Breves Notas sobre la Reforma Fiscal de Panamá

Opinión general: la reforma avanza decididamente en la línea de introducir muchos temas nuevos, que se van introduciendo también a nivel mundial y es pionera en la región. La reforma contiene decisiones audaces y novedosas, en especial para la situación de partida en renta, si bien también hay cosas mejorables. A continuación se exponen brevemente lo que se consideran puntos fuertes y débiles de esta reforma y se apuntan ciertas dudas o preguntas sobre asuntos que no han quedado claros.

1. **Impuesto a la Renta**
2. Se aprecia el notable esfuerzo por suprimir la tributación mínima sobre ingresos brutos; esto conlleva importantes ventajas, como la mucho más fácil obtención de crédito de impuesto por el ISR pagado en Panamá en otras jurisdicciones para las matrices o casas centrales de subsidiarias o establecimientos permanentes situados en Panamá y la aproximación del Impuesto a un verdadero impuesto a la renta (neta). Adicionalmente, se valora en forma positiva la aplicación de un anticipo del 1% sobre ventas, pues esto facilitará el control de los que digan tener pérdidas o menores ingresos netos (que 4,66% sobre ventas), al tener que solicitar devolución. El adelanto obligatorio es una solución inteligente porque queda registrada la venta pero no es impuesto definitivo. Pero se desea enfatizar que una medida así puede perjudicar mucho la recaudación si no hay una solidez por el lado del control. La DGT panameña tiene 25 auditores y el número no parece suficiente para garantizar ese efectivo control y se esté preparado para auditar. También se aumenta la carga administrativa para gestionar la devolución de todos los que tengan pérdidas o impuesto menor por compensación o reembolso.
3. El ISR sigue sin gravar intereses por depósitos bancarios (exentos en el art 708 l)). Esto genera un enorme potencial de arbitraje a favor del endeudamiento ajeno en la empresa, dado que los intereses son gasto deducible para quien los paga sin ser ingreso para quien los percibe (persona natural o jurídica). Cualquier grupo empresarial puede articular un préstamo respaldado o “back-to-back” utilizando un banco. Esto es de por sí muy difícil de controlar, pero en un país como Panamá, con secreto bancario y escasa presencia de la Administración Tributaria (AT), lo ilógico sería no utilizar esta posibilidad. Una solución necesaria (aunque probablemente no suficiente) sería establecer un mecanismo de subcapitalización, que al menos evite los casos flagrantes de sobre-endeudamiento, en particular entre empresas de un mismo grupo. El Grupo Técnico de Política Tributaria de Centroamérica, Panamá y R. Dominicana estudió y aprobó un Modelo de tal regulación.
4. Se generaliza el gravamen sobre dividendos (se aplica también a las rentas obtenidas por las empresas de ZF Colón). Es una excelente noticia para no crear agujeros en la tributación y favorecer la autofinanciación también en ZF Colón (al encarecer la distribución). Esta medida se debería generalizar en una región donde el problema de las Zonas Francas Industriales ha sido un agujero a la renta tanto por locación de empresas por abusos “transfiriendo” la renta local a las ZFs. Sin embargo, la generalidad queda algo matizada, lamentablemente, en función de la procedencia de rentas de la empresa (pues se aplica una tasa reducida de retención del 5% si la empresa obtiene determinadas rentas - intereses de deuda pública, intereses bancarios…-). Esto, a pesar de la regla de prelación de rentas distribuidas del literal c), complica el impuesto y dificulta su control, además de generar pérdida de neutralidad- lo que en algunos casos puede ser artificial, porque puede suponer similar esfuerzo articular una renta por la vía de la regalía- beneficiada de la tasa de 5% en la distribución posterior del dividendo- que de la prestación de servicios- que generaría una tasa del 10% en la distribución de la utilidad.
5. Adicionalmente, no se resuelve favorablemente la antinomia, al menos aparente, entre la presunción (sin admitir prueba en contrario) de una distribución del 40% de la utilidad y el sistema del artículo 733-A (que no parece haber sido derogado), que contempla un sistema de capitalización de utilidades sin devengo de impuesto al dividendo. Es de suponer que PN tenga esto resuelto en su normativa de desarrollo, pero al menos a nivel legal no queda claro.
6. Una alternativa clásica, pero válida, a este peculiar sistema panameño es gravar la ganancia de capital en la enajenación de la acción o participación. En realidad lo más práctico sería articular un gravamen general a las ganancias de capital –a la misma tasa de dividendos para que sea neutral distribuir que capitalizar y vender luego. Esto tiene como beneficio que al no ser obligatorio pagar cuando no se distribuye se favorece la reinversión de utilidades.
7. Reconocemos el problema de las SA con acciones al portador, donde no se puede controlar cuando se venden. El tema es que la reinversión es más relevante que las SA portador, entonces poner un impuesto al patrimonio de las mismas –que favorece la transparencia fiscal— y gravar las ganancias de capital es una mejor mezcla ya que es neutral, no altera, la decisión financiera de distribuir o capitalizar que un impuesto sobre el 40% de la ganancia aunque no se distribuya y favorece a quienes retienen, el gravarlos favorece aún más el endeudamiento ya que, además en Panamá, los intereses no están gravados.
8. La supresión del parágrafo 1A del art 694 del CF produce la duda de si los servicios de profesionales no quedan ahora sujetos al impuesto (por eliminarse la norma especial que los regulaba) o quedan sujetos por la regla general del primer párrafo del art. 694. Adicionalmente, aunque el art 701 g) parece sujetar a tributación en Panamá a “los profesionales en general” (aunque el artículo está redactado en el contexto de profesiones artísticas y deportivas), no queda claro si ese artículo viene a sustituir el parágrafo 1A o no, máxime cuando el artículo habla de profesionales que “vienen” del exterior. En definitiva, en materia de tributación de servicios profesionales en ISR, en particular de los profesionales que ya residían en el país cuando prestan una parte de sus servicios fuera de PN, se ha creado una cierta indeterminación o indefinición y sería bueno aclararlo.
9. No queda claro si el impuesto a los activos de los bancos o fijo como “licencia” (para casas de cambio e instituciones de microfinanzas) es adicional o sustitutivo a su tributación por ISR o no. Examinadas las exenciones subjetivas de ISR, no aparecen los bancos, de modo que es más bien lógico pensar que son adicionales, pero por otro lado tampoco se encuentra la deducibilidad del impuesto a los activos sobre el ISR, de modo que hay dudas. En todo caso, no sólo convendría aclararlo, sino regular la relación (deducibilidad) del impuesto a los activos como crédito sobre ISR. Finalmente, no se entendería, en un esquema de tributación moderno, en el que una parte del sistema financiero quedara afuera del ISR.
10. En Materia de precios de transferencia (PP.TT.), se aprecia y valora como muy significativa la introducción del Modelo GTPT de PP.TT., con las oportunas modificaciones y adaptaciones al caso de PN. Es sin embargo muy de lamentar el que la norma quede tan limitada en su utilización práctica, al señalar el art. 726 CF: *“El ámbito de aplicación de las disposiciones legales contenidas en este capítulo alcanza a cualquier operación que un contribuyente realice con partes relacionadas que sean residentes fiscales de países que hayan celebrado Tratados o Convenios para Evitar la Doble Tributación Internacional con la República de Panamá y que tengan efectos como ingresos, costos o deducciones en la determinación de la base imponible, para fines del Impuesto sobre la Renta, del ejercicio en el que se declare o lleve a cabo la operación. Lo dispuesto en este artículo solamente tendrá efecto para aquellos contribuyentes que apliquen alguna de las Cláusulas establecidas en los mencionados tratados o convenios.”*
11. Dado el escaso marco convencional de Panamá, la normativa tiene muy poca aplicación práctica y quizá no sea de interés profundizar más en el análisis técnico de estas disposiciones por el momento.
12. **Otros temas:**
    1. IVA (ITBMS, en nomenclatura panameña). Se valora muy positivamente la opción de aumentar sustancialmente la base imponible (servicios, transporte internacional), antes que la cuota. Sin embargo, dado que se modifica en forma sustantiva la imposición a la renta sería una gran oportunidad para ir generalizando el ITBMS. En corto, el gravar más la renta que es un impuesto que pagan las empresas y a nivel de persona sólo el 10% más rico de la población, se hace más fácil políticamente aumentar la base del IVA que es regresivo en Panamá, y en casi toda América Latina. Hacer luego una reforma, o aumento de tasa del ITBMS, será más difícil o requerirá aumentos de gastos compensatorios muy relevantes. Es probable que como la situación fiscal de Panamá no es complicada no sean necesarios esos ingresos hoy pero sería bueno porque recaudando tan solo 2% del PIB en IVA queda a menos del 40% de la región. Aumentar la base, aún a una tasa menor puede inclusive mejorar la eficiencia de la economía ya que los créditos fiscales por IVA comprado pueden compensarse fiscalmente y no cargarse al costo.
    2. Impuesto al Timbre: este proyecto de reforma (y el propio CF) invierten mucho espacio en regular el detalle del “Impuesto al Timbre”. Aún no conociendo la recaudación obtenida por el mismo (probablemente muy baja en términos relativos), la recomendación a este respecto sería revisar las operaciones en que es aplicable: Muchas de ellas parecen tener la naturaleza de tasa (cobro coactivo por la prestación de un servicio específico a un usuario) y en otros casos, su uso parece entorpecer el buen desarrollo de la actividad económica y comercial.
    3. Código Tributario. Se valora muy positivamente la introducción de la posibilidad de que PN firme Acuerdos de Intercambio de Información tributaria, pero esto debe complementarse con una normativa interna que permita el acceso efectivo a información (bancaria, contable y de titularidades societarias) si se quiere cumplir los estándares internacionales. Esto va a fortalecer su posición ante las reiteradas presiones de la OCDE que ahora se amparan en decisiones exclusivas del G20.
    4. También merece valoración positiva la carta de derechos de los contribuyentes. Si bien lo más importante no es establecerlos claramente, sino respetarlos en la práctica.
    5. En cuanto al Tribunal Administrativo Tributario de nueva creación. Se considera una excelente iniciativa que puede reducir la conflictividad con la AT a medio plazo y acercar al contribuyente de la AT (toda vez que, si éste percibe su actuación como imparcial, legitimará la actuación de la AT en su conjunto). No obstante, por la experiencia conocida en la Región, lo habitual es garantizar al máximo la imparcialidad de sus miembros apartando su designación del poder político (siendo nombrados por las Universidades o por el colegio de abogados, etc.). Se adjunta un documento descriptivo de la experiencia peruana sobre la materia. En las mismas se trata que tengan prestigio profesional para que el sector privado y el propio Poder Judicial acepte sus fallos expeditos. Para ello se lo dota de dos características: a) autonomía financiera y b) que en la selección de sus miembros participe el sector privado (en este caso por las universidades, una privada y una pública) garantizando que se eligen los mejores y su imparcialidad.