico Año 2013. Panamá.
<http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Informe%20Economico%20-%20Anual%202013.pdf>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF, 2017). Informe Económico y Social. Primer trimestre, 2017.
<http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Informe%20Economico%20y%20Social%20-%20Marzo%202017.pdf>
- MORÁN, D. y PECHO, M. La tributación en América Latina en los últimos cincuenta años. CIAT. Resultados no publicados.
- PASQUAL i ROBERT, Joan (1999). La Ilusión Fiscal. Revista Laissez-Faire, 11-1528. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.

LEYES Y DECRETOS

Código Fiscal de la República de Panamá (2015).

Decreto Ejecutivo N° 130. Que establece directrices para la actualización de la información catastral. **Gaceta Oficial**, N° 28295-A. Panamá, 7 de junio de 2017.

Ley 88 de 1904. **Gaceta Oficial**, No. 035 de 12 de julio de 1904. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen fiscal.

Ley 29 de 1925. **Gaceta Oficial**, No. 04580. Reforma y adiciona el Código Fiscal (impuestos a mercancías, tierras baldías e indultadas)

Ley No. 76 del 20 de junio de 1941. **Gaceta Oficial**, No. 08550. Sobre Impuesto de inmuebles y naves.

Ley 37 de 29 de junio de 2009. **Gaceta Oficial**, No. 26314 de 30 de junio de 2009. Que descentraliza la Administración Pública.

Ley No. 77 de 29 de noviembre de 2009. Que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y restablece la vigencia de disposiciones legales. **Gaceta Oficial**, No. 26421-A de 4 de diciembre de 2009.

Ley 25 de 2014. Que concede moratoria para el pago de tributos administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y dicta otras disposiciones. **Gaceta Oficial**, No. 27653-C, de 29 de octubre de 2014.

Ley 66 de 29 de octubre de 2015. **Gaceta Oficial**, No.27901-A de 30 de octubre de 2015. Que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones.

Ley 66 de 17 de octubre de 2017. **Gaceta Oficial**, No. 28388-c. Que modifica artículos del Código Fiscal, en materia de impuesto de inmuebles, y dicta otras disposiciones.