

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

36ª Asamblea General

**OPORTUNIDADES PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
A TRAVÉS DE LA INTERACCIÓN Y LA COOPERACIÓN**

Tema 3.2

EL COMBATE DE LAS PRÁCTICAS TRIBUTARIAS NOCIVAS

Dirección General de Ingresos

Panamá

**Québec, Canadá
20-23 de mayo de 2002**

Caso práctico:

Tema 3.2 EL COMBATE DE LAS PRÁCTICAS TRIBUTARIAS NOCIVAS

Estelabel Piad
Directora General
Dirección General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas
(Panamá)

SUMARIO: Introducción.- Estructura Tributaria y Financiera.- Iniciativa de la OCDE.- Algunos comentarios sobre la Iniciativa de la OCDE.- Posición de Panamá Frente a la Iniciativa de la OCDE.- Compromiso de la República de Panamá con la Iniciativa de la OCDE.- Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria.- Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La República de Panamá está ubicada en el Istmo Centroamericano. Ocupa una superficie de 75.517 kilómetros cuadrados y tiene una población de 2.809.280 habitantes según el Censo de 1999. Es miembro fundador de las Naciones Unidas.

Es un país formal, constituido como una democracia representativa, con los poderes independientes.

Entre los factores que condicionan el desarrollo económico y social de Panamá, se cuentan principalmente, la inexistencia de recursos naturales, la pequeñez de su territorio y su escasa población. El proceso de globalización y la libertad económica tradicionalmente adoptada por Panamá, últimamente han afectado principalmente a los pequeños sectores industrial y agropecuario.

No obstante, Panamá posee una privilegiada ubicación geográfica, acrecentada por la existencia del Canal y la circulación del dólar americano desde 1903, como moneda de circulación legal, por lo que desde su independencia ha orientado su marco jurídico a la existencia de un lugar apto para la realización de negocios lícitos y especialmente, hacia la promoción de la prestación de servicios, obteniendo así una mayor oportunidad competitiva en el mercado mundial, lo que constituye un elemento fundamental para su crecimiento económico y para mejorar la distribución del ingreso.

El sector servicios constituye la parte mayoritaria del Producto Interno Bruto, alcanzando sus componentes alrededor del 80% del mismo. Y, pese a su dependencia económica estructural, el país se ha insertado en la corriente de globalización económica y la reducción del papel del Estado en la actividad económica, cumpliéndose durante la década de los '90 un importante proceso de privatización de

empresas públicas (principalmente en los sectores de la energía, comunicaciones y puertos).

ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y FINANCIERA

La Constitución Política de la República de Panamá establece expresamente la vigencia del principio de legalidad tributaria, de tal forma que ningún decreto ni ordenamiento jurídico o resolución administrativa, puede alterar las disposiciones legalmente establecidas.

La presión tributaria alcanza en promedio el 12% del PIB (sin incluir las contribuciones de seguridad social); el impuesto sobre la renta constituye el principal ingreso financiero del Gobierno Central.

Se aplica el principio de la fuente territorial. Dicho principio se aplica como criterio tributario exclusivo para residentes y no residentes. En este sentido, el sistema tributario panameño, a diferencia de otros, no discrimina entre nacionales y extranjeros.

La escala de tasas progresiva para personas naturales varía entre 4% y el 30%. En tanto que para las personas jurídicas se aplica una tasa de 30%. Dichas alícuotas son consecuentes, comparativamente hablando, con las tasas vigentes en la legislación comparada.

Al igual que otros países, existen regímenes legales de promoción y fomento de sectores específicos, como turismo, construcción, reforestación, agropecuario, apoyados en beneficios tributarios disponibles por igual a residentes y no residentes.

Existe una sólida estructura financiera, apoyada en normas jurídicas y principios técnicos avanzados, dirigidos principalmente a impedir el uso de las entidades bancarias para fines ilícitos. Muchas de las más importantes entidades bancarias del mundo están establecidas en Panamá a través de estructuras físicas significativas. El centro bancario internacional de Panamá incluye a más de 80 instituciones nacionales y extranjeras, concentrando operaciones tanto crediticias como de banca privada.

La legislación vigente configura y pena el delito en todas sus formas, incluyendo el fraude tributario.

Es importante destacar que la legislación bancaria y sus reglamentaciones, han determinado que las instituciones bancarias cumplan actualmente con 23 de las 25 recomendaciones del Comité de Basilea (extremo logrado por muy pocos países en el mundo), estando en proceso el trabajo para alcanzar el cumplimiento de las dos recomendaciones pendientes, en el presente año.

Con igual énfasis y teniendo en cuenta que el delito de lavado de dinero involucra generalmente la evasión fraudulenta de impuestos, existe una moderna legislación para prevenir y reprimir especialmente el lavado de dinero.

En ese sentido:

- Se ha creado la Unidad de Análisis Financiero, adscrita a la Presidencia de la República, instancia que ha firmado acuerdos de intercambio de información sobre operaciones sospechosas de blanqueo de capital con entidades homólogas de numerosos países.
- Es del caso confirmar, que Panamá ha sido retirada de la lista del Grupo de Acción Financiera de la OCDE (Financial Action Task Force) y que ha sido el primer país latinoamericano en recibir la aprobación del Servicio de Rentas Internas (IRS) de EEUU, de modo que las entidades bancarias establecidas en Panamá puedan solicitar al IRS su registro como “Intermediarios Calificados” (Qualified Intermediaries).
- Asimismo, se ha ratificado la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal; y existen en vigor acuerdos de asistencia legal mutua en materia penal con diversos países, al igual que tratados de protección recíproca de inversiones.

En el aspecto netamente estructural del sistema tributario, Panamá se ha avocado a proponer un programa de modernización del Sistema Tributario Panameño, a fin de hacerlo más moderno, neutral, equitativo, eficiente y eficaz que:

- Enmarque las acciones administrativas del Gobierno para impulsar la economía panameña a nuevos niveles de bienestar.
- Le permita al Estado cumplir a cabalidad con sus responsabilidades como nación.
- Otorgue al sector empresarial condiciones de competitividad para continuar con su fortalecimiento y crecimiento sostenido.

El Gobierno panameño reconoce que el eje central del Sistema Tributario es la administración tributaria, la cual está en proceso de una reestructuración completa en cuanto a los procesos técnicos de recaudación, control, fiscalización y cobranza, así como los procesos de dirección, control de gestión y apoyo administrativo, recursos humanos y los sistemas de información.

Este proceso inició en enero de 2000, y tiene como objetivos fundamentales:

- Implementar en la DGI controles suficientes para combatir la evasión fiscal.

- Implementar en la DGI controles para recuperar la cartera morosa.
- Establecer en la DGI sistemas administrativos eficaces y eficientes.
- Disponer de sistemas de información integrados y eficientes.

INICIATIVA DE LA OCDE

Respondiendo a una solicitud de los gobiernos de los siete países más desarrollados del mundo (G-7), la OCDE elaboró y publicó en 1998 un informe bajo el título de “Competencia Fiscal Nociva: un Tema Global” (Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue). Dicho informe se complementó con otros publicados en los años 2000 y 2001. A los mismos deben agregarse la lista de “paraísos fiscales no cooperadores” y sendos tratados modelos de intercambio de información tributaria, divulgados en abril pasado.

Los referidos antecedentes contienen lo que se ha denominado “Iniciativa OCDE” (Iniciativa). Las conclusiones que pueden extraerse de la misma, se resumen a continuación.

- (a) La Iniciativa define la competencia fiscal nociva, manifestada en actividades geográficamente móviles como servicios financieros y otros, destacando los perjuicios que la misma causa a los ingresos fiscales de todos los países.

Según el informe de 1998, la competencia fiscal nociva se desarrolla a través de la existencia de “paraísos fiscales” y de “regímenes fiscales preferenciales nocivos”. El Informe 2001 contenía una lista de 35 jurisdicciones calificadas como “paraísos fiscales” y otra lista de **47 regímenes fiscales preferenciales nocivos identificados en 17 de los países miembros de la OCDE**. Los países que fueron catalogados como paraísos fiscales no formaron parte ni de la definición ni de la evaluación.

- (b) El informe de 1998 sugiere posibles medidas que los países afectados podrían adoptar (“medidas defensivas”), para contrarrestar los efectos de la competencia fiscal nociva desarrollada por otros países a través de paraísos fiscales y regímenes preferenciales nocivos.

- (c) La Iniciativa considera que la transparencia de los sistemas fiscales (básicamente mediante el acceso autorizado de las oficinas administradoras de impuestos a información de entidades financieras y de propietarios verdaderos (beneficial ownership) de sociedades y otras entidades y la cooperación internacional a través del efectivo intercambio de información tributaria, constituyen los principios fundamentales para contrarrestar los efectos de la

competencia fiscal nociva y asegurar que todos los países puedan recaudar en la mayor proporción sus propios ingresos tributarios.

- (d) Hasta el mes de abril de 2002, la OCDE mantuvo a Panamá en esta lista de países no cooperadores en la lucha contra la evasión fiscal, dando por resultado que países como Argentina, Brasil, España, Italia, México, Perú, y Venezuela, impusieran sobretasas a las transacciones bancarias originadas en Panamá, restando competitividad al sistema bancario panameño.
- (e) En abril pasado, la OCDE divulgó una lista de siete jurisdicciones que no habían formulado sus compromisos con los principios de transparencia e intercambio de información, calificando a las mismas como “paraísos fiscales no cooperadores”, sujetas a la aplicación de futuras medidas defensivas coordinadas por sus países miembros a partir de abril de 2003.

Algunos comentarios sobre la Iniciativa de la OCDE

- (a) Corresponde indicar que si bien la competencia fiscal nociva es un problema que afecta a todos los países, es muy claro que actualmente adquiere mucha mayor significación para los países desarrollados y para aquellos otros que, adicionalmente al principio de fuente territorial, aplican a sus residentes el principio de domicilio como criterio tributario vinculante.

En efecto, el proceso de globalización económica implica básicamente la extensión a nivel mundial, de las actividades de las empresas transnacionales, empresas que por regla general tienen sus “domicilios” en los países que aplican el principio de domicilio. Es obvio que las administraciones fiscales de los países sede de dichas empresas, tienen dificultades, para identificar las operaciones sujetas a impuesto, en la medida que la mayoría de esas operaciones se cumplen generalmente fuera de sus fronteras. En tanto, para países que aplican exclusivamente el principio de fuente territorial a residentes y no residentes, el problema no tiene mayor relevancia, por cuanto no se grava la renta de fuente extranjera y los antecedentes para determinar los impuestos se encuentran básicamente dentro de fronteras o al alcance de las administraciones tributarias. De ahí la importancia que ocupa la definición de “competencia tributaria nociva” en diversos foros internacionales. En Panamá, por ejemplo, se aplican al efecto mecanismos de “precios de transferencia”, siguiendo incluso directrices dadas por la misma OCDE.

- (b) **Concepto de “paraíso fiscal”.** Si bien la Iniciativa contempla diversos criterios para identificar a los paraísos fiscales, existen opiniones autorizadas en cuanto a la dificultad de llegar a un consenso al respecto. En diversas reuniones del CIAT, altos funcionarios de las administraciones tributarias de países miembros de la OCDE han destacado dichas dificultades, enfatizando que en la práctica todos los países tienen elementos que los caracterizan como paraísos fiscales.

Recientemente, un proyecto de ley tributaria de Polonia, incluye una cláusula prohibiendo la exoneración del IVA en ciertas transacciones, cuando el pago de las mismas se dirige a países listados como de “unfair tax competition”. La lista incluye a países como Alemania, Bélgica, Francia y Países Bajos.

Asimismo, es interesante anotar que la lista original de la OCDE contiene 35 jurisdicciones calificadas como “paraísos fiscales”. Sin embargo, países miembros como España, Francia, Italia y México, y otros no miembros como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, tienen sus propias listas de “paraísos fiscales”, “países de nula o baja tributación”, “jurisdicciones de baja imposición fiscal” o “países de tributación favorable”, que incluyen en todos los casos, muchas más jurisdicciones que las de la lista de la OCDE. Esto ha resultado que en la práctica el modelo de la OCDE para determinar unilateralmente a un paraíso fiscal esté siendo utilizado por sus países miembros, y otros, para aplicar restricciones comerciales a las transacciones originadas en países como Panamá. Esto, como se ha advertido en repetidas ocasiones, puede representar violaciones a los acuerdos comerciales internacionales.

POSICIÓN DE PANAMÁ FRENTE A LA INICIATIVA DE LA OCDE

Panamá también es consciente que, como resultado del proceso de globalización, hoy más que nunca, la cooperación internacional es fundamental para asegurar el debido funcionamiento de todas las variables sociales y económicas, como un instrumento necesario no solo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino y fundamentalmente, para reducir la pobreza y otros flagelos que afectan especialmente a los países en desarrollo, que constituyen precisamente, la mayoría de las jurisdicciones incluidas en las listas de la OCDE y de sus países miembros. Como lo ha dicho recientemente el Subdirector Gerente del FMI, “además de ser una cuestión moral, hoy se reconoce que la reducción de la pobreza es una necesidad para la paz y la seguridad”.

El Gobierno Nacional sostuvo, en varias ocasiones, reuniones de trabajo con la OCDE para que esta organización fundamentara su decisión de incluir a Panamá en la lista de países no cooperadores en la lucha contra la evasión fiscal. El Gobierno Nacional reiteró su rechazo de plano a la publicación por parte de organismos internacionales de los que no forma parte, de las listas elaboradas unilateralmente y el anuncio de medidas “defensivas” de este organismo contra la soberanía nacional; y en posible violación de normas de la Organización Mundial del Comercio.

De igual forma, el Gobierno ha demostrado su voluntad de trabajar con la comunidad internacional para resolver, de forma concertada y equitativa, aquellos problemas comunes, para permitir el continuo desarrollo económico y social del país, **pero que no representen una amenaza a la estabilidad de crecimiento económico de Panamá.**

El día 16 de abril de 2002, el Gobierno Nacional remitió una nota dirigida al Secretario General de la OCDE expresando **el compromiso de Panamá de acoger los principios de transparencia y de intercambio de información para asuntos fiscales, condicionado a los más estrictos parámetros de equidad y no discriminación.** Esto significa que dichos principios deben ser aplicados en el mismo contexto a todos los centros de servicios internacionales europeos, norteamericanos y demás, que en la actualidad no los aplican.

COMPROMISO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ CON LA INICIATIVA DE LA OCDE

El compromiso de Panamá ratifica dos elementos fundamentales de la posición del Estado. Por un lado, la importancia de la cooperación internacional en la prevención del delito en todas sus formas; y por otro, la necesidad que dicha cooperación se desarrolle en un escenario de equidad y no discriminación (level playing field).

Nuestro compromiso se sustenta en las siguientes bases:

- (a) El respeto a la autonomía de nuestro país, en el sentido de aplicar el sistema tributario más adecuado a nuestros intereses económicos fundamentales, por cuanto la protección de los mismos es materia de seguridad pública. En ese sentido, al igual que muchas autorizadas opiniones, consideramos que **la aplicación unilateral de medidas contra nuestro país, constituye una clara violación de acuerdos internacionales y de normas del Derecho Internacional**, por lo cual Panamá se reserva el derecho de interponer los recursos pertinentes contra las mismas.
- (b) El cumplimiento de los principios de transparencia y efectivo intercambio de información debe desarrollarse en un escenario de equidad absoluta y no discriminación, es decir un “level playing field” que cubra todas las vertientes del mismo. Así, por ejemplo;
- Panamá no estará sujeta al marco coordinado de medidas defensivas propuestas por los países miembros.
 - Panamá será invitada a participar en condiciones de igualdad, en las discusiones del Foro Global o en otros foros similares de los países miembros de la OCDE y de países y jurisdicciones no miembros, que traten sobre el diseño de principios internacionalmente aceptados para la implementación de estos y de cualesquiera otros compromisos similares.
 - Aquellas jurisdicciones, incluyendo los países miembros de la OCDE y otros países y jurisdicciones por ser identificados que, bien no suscriban compromisos similares o bien no satisfagan los estándares del informe de la OCDE de 1998, estarán sujetas a un marco coordinado de medidas defensivas por parte de los países miembros de la OCDE.

- Resulta fundamental que la OCDE en acuerdo con todos los países y jurisdicciones miembros y no miembros involucrados en la materia, desarrollen los procedimientos dirigidos a verificar:
 - (i) por un lado, el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos, no sólo por los países miembros de la OCDE y por las jurisdicciones de la lista del año 2000, sino también por las jurisdicciones no incluidas en dicha lista antes del año 2000 y otras que se identifiquen en el futuro, tomando muy especialmente en cuenta las jurisdicciones que constan en las listas actuales de países miembros y no miembros de la OCDE; y por otro,
 - (ii) la efectiva aplicación de las medidas defensivas coordinadas por parte de los países miembros.

Sin esas salvaguardas, la Iniciativa de la OCDE se vería frustrada y la competencia fiscal nociva se transformaría en una verdadera competencia fiscal “desleal”, sobre todo para países que compiten de manera sustancial en la prestación de servicios en el mercado internacional.

Al igual que consta prácticamente en todos los compromisos formulados ante la OCDE, el de Panamá estará condicionado a la aprobación pertinente de las normas legales que sean necesarias para su implementación y que se propondrán al efecto por el Órgano Ejecutivo.

ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA

El acuerdo de intercambio de información tributaria constituye el instrumento que hace posible el efectivo cumplimiento de los compromisos de transparencia e intercambio de información.

Es importante la decisión de la OCDE en cuanto a la formulación de modelos de acuerdos de intercambio de información que sirvan como marco de referencia para la negociación de tratados, aun cuando el proceso de su elaboración no estuvo abierto a todos los países y jurisdicciones incluidos en la lista del año 2000.

Nos parece importante que, como parte del “level playing field”, con la participación de todos los países y jurisdicciones **involucrados, se pueda llegar a la formulación de un tratado multilateral**, que recoja la aprobación jurídica de todos ellos, evitando la necesidad de que cada acuerdo bilateral pueda ser objeto de aprobación por ley, según lo requieren los preceptos constitucionales de muchos países.

Creemos entretanto, que el modelo de acuerdo bilateral constituye una base para la negociación de tratados que tomen especialmente en cuenta las características singulares de cada parte contratante, incluyendo especialmente la muy diferente importancia que el intercambio tiene para países que aplican distintos criterios tributarios vinculantes.

En ese sentido, creemos que los elementos claves para el éxito de cualquier negociación de tratados bilaterales, son los siguientes:

- Posibilidad de acordar definiciones de los impuestos y materias tributarias cubiertas por el acuerdo. Es particularmente importante, que cada acuerdo contenga una definición de “evasión tributaria criminal” (como existe por ejemplo, en los tratados de intercambio de información celebrados por EEUU con Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas y en el tratado comprensivo vigente de dicho país con Suiza). También es muy conveniente alcanzar una definición precisa de “otras materias tributarias” (civil tax matters);
- Con el propósito principal de eliminar la posibilidad de “expediciones de pesca”, en cada solicitud se debe demostrar la relevancia de la información requerida, a cuyos efectos sería muy conveniente que existiera una precisa definición del concepto “relevancia”. Debe señalarse al efecto, tal como se señala en algunos compromisos ante la OCDE, que muchos países disponen actualmente de acuerdos internacionales en vigor sobre diversas materias, a través de los cuales se intercambia información que puede ser considerada como información relativa a asuntos tributarios;
- Establecer expresamente las razones por las cuales una parte puede declinar la respuesta a una solicitud;
- Asegurar la confidencialidad de la información suministrada, evitando el uso indebido de la misma por la parte requirente;
- Establecer la total reciprocidad en las concesiones que se acuerden;
- Sin perjuicio de la posibilidad del retiro unilateral del acuerdo por cualquiera de las partes contratantes, lo que está contemplado en todos los tratados, deben existir disposiciones en cada convenio, que permitan la revisión del mismo cuando los compromisos de transparencia e intercambio de información establecidos en el acuerdo, no sean igualmente asumidos por otros países y jurisdicciones con los cuales las partes se encuentren en competencia sustancial en el mercado internacional.

CONCLUSIONES

La posición del compromiso asumido por el Gobierno Nacional es producto de una evaluación sensata y responsable de los factores endógenos y exógenos que inciden en las relaciones como parte de la comunidad internacional.

En la nota remitida al Secretario General de la OCDE el 16 de abril de 2002, el Gobierno Nacional expresó que nuestro compromiso de acoger los principios de transparencia y de intercambio de información para asuntos fiscales, está condicionado a los más estrictos parámetros de equidad y no discriminación. Esto significa que dichos principios deben ser aplicados en el mismo contexto a todos los centros de servicios internacionales europeos, norteamericanos y demás, que en la actualidad no los aplican

En consecuencia, la carta de compromiso suscrita por Panamá se basa en el principio de equidad y transparencia, sujeto a la igualdad entre los países y en donde se establecerán los mecanismos necesarios para que todos los países sean tratados igualmente.

Aquellas jurisdicciones, incluyendo los países miembros de la OCDE y otros países y jurisdicciones por ser identificados que, bien no suscriban compromisos similares o bien no satisfagan los estándares del informe de la OCDE de 1998, estarán sujetas a un marco coordinado de medidas defensivas por parte de los países miembros de la OCDE

La implementación de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional se llevará a cabo en un período que culminará el 31 de diciembre de 2005, y aquellos compromisos que aún no estén contemplados en las normas vigentes nacionales, estarán sujetos a la consideración y aprobación de la Asamblea Legislativa. Se hace necesario que tanto el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, otros órganos del Estado, y la sociedad civil, tomen acciones orientadas a preservar e impulsar aquellas condiciones que permitan a Panamá continuar prestando servicios sobre una base de competitividad, integración y equidad.

En tal sentido, ha quedado claro que el cumplimiento de los compromisos que Panamá asume no debe afectar la estabilidad política, económica y social del país. En consecuencia, Panamá está determinada a proteger sus intereses económicos y su autonomía tributaria, en cualquier negociación con la OCDE y con sus países miembros.

Panamá será invitada a participar en condiciones de igualdad en las discusiones del Foro Global o en otros foros similares de los países miembros de la OCDE y de países y jurisdicciones no miembros, que traten sobre el diseño de principios internacionalmente aceptados para la puesta en práctica de éstos. De igual forma, Panamá no será requerida de recaudar impuestos en nombre de países extranjeros, o establecer procedimientos legales con ese propósito y, por tanto, no estará sujeta al

marco coordinado de medidas defensivas por parte de sus países miembros de la OCDE.

En su responsabilidad para que la ejecución del acuerdo con la OCDE se lleve a cabo en un plano de la más absoluta equidad, Panamá se reserva el derecho de declinar el cumplimiento de los compromisos cuando no se hubiere implementado el cumplimiento de sus respectivos compromisos por parte de los países miembros de la OCDE y de las jurisdicciones incluidas en las listas de “paraísos fiscales” elaborada por la OCDE, así como de otros países y jurisdicciones que puedan ser identificados en el futuro.

La firma del compromiso con la OCDE supone para Panamá, el inicio de una nueva etapa en la que se consolida su imagen internacional como un país soberano y serio que reitera a la comunidad internacional, su capacidad como centro financiero de primer orden.

Estelabel Piad
Directora General
Dirección General de Ingresos
Zona 5, Apdo. 7304
Ministerio de Economía y Finanzas
Panamá, República de Panamá
E-mail: epiad@mef.gob.pa