

Gasto tributario y análisis distributivo del ITBMS de Panamá

Carlos Garcimartín
José Larios
Jhonatan Astudillo

Departamento de Países de
Centroamérica, México,
Panamá y República
Dominicana

División de Gestión Fiscal

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1951

Gasto tributario y análisis distributivo del ITBMS de Panamá

Carlos Garcimartín
José Larios
Jhonatan Astudillo

Carlos Garcimartín es Economista del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID

José Larios es Especialista Fiscal de la División de Gestión Fiscal del BID

Jhonatan Astudillo es Asistente de Investigación del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana del BID

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Garcimartín Alférez, Carlos.

Gasto tributario y análisis distributivo del ITBMS de Panamá / Carlos Garcimartín, José
Larios, Jhonatan Astudillo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1951)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Tax expenditures-Panama. 2. Value-added tax-Panama. 3. Fiscal policy-Panama. I.
Larios, José. II. Astudillo, Jhonatan. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División
de Gestión Fiscal. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países
de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. V. Título. VI.
Serie.

IDB-TN-1951

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Gasto tributario y análisis distributivo del ITBMS de Panamá

Carlos Garcimartín*, José Larios† y Jhonatan Astudillo‡

Resumen

Los limitados ingresos tributarios de Panamá y su reducida elasticidad al crecimiento, junto a los problemas de pobreza y desigualdad y el bajo gasto social, hacen necesario prestar atención a los efectos distributivos de las principales figuras impositivas. Esto adquiere aún más importancia en el actual contexto de la crisis del COVID-19, que afectará muy negativamente no solo a la actividad económica y a los ingresos públicos, sino también a la pobreza y equidad. El objetivo de este trabajo es, precisamente, realizar un análisis distributivo del principal impuesto del país en términos de recaudación: el IVA o ITBMS en Panamá. Como se verá, el país tiene la menor capacidad recaudatoria de toda América Latina, pese a ser éste su impuesto más importante. La reducida tasa de consumo del país, la baja tasa del impuesto y sus generosas exenciones explican este resultado. Por otro lado, se trata de un diseño regresivo y no redistributivo, aunque este efecto sería notablemente mayor de no existir las exenciones. Ello no quiere decir que todas ellas reduzcan la regresividad del impuesto. Al contrario, algunas la aumentan. Este resultado, junto al elevado gasto tributario del ITBMS, uno de los mayores de la región como porcentaje de lo efectivamente recaudado, caracterizan su diseño actual.

JEL Clasificación: E62, H20, H23, O23

Palabras clave: política tributaria, impuesto al valor agregado, desigualdad, distribución del ingreso

* Economista. Banco Interamericano de Desarrollo

† Especialista fiscal. Banco Interamericano de Desarrollo.

‡ Analista de investigación. Banco Interamericano de Desarrollo

1. Introducción

En los últimos quince años Panamá ha sido uno de los países con mayor tasa de crecimiento del mundo: un 6,8% de promedio anual. Aunque el catalizador de este proceso fue la expansión del Canal, aprobada en referéndum en 2006 y concluida diez años más tarde, la mayor contribución corresponde a la inversión privada. Durante estos años ha aumentado de forma notable, alcanzando alrededor del 37% del PIB, según datos del INEC. En conjunto, Panamá tiene una de las tasas de inversión más altas del mundo, prácticamente el doble que el promedio de América Latina. Como consecuencia de todo ello, Panamá se convirtió, junto con Chile, en el país de mayor ingreso per cápita de la región en paridad de poder adquisitivo, alcanzando la categoría de país de altos ingresos en la clasificación del Banco Mundial.

En este tiempo, Panamá logró, además, consolidar su cuadro macroeconómico. La tasa de inflación se ha situado entre las más bajas de la región, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se mantuvo en niveles moderados y la relación deuda/PIB disminuyó del 80% en la década de los años noventa al 38% en promedio de 2015/18. Todo ello hizo posible que Panamá lograra y mantuviera el grado de inversión desde 2010.

Cuando se mira con la adecuada perspectiva temporal, no cabe duda de que la evolución de la economía panameña en los últimos años ha sido muy exitosa. Sin embargo, recientemente y de forma previa a la crisis del COVID-19 comenzó a dar muestras de desaceleración. En promedio de 2010-14 la tasa de crecimiento del PIB fue el 7,8%, en 2015-18 bajó al 4,9% y en 2019 al 3%, la cifra más baja desde la crisis internacional de 2009. Por su parte, el déficit del SPNF se situó ligeramente por encima del 2% en 2018, lo que hizo necesario reformar la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. En 2019 se tuvo que reformar de nuevo esta ley para elevar el límite de déficit, pues éste alcanzó el 3,1% del PIB. En consecuencia, la deuda neta llegó al 44,3% del PIB, aunque hay que señalar que a finales de ese año hubo un pre-fondeo para pagar deuda con vencimiento en enero de 2020. En este mes y tras efectuar dicho pago, la deuda neta se situó en el 42,6% del PIB (utilizando el de 2019).

En parte, este deterioro de las cuentas públicas tiene su origen en la dinámica de los ingresos. Pese al dinamismo de la economía, los ingresos tributarios han venido cayendo alrededor de tres puntos del PIB desde 2012; una caída muy superior al aumento de ingresos en los aportes del Canal tras su ampliación. Panamá no es solo uno de los países de la región con menores ingresos tributarios, sino donde éstos se han mostrado más insensibles al crecimiento económico.

Por otro lado, es importante subrayar que el éxito económico de Panamá no se ha traducido en la misma medida en mejoras sociales. La tasa de pobreza se ha reducido en este tiempo, hasta alcanzar el 21% en 2017 (último dato disponible), por debajo del 29% del promedio de la región, pero lo ha hecho a un ritmo muy inferior al que cabría esperar. Por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza ha bajado 0,15 puntos en Panamá, frente a 0,22 puntos en promedio regional. La desigualdad, por su parte, presenta aún menos avances. El coeficiente de Gini ha pasado de 52 en 2010 a 49 en 2015 (último dato disponible). Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de la región y del mundo. Además, pese a estos problemas de pobreza y desigualdad, el fuerte crecimiento de la economía no se ha reflejado en un aumento del gasto social. Al contrario, éste se ha

mantenido relativamente constante: alrededor de 8,8 puntos en los últimos diez años, según datos de CEPAL, casi tres puntos inferior al promedio de América Latina.

Los limitados ingresos tributarios de Panamá y su reducida elasticidad al crecimiento, junto a los problemas de pobreza y desigualdad y el bajo gasto social, hacen necesario prestar atención a los efectos distributivos de las principales figuras impositivas. Esto adquiere aún más importancia en el actual contexto de la crisis del COVID-19, que afectará muy negativamente no solo a la actividad económica y a los ingresos públicos, sino también a la pobreza y equidad del país. Aunque resulta difícil aventurar una cifra concreta, no cabe duda de que la economía panameña experimentará una caída del producto por primera vez en muchos años y que ello incidirá negativamente en el balance fiscal, el desempleo, los ingresos de los hogares y la pobreza.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, realizar un análisis distributivo del principal impuesto del país en términos de recaudación: el IVA o ITBMS en Panamá. Como veremos a lo largo de las páginas siguientes, tiene la menor capacidad recaudatoria de toda América Latina, pese a ser el más importante en Panamá. La reducida tasa de consumo del país, la baja tasa del impuesto y sus generosas exenciones explican este resultado. Por otro lado, se trata de un diseño regresivo y no redistributivo, aunque este efecto sería notablemente mayor de no existir las exenciones. Como veremos, ello no quiere decir, que todas ellas reduzcan la regresividad del impuesto. Al contrario, de forma muy clara algunas la aumentan. Este resultado, junto al elevado gasto tributario del ITBMS, uno de los mayores de la región como porcentaje de lo efectivamente recaudado, caracterizan el diseño actual.

Al margen de esta introducción, el resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 analiza de forma comparativa el nivel y estructura de los ingresos impositivos. En la sección 3 se examinan las características básicas del ITBMS, mientras que en la 4 se presenta el análisis distributivo de este impuesto y su gasto tributario, estimados ambos mediante micro-simulación. Finalmente, se recogen las principales conclusiones.

2. Los ingresos tributarios y su estructura

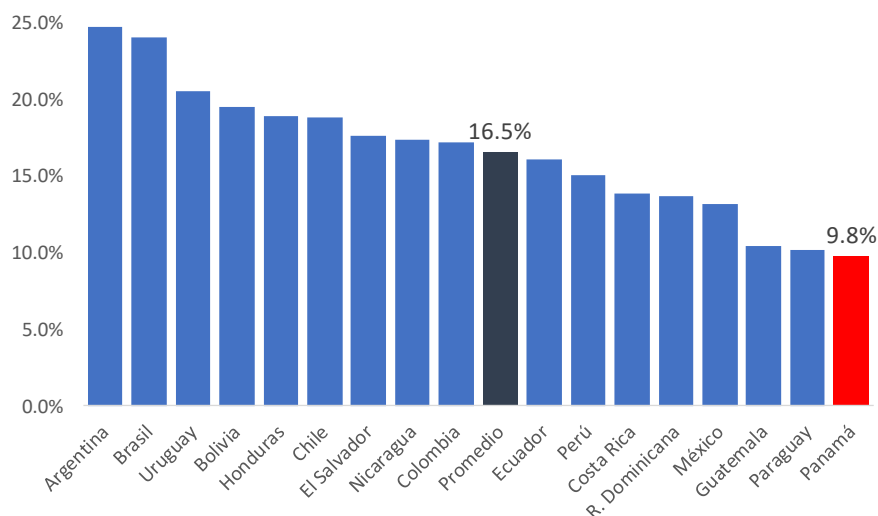
Panamá ocupa tradicionalmente una de las últimas posiciones de América Latina (AL) en cuanto a ingresos impositivos en porcentaje del PIB. En promedio del período 2014/2018 alcanzaron el 9,8% del producto, el último de los países latinoamericanos, frente al 16,5% de media regional (gráfico 1). Además, Panamá no solo es uno de los países con menores ingresos impositivos, sino que estos han ido disminuyendo en los últimos años, a diferencia de lo sucedido en la región. Mientras en Panamá entre 2006/10 y 2014/18 bajaron 1,3 puntos del PIB, el promedio regional creció 0,8 puntos.

Si a los ingresos impositivos le añadimos las contribuciones sociales, es decir, calculamos los ingresos tributarios, Panamá sube cuatro posiciones en la clasificación regional, alcanzando el 15,6% del PIB (gráfico 2), pero se sitúa aún muy lejos del promedio de países latinoamericanos (21%)⁴. Además, entre 2006/10 y 2014/18 los ingresos tributarios cayeron 0,8 puntos del PIB, mientras que en la región subieron 1,8 puntos. Cabe mencionar que para un periodo más extenso (como el que evalúa CEPAL 2018), Panamá

⁴ De igual modo, la OECD (2017) estima que Panamá no solo tiene ingresos impositivos en términos de PIB por debajo de la media región, sino también en comparación con países de un nivel de renta similar.

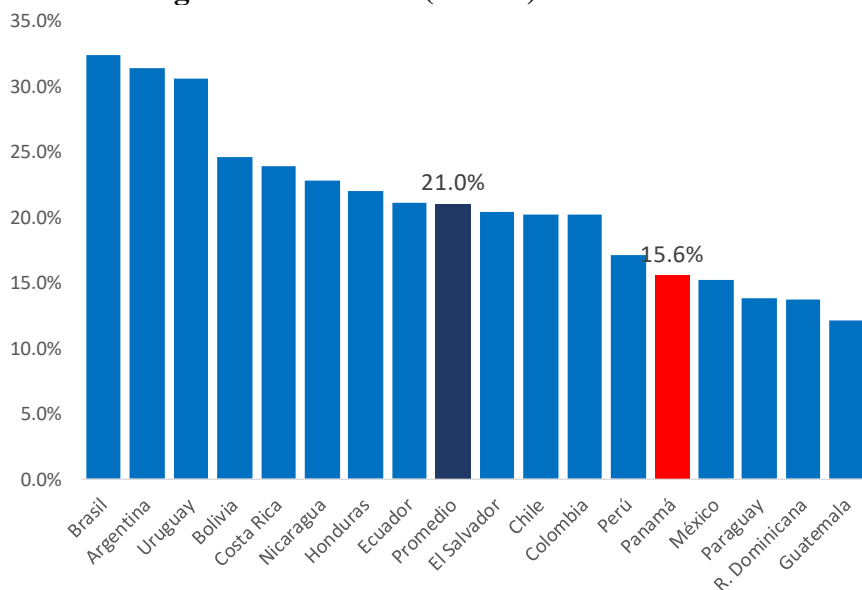
es el único país de América Latina donde no aumentan los ingresos tributarios, mientras el promedio regional aumenta crece de 5 puntos del PIB.

Gráfico 1. Ingresos impositivos (% PIB). Promedio 2014/18



Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT

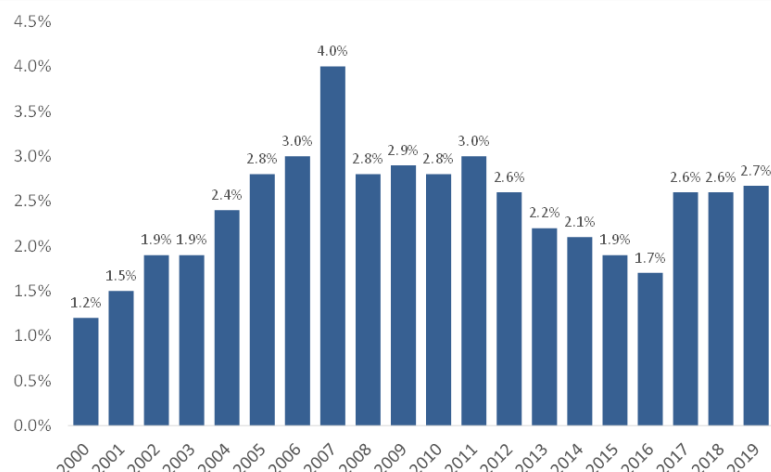
Gráfico 2. Ingresos tributarios (% PIB). Promedio 2014/18



Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT

Es cierto que Panamá cuenta con los ingresos del Canal, que, además han aumentado tras la ampliación en 2016. De los beneficios obtenidos, el Canal traspasa una parte al Tesoro Nacional en concepto de excedente. Éste, junto con los derechos por tonelada —un monto fijo que paga al Estado por cada tonelada neta que transite la vía— y la tasa por el uso de servicios públicos, constituyen los aportes que el Canal realiza al Estado panameño. Estos aportes se incrementaron tras la ampliación, alcanzando los US\$ 1.786 millones en 2019, US\$ 783 millones más que en 2015, previo a la ampliación. En términos de PIB ello significó un aumento del 1,9% a 2,7% entre 2015 y 2019 (gráfico 3).

Gráfico 3. Aportes del Canal al Tesoro Nacional (% PIB).

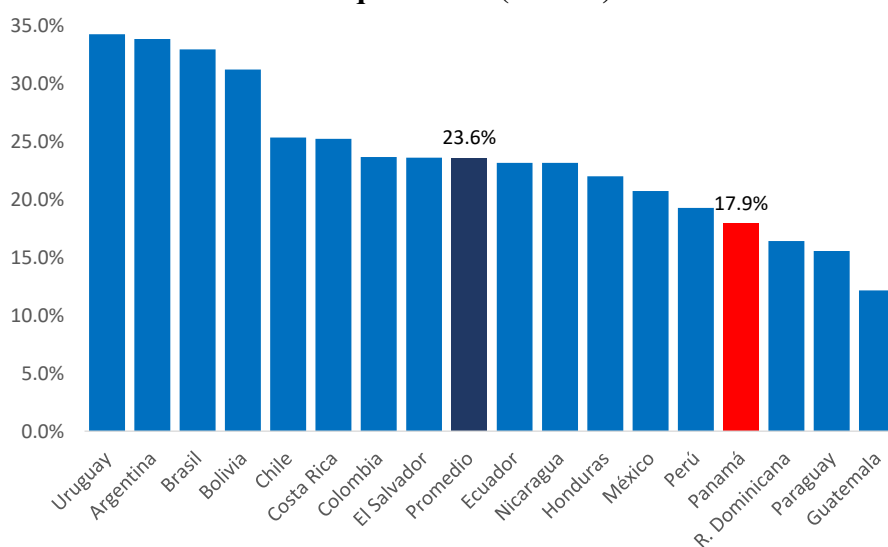


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Ahora bien, si utilizamos el concepto de presión fiscal equivalente⁵, que incluye estos ingresos, su posición sigue siendo de las más bajas de América Latina, la cuarta inferior, con un 17,9% del PIB en promedio 2014/18, casi cuatro puntos menor que la media regional (gráfico 4). Además, desde

2006/10 la presión fiscal equivalente ha caído 1,9 puntos del PIB, mientras que en la región ha aumentado 1,3 puntos. Ello obedece, además de a la caída en los ingresos tributarios, a que, pese a la ampliación del Canal, los aportes de éste al Tesoro en términos de PIB han venido disminuyendo, desde un 4% en 2007 a un 2,7% en 2019; no porque hayan caído en términos de dólares —de hecho, han aumentado— sino por el fuerte crecimiento del PIB del país.

Gráfico 4. Presión fiscal equivalente (% PIB). Promedio 2014/18

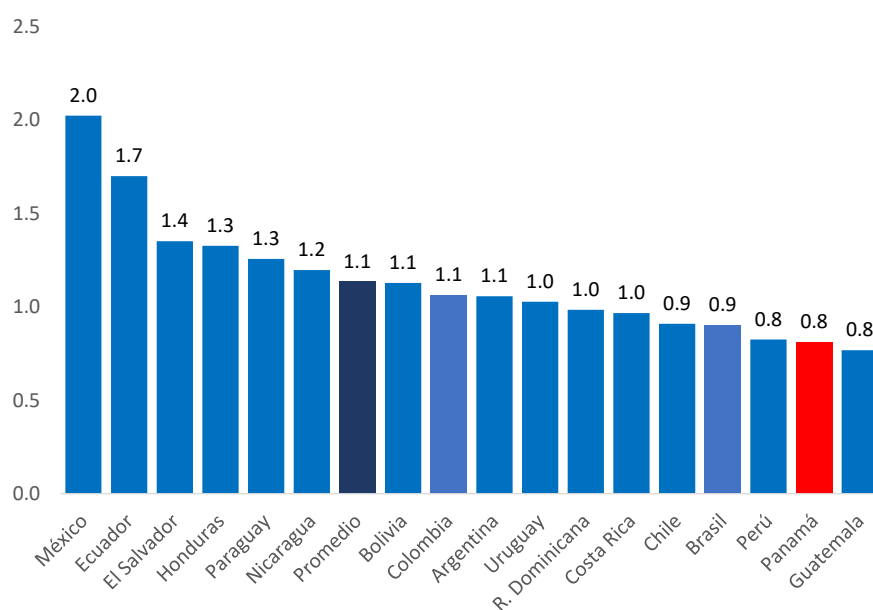


Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT

⁵ La presión fiscal equivalente es la suma de los ingresos impositivos, las contribuciones sociales públicas, las contribuciones privadas (actuariales) obligatorias y las rentas derivadas de los recursos naturales, tanto de empresas públicas (regalías, dividendos y otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno), como privadas (regalías, impuestos “extra” a la renta y patrimonio, etc.). Véase Barreix et al. (2017).

Otra característica que cabe señalar es la baja elasticidad aparente⁶ de los ingresos impositivos al PIB en Panamá, la segunda más baja de la región⁷. En el periodo 2006/2018 dichos ingresos aumentaron 0,8 puntos por cada punto de crecimiento del PIB, mientras que el promedio regional fue 1,1 (gráfico 5). Como consecuencia, los ingresos impositivos en relación al producto han venido disminuyendo en el país canalero, al contrario de lo sucedido en la mayor parte de América Latina. Y ello, a pesar de que Panamá es, con diferencia, el país con mayor crecimiento en esos años: un 6,8% en promedio, frente al 3,7% de media regional. En términos per cápita en paridad de poder adquisitivo, el crecimiento ha sido un 5% anual, más del doble del promedio de la región. Sin embargo, en realidad, la baja elasticidad de los impuestos en Panamá es en buena parte solo aparente (véase el anexo).

Gráfico 5. Elasticidad aparente de los ingresos impositivos al PIB. 2006/18



Fuente: Estimación propia a partir de datos de BID-CIAT para los ingresos y Banco Mundial para el PIB

3. El ITBMS. Características básicas

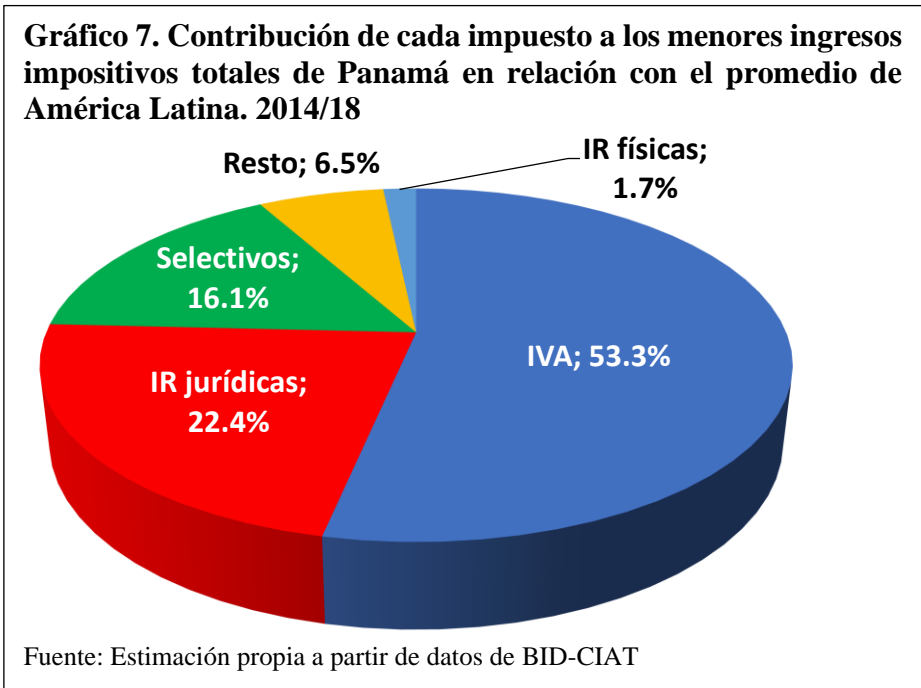
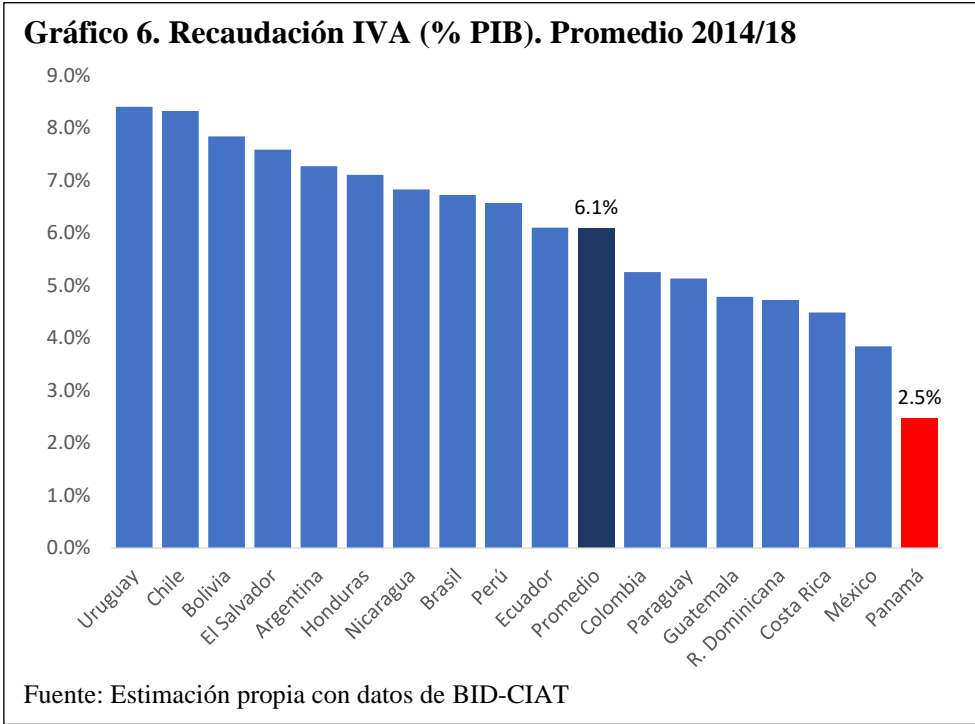
El ITBMS (Impuesto de Traslado de Bienes Materiales y Servicios) panameño es un impuesto similar al IVA, que grava el consumo final de bienes y servicios de forma plurifásica no acumulativa. Su tasa actual es el 7%, tras el aumento en 2010 desde el anterior 5%. No existe tasa reducida, pero sí una tasa ampliada del 10% para las bebidas alcohólicas y hospedaje y del 15% para productos derivados del tabaco. Junto a ello, un elevado número de productos no sujetos o exentos, tal como se verá más adelante.

En cuanto a su capacidad recaudatoria, es la menor de toda América Latina: un 2,5% del PIB en promedio de 2014/18, frente al 6,1% de media regional; es decir, más del doble

⁶ Por elasticidad aparente consideramos la variación porcentual de ingresos impositivos dividido por la variación porcentual del PIB o de la variable correspondiente (véase también el anexo). Por tanto, no tiene en cuenta otros factores que pueden incidir, como cambios en la política tributaria.

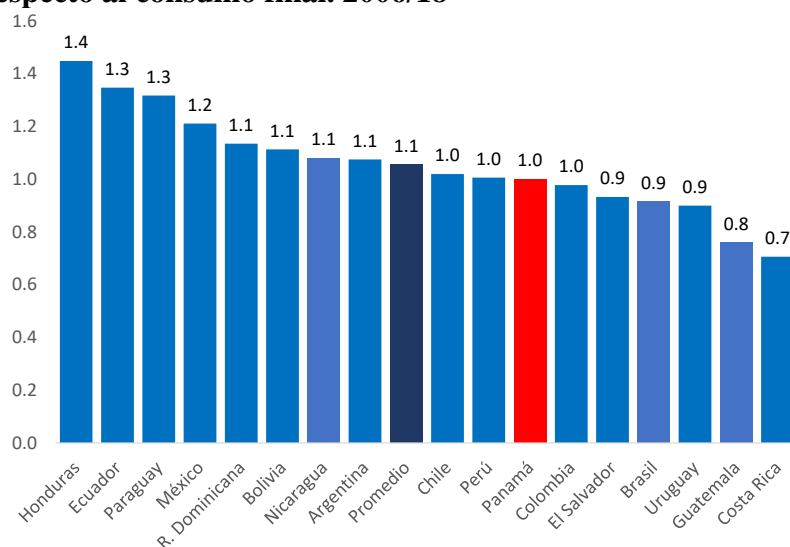
⁷ Vtyurina (2013) también encuentra resultados similares para el periodo 2004-2011.

que en Panamá (gráfico 6). En relación con el total de ingresos impositivos, el peso del IVA en este país es del 25%, frente a un 37% de promedio regional. De hecho, los menores ingresos impositivos totales de Panamá respecto al promedio de AL se producen en todos los principales impuestos, pero especialmente en el IVA. Este impuesto por sí solo explica el 53,3% de la menor recaudación de Panamá, seguido por el Impuesto a la Renta (IR) de personas jurídicas (22,4% de la diferencia total de ingresos impositivos) y los selectivos (16,1%); teniendo el resto de figuras una capacidad explicativa mucho menor (gráfico 7).



Al igual que sucedía con la elasticidad aparente respecto al PIB del total de ingresos impositivos, también en el caso del IVA aquella es inferior al promedio regional, aunque en este caso la diferencia es menor: 0,1 puntos en el período 2006/18 (gráfico 8). En realidad, desde la ampliación de la tasa en 2010 (que entró en vigor a partir del 1 de julio de ese año), la recaudación como porcentaje del PIB ha disminuido: del 2,6% en 2010 y 3% en 2011 al 2,2% de 2019.

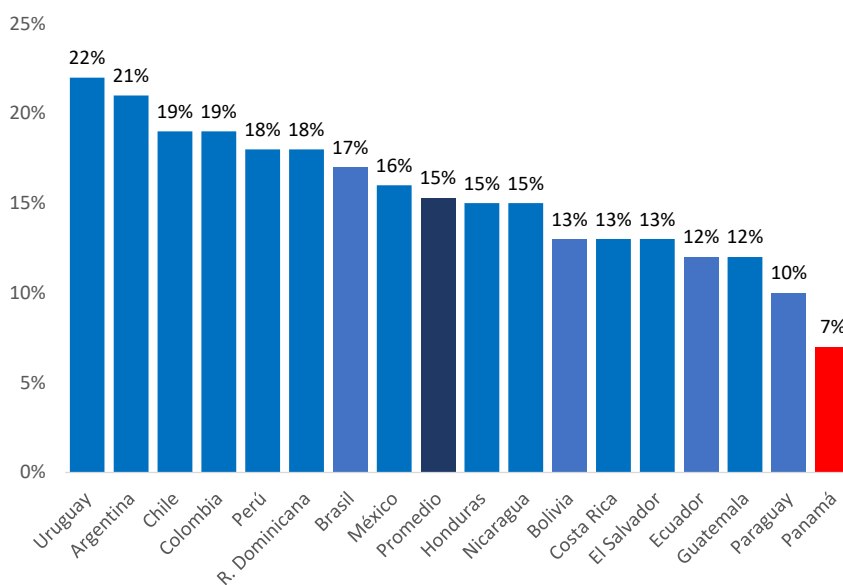
Gráfico 8. Elasticidad aparente de la recaudación por ITBMS respecto al consumo final. 2006/18



Fuente: Estimación propia a partir de datos de BID-CIAT para los ingresos y Banco Mundial para el consumo final

Esta menor recaudación del IVA en Panamá obedece a una serie de factores. En primer lugar, su tasa general es la menor de toda América Latina: 7%, frente a un promedio regional del 15%, es decir, menos de la mitad (gráfico 9).

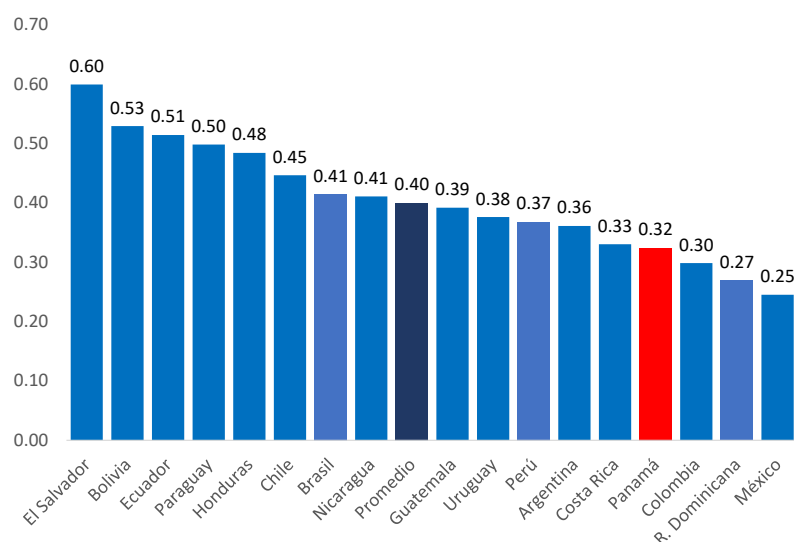
Gráfico 9. Tasa general del IVA. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT

En segundo lugar, la productividad del IVA, definida como el cociente entre la recaudación en porcentaje del PIB y la tasa general, y que representa la recaudación (en puntos del PIB) por cada punto de tasa, es menor en Panamá. Así, por cada punto de la tasa general se recaudan 0,32 puntos del PIB en este país, por 0,40 en el promedio de América Latina (gráfico 10).

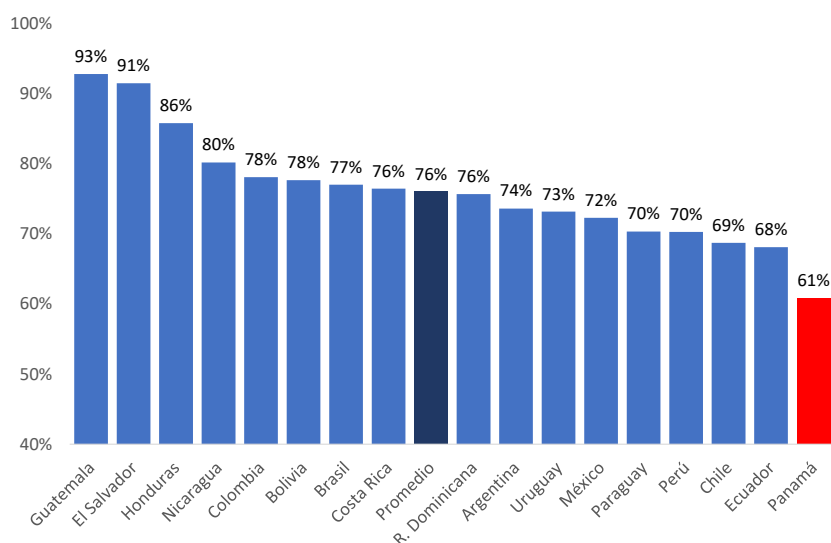
Gráfico 10. Productividad del IVA. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de BID-CIAT y Banco Mundial para el PIB

Sin embargo, esta comparación no tiene en cuenta que el IVA grava el consumo final, no la totalidad del PIB, y aquél tiene un peso menor en Panamá que en el resto de la región. De hecho, Panamá es uno de los países con mayor tasa de inversión del mundo; inversión que en su mayor parte se financia con ahorro interno y, por tanto, con menor consumo. En 2018, el consumo final en Panamá fue el 61% del PIB, muy inferior al 76% de promedio latinoamericano y muy alejado de los países centroamericanos, todos ellos, menos Costa Rica, con tasas superiores al 80% (gráfico 11).

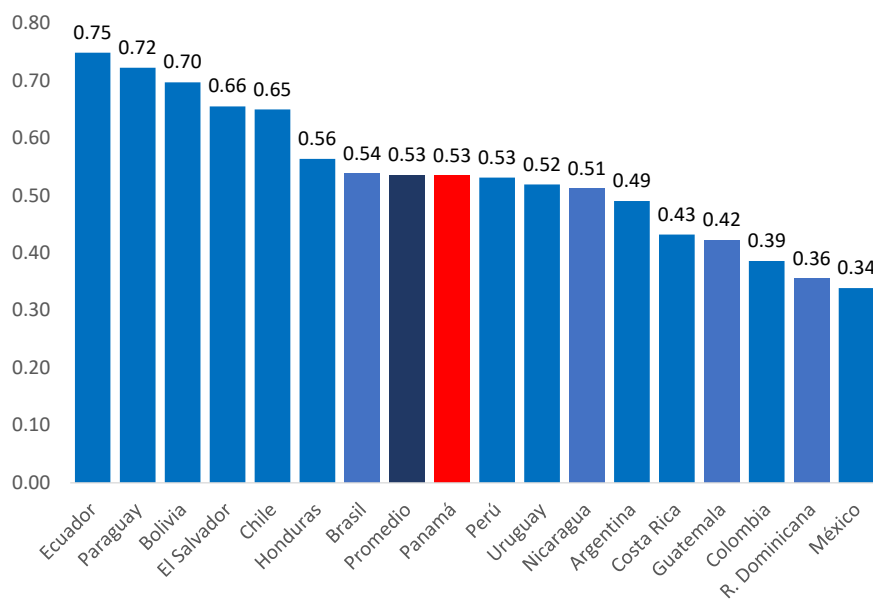
Gráfico 11. Peso del consumo final en el PIB. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Para que la comparación sea más adecuada es, por tanto, preferible usar en este caso el Índice de eficiencia-consumo, definido como el cociente entre la recaudación de IVA, en porcentaje del consumo, y la tasa general del impuesto. Una vez efectuada esta corrección, Panamá se encuentra en el promedio regional. Por cada punto de la tasa general de IVA se recudan 0,53 puntos del consumo final (antes de pagar el impuesto), la misma cifra que la media de América Latina (gráfico 12).

Gráfico 12. Eficiencia-Consumo del IVA. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BID-CIAT y Banco Mundial para el consumo final

El resto (lo no recaudado de consumo por cada punto de tasa) se debe a las tasas reducidas y exenciones y a impagos e ineficiencias de la administración tributaria. Aunque luego volveremos sobre esto con mucho mayor detalle, a nivel comparativo es interesante señalar que la tasa efectiva del IVA en Panamá (definida como lo recaudado dividido por el consumo final antes del pago del impuesto) es del 3,7%, mientras que el promedio latinoamericano es el 8%. Es decir, en Panamá se ingresa por IVA el 3,7% del consumo final existente en el país, mientras que la tasa nominal es el 7%. De hecho, otra forma alternativa de interpretar la eficiencia-consumo es que también representa la relación entre la tasa efectiva y la nominal. Sin gasto tributario, impagos e ineficiencias, esta relación debería ser 1. Pues bien, en Panamá es similar al promedio latinoamericano, aunque muy lejos de los países donde la tasa efectiva se parece más a la nominal (Ecuador, Paraguay y Bolivia). En otras palabras, esto significa que en Panamá aproximadamente la mitad de la recaudación potencial no se materializa debido a las exenciones y a las ineficiencias e impagos. En el mismo sentido, Faltermeier (2020), ha indicado también que la baja recaudación de IVA en Panamá, la menor de América Latina en términos de PIB, proviene de una combinación de tasas bajas, muchas exenciones y la evasión⁸⁸.

El objetivo de la próxima sección es precisamente cuantificar los componentes de exenciones y las ineficiencias e impagos y analizar sus efectos distributivos.

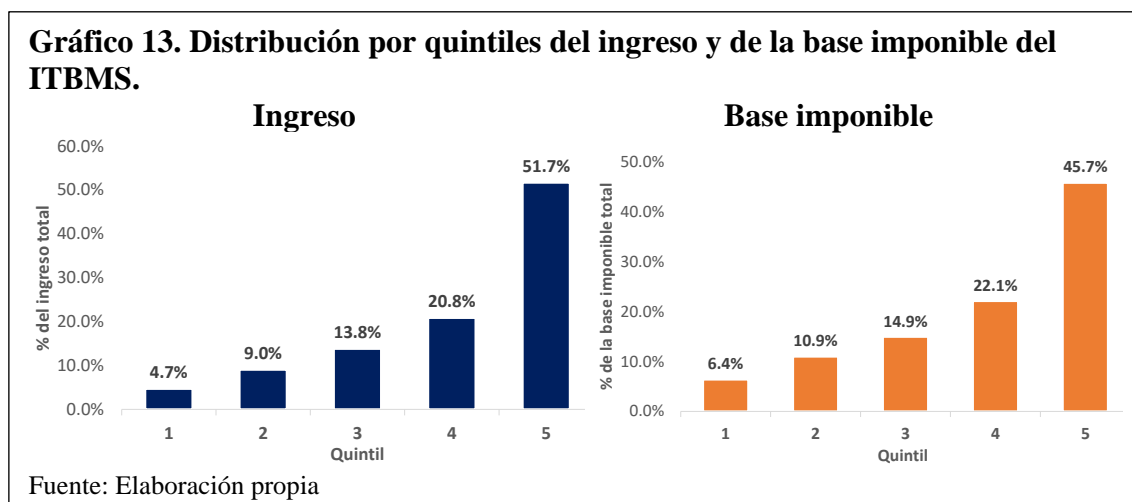
⁸⁸ De hecho, la OECD (2017), estima que Panamá solo recauda el 62% de su IVA potencial (estimado como el producto de la tasa nominal y el consumo final).

4. Análisis del ITBMS: principales resultados

A partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH2007) para el consumo final privado, de los informes de la Contraloría General de la República, para el consumo final público, y de los Cuadros de Oferta y Utilización del Sistema de Cuentas Nacionales se han simulado las principales características del diseño actual del ITBMS⁹. Se ha tomado como referencia el año 2016 por ser el primero en que la Dirección General de Ingresos de Panamá comenzó a publicar el gasto tributario y poder, así, efectuar las oportunas comparaciones.

4.1. La base imponible de los hogares

Comenzando con la base imponible de los hogares, de acuerdo a las simulaciones efectuadas, el quintil más pobre del país posee el 4,7% del ingreso total de Panamá, pero le corresponde un porcentaje mayor de la base imponible (el consumo final descontado el propio pago de ITBMS): 6,4% (gráfico 13). A medida que crece el ingreso de los hogares, también lo hace su participación tanto en el ingreso total del país como en la base imponible, pero en ésta a menor ritmo: al 20% más rico de los hogares panameños le corresponde un 52% del ingreso total, pero solo un 46% de la base imponible. Lógicamente, la razón de esta divergencia es la diferente capacidad de ahorro, mayor cuanto más nos desplazamos hacia hogares con mayor poder adquisitivo.

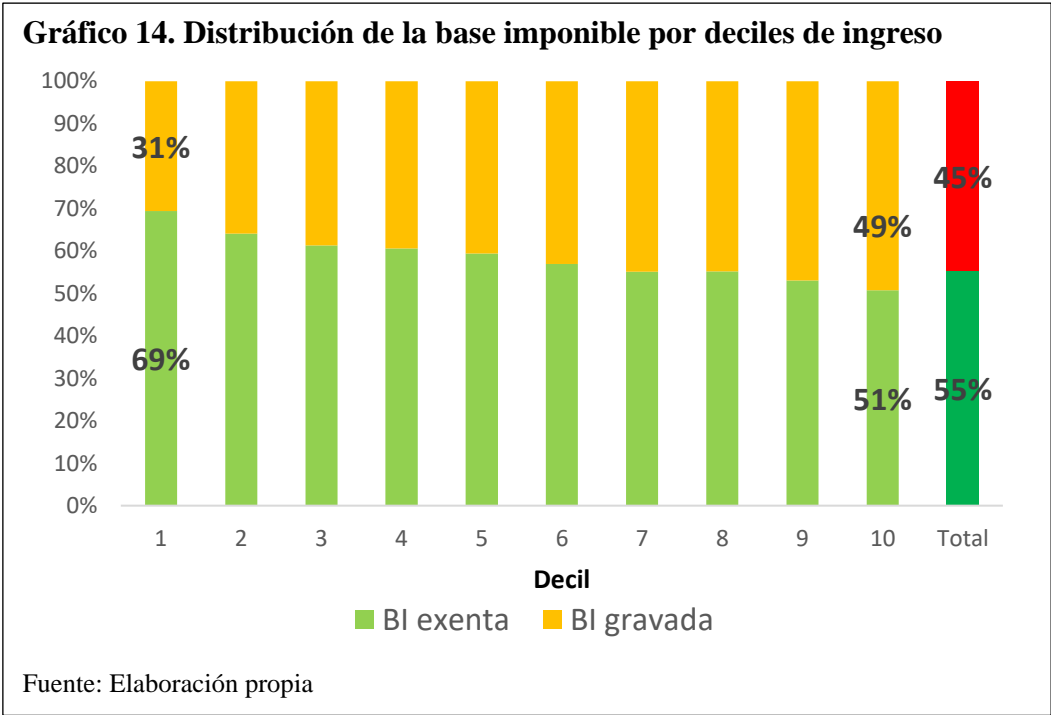


Como se ha señalado, existen numerosas exenciones o no sujeciones en el ITBMS panameño. Entre otras, las habituales exenciones por razones técnicas, como el alquiler de vivienda y los servicios financieros —como ocurre en numerosas legislaciones de IVA; la práctica totalidad de los alimentos y algunos insumos de la actividad agropecuaria; las bebidas gaseosas; los servicios de salud y educación, así como determinados productos asociados con éstos; los servicios de agua potable y la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; las gasolinas y otros

⁹ Se ha controlado por el consumo final total de hogares y gobierno proporcionado por la contabilidad nacional. El ejercicio se ha hecho mediante micro-simulación estática, es decir, de equilibrio parcial.

combustibles; parte de los servicios de recreación y cultura; los diarios, periódicos, revistas y libros; o algunos servicios de transporte¹⁰.

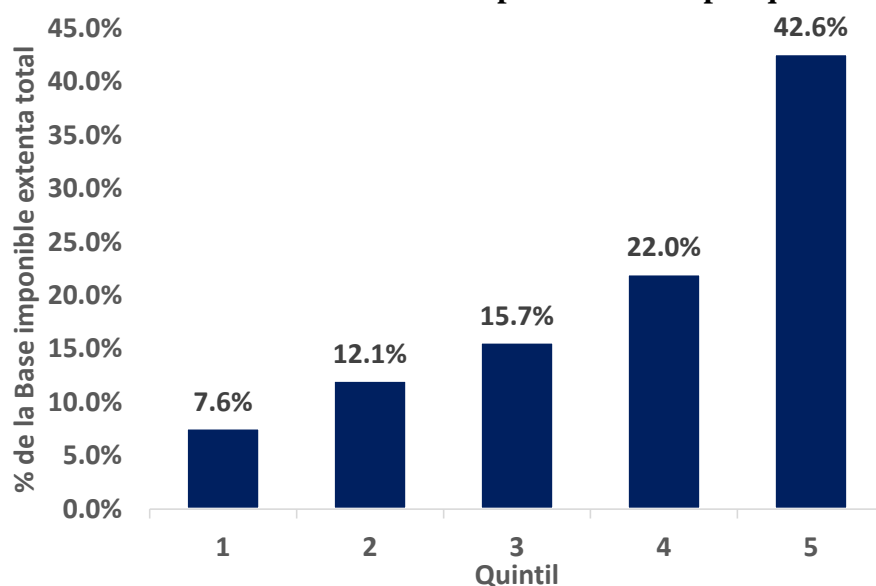
Para el conjunto de los hogares la base imponible exenta alcanza el 55% del total, siendo el 45% restante base gravada (gráfico 14). Es decir, más de la mitad del consumo que realizan los hogares panameños se encuentra exento del impuesto. Si lo analizamos por deciles de ingreso, la parte exenta disminuye a medida que aumenta el poder adquisitivo de los hogares, desde el 69% para el decil más pobre hasta el 51% para el decil más rico. Es decir, incluso los hogares de mayor poder adquisitivo tienen más de la mitad de su consumo exento del pago del impuesto.



Del total de la base imponible exenta, el 7,6% corresponde al quintil más pobre de la población, mientras que el 20% más rico de los hogares panameños se benefician del 42,6% del total de consumo exento (gráfico 15).

¹⁰ Véase el Reglamento del ITBMS de 25 de agosto de 2010 y el Código Fiscal actualizado de la República de Panamá.

Gráfico 15. Distribución de la base imponible exenta por quintiles de ingreso



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución por categorías de productos, el 42% de la base exenta son alimentos y bebidas, seguida de gastos de hogar (agua, electricidad, gas, compra y alquiler de vivienda, etc.), con el 21%; transporte (17%), educación (6%); y recreación y cultura y salud (5% cada una) (Tabla 1). No obstante, existen diferencias notables entre categorías por deciles de ingreso de los hogares. Para el quintil de mayor poder adquisitivo, los alimentos y bebidas suponen el 34% de su consumo exento, mientras que representan el 59% para los más pobres. Por el contrario, hogar, transporte, educación y salud tienen mayor peso en los hogares de mayor ingreso

Tabla 1. Distribución de la base imponible exenta por categorías y quintiles

Categoría de productos	Total hogares	Quintil 1	Quintil 5
Alimentos y bebidas	42%	59%	34%
Hogar	21%	16%	25%
Transporte	17%	13%	16%
Educación	6%	2%	7%
Recreación y cultura	5%	4%	4%
Salud	5%	4%	6%
Resto	4%	2%	7%
Total	100%	100%	100%

Una idea de la generosidad de las exenciones del ITBMS panameño y de su discutible focalización lo da el alto porcentaje que ocupa el decil más rico del país en el consumo de determinados alimentos exentos del pago del impuesto. Así, el 98% del total del consumo de espárragos en Panamá lo hace el 10% de los hogares más ricos del país (tabla 2). Para los nísperos o el salmón es el 95% y el 93%, respectivamente. Sin embargo, los hogares más pobres apenas consumen estos productos. De hecho, la mitad de los 10 alimentos exentos proporcionalmente más consumidos por el decil de mayor ingreso ellos ni siquiera son consumidos por el 30% de hogares de menor ingreso. Para el resto de esos 10 bienes, su consumo es marginal comparado con el que hacen los hogares de mayor poder adquisitivo.

Tabla 2. Los 10 alimentos exentos proporcionalmente más consumidos por el decil de mayor ingreso

Producto	% del consumo que pertenece al decil de mayor ingreso	% del consumo que pertenece a los tres deciles de menor ingreso
Espárragos	98%	0%
Níspero	95%	0%
Salmón	93%	0%
Puré instantáneo de cajeta	88%	9%
Tomates en lata	87%	0%
Filete	87%	1%
Salsa deshidratada	84%	3%
Durazno	76%	1%
Garbanzos	76%	7%
Kiwi	73%	0%

Fuente: Elaboración propia

En el caso de los productos donde mayor es la participación relativa de los hogares más pobres la situación es diferente (tabla 3). Solo en dos de ellos, el consumo del 10% más pobre del país es superior al del 30% más rico, mientras que para el resto de productos, aunque la participación de los hogares más pobres en su consumo sea relativamente alta, es menor que la del 30% de hogares más ricos.

Tabla 3. Los 10 alimentos exentos proporcionalmente más consumidos por el decil de menor ingreso

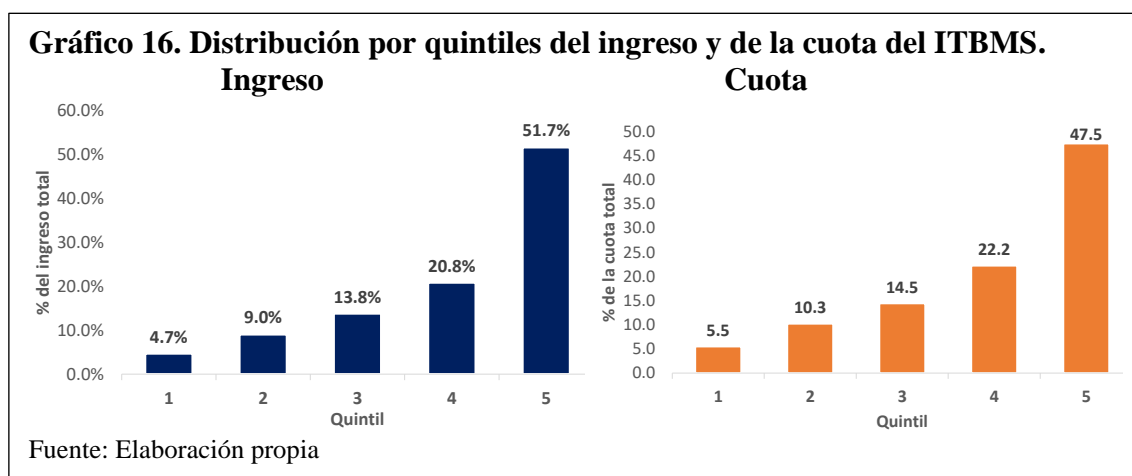
Producto	% del consumo que pertenece al decil de menor ingreso	% del consumo que pertenece a los tres deciles de mayor ingreso
Bobo	30%	0%
Mamón	20%	12%
Mangotín	18%	34%
Sopa de pollo con tallarines	11%	23%
Carne molida de segunda	11%	20%
Pan de micha	11%	23%
Arroz de segunda	11%	12%
Guandú fresco	10%	31%
Roscas y rosquitas	10%	37%
Pan de flauta	9%	30%

Fuente: Elaboración propia

Es decir, existen productos que tienen efectos claramente progresivos por tener un peso mayor en la canasta de consumo de los hogares más pobres, como es el caso del bobo (un tipo de pescado), cuyo consumo lo efectúan en un 30% el 10% de los hogares más pobres del país, pero también existen otros donde ocurre lo contrario, pues son consumidos en un porcentaje muy alto (cuando no casi exclusivamente) por los hogares de mayor ingreso, como los recogidos en la tabla 2.

4.2. La cuota de los hogares

Respecto a la cuota¹¹ del ITBMS, de acuerdo con las simulaciones efectuadas, el quintil más pobre del país posee el 4,7% del ingreso total de Panamá, pero le corresponde un porcentaje mayor del pago del impuesto (5,5%) (gráfico 16). Al igual que sucedía con la base imponible, a medida que crece el ingreso de los hogares, también lo hace su participación en la cuota, pero a menor ritmo que la del ingreso, de modo que al 20% más rico de los hogares le corresponde un 51,7% del ingreso total, pero solo un 47,5% de la cuota (46% de la base). De nuevo, la razón de esta divergencia es la distinta capacidad de ahorro; mayor cuanto más alto es el poder adquisitivo de los hogares.

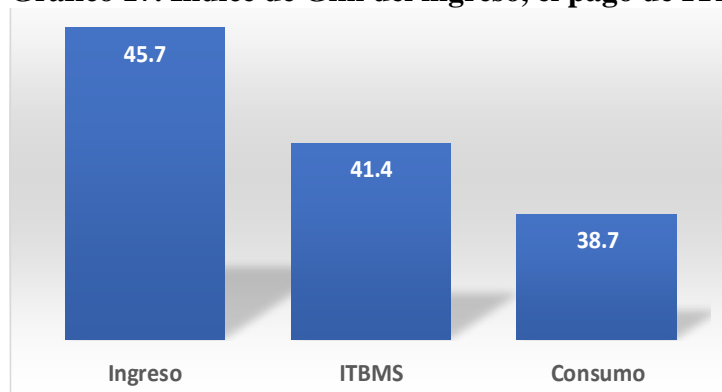


De hecho, si calculamos los índices de Gini del ingreso, cuota del ITBMS y consumo¹², mientras que el primero asciende a 45,7, el segundo a 41,4 y el tercero a 38,7 (gráfico 17). Es decir, como era de esperar el consumo es bastante más equitativo que el ingreso (lo contrario sucede con el ahorro), mientras que el pago de ITBMS se encuentra entre ambos, lo que indica que los hogares de mayor ingreso pagan más que proporcionalmente respecto a su consumo (debido a las exenciones), pero menos que respecto a su ingreso (lo que obedece a su mayor capacidad de ahorro).

¹¹ Cuota es el pago del impuesto que efectúan los contribuyentes. La gráfica muestra el porcentaje que paga cada quintil de hogares sobre el pago total de todos ellos.

¹² Calculados a partir de los percentiles.

Gráfico 17. Índice de Gini del ingreso, el pago de ITBMS y el consumo



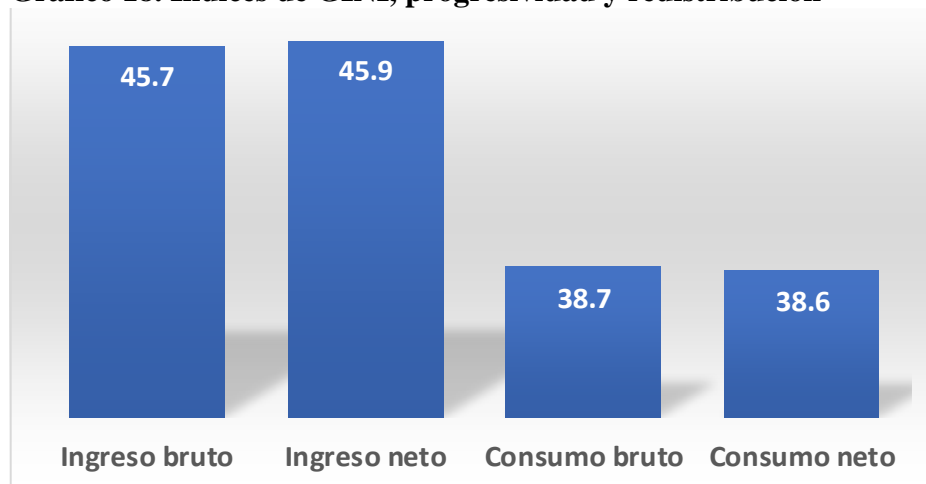
Fuente: Elaboración propia

La estimación de los indicadores habituales de progresividad (Índice de Kakwani¹³) y redistribución (Índice de Reynolds-Smolenski¹⁴) señalan que, como era de esperar, el IVA de Panamá es regresivo y no redistributivo respecto al ingreso (gráfico 18). Es decir, la concentración del pago de ITBMS es menor que la del ingreso y la de éste, tras pagar el impuesto, es más desigual que antes de hacerlo. Lo contrario sucede respecto al consumo. El diseño de las exenciones y los distintos pesos del consumo en los hogares según su nivel de ingresos explican estos resultados. Como se verá más adelante, esto no quiere decir que la regresividad sería menor sin dichas exenciones; todo lo contrario.

¹³ Gini (índice de concentración) de la cuota menos Gini del ingreso. Véase Kakwani (1977).

¹⁴ Diferencia entre el Gini del ingreso antes y después de pagar el impuesto. Véase Reynolds y Smolenski (1977). Nótese que ambos índices están relacionados por la expresión $RS = \frac{t}{1-t}K$, donde RS es el índice de Reynolds-Smolenski y K es el índice de Kakwani (véase Lambert, 2001).

Gráfico 18. Índices de GINI, progresividad y redistribución

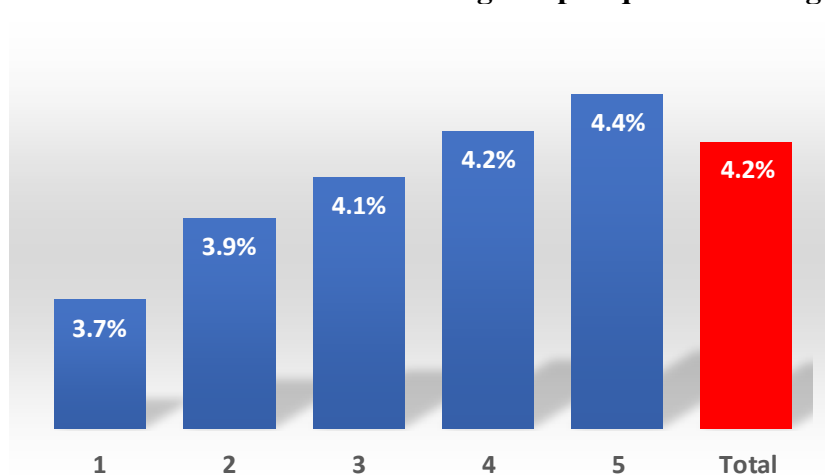


	Índice de Kakwani	Índice de Reynolds - Smolenski
Ingreso	-4.35	-0.18
Consumo	2.65	0.11

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las tasas efectivas de los hogares, según nuestras estimaciones, el promedio total es el 4,2%, con una tendencia claramente ascendente, desde el 3,7% que paga el quintil más pobre al 4,4% del quintil de hogares de mayor ingreso (gráfico 19).

Gráfico 19. Tasa efectiva de los hogares por quintiles de ingreso

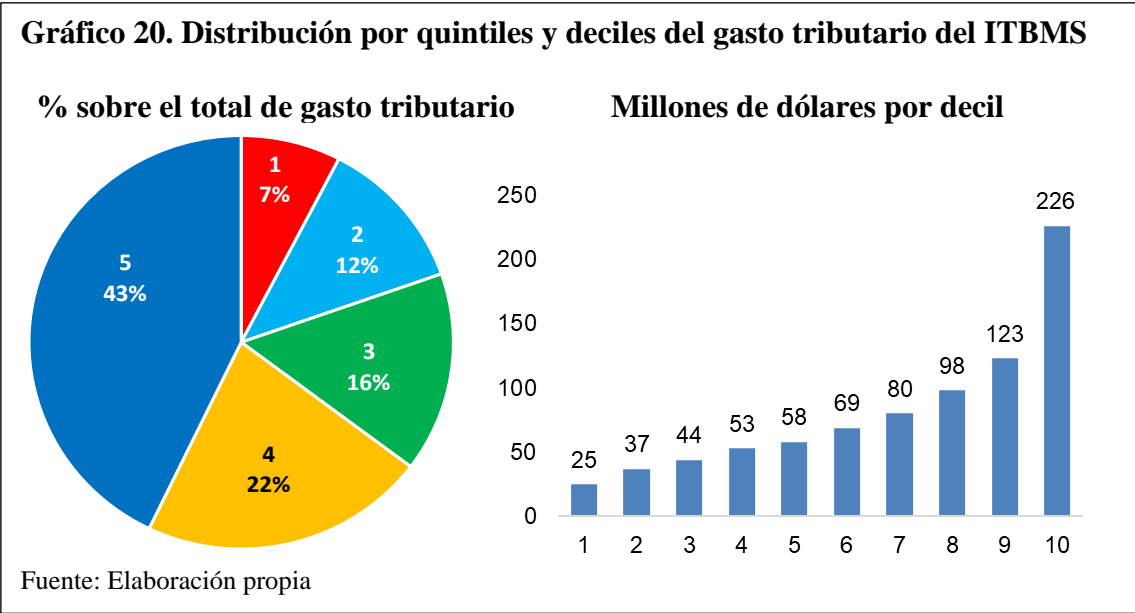


Fuente: Elaboración propia

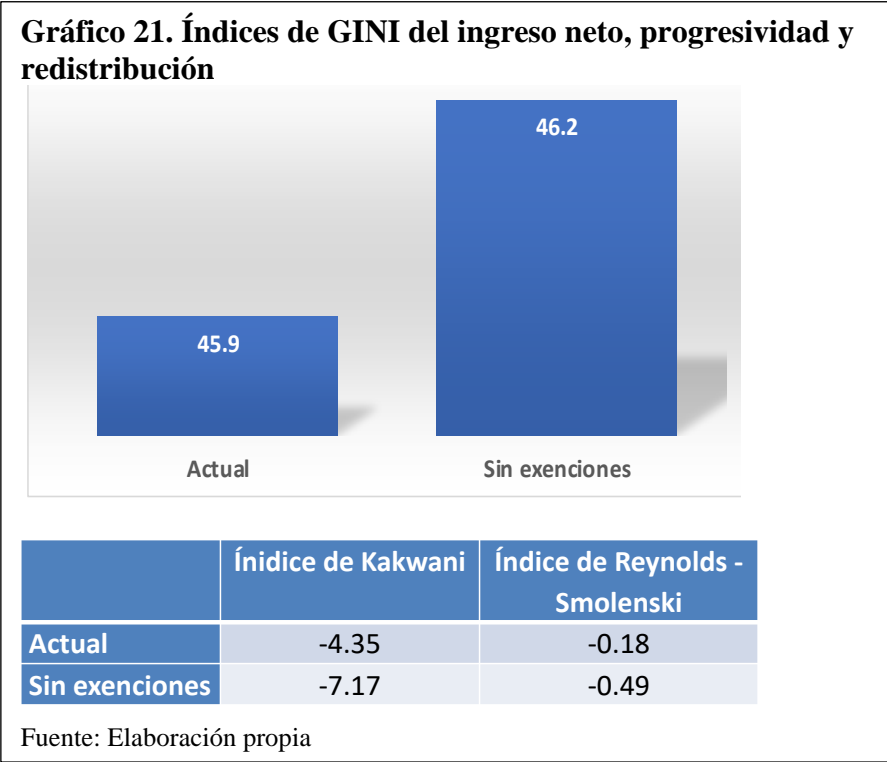
4.3. Gasto tributario en el ITBMS

De acuerdo con nuestros cálculos, el gasto tributario total de los hogares por el ITBMS asciende al 1,41% del PIB (US\$ 815 millones en 2016). De esta cifra, el quintil más pobre recibe el 7%, mientras que el 43% corresponde al quintil más rico. Es decir, casi la mitad del beneficio que reciben los contribuyentes por las exenciones del ITBMS lo recibe el

20% más rico de la población panameña (gráfico 20). En particular, el decil más pobre recibe US\$ 25 millones (de 2016) en total, frente a US\$226 millones el de mayor ingreso.



No obstante, ello no quiere decir que las exenciones sean regresivas. De hecho, sin ellas la regresividad del impuesto y su carácter no redistributivo serían aún mayor. El índice de Gini del ingreso neto con las exenciones actuales es de 45,9; sin ellas sería de 46,2 (gráfico 21). Por su parte, los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolenski, aún siendo en ambos casos negativos, serían superiores en valor absoluto sin las exenciones.



Ahora bien, claramente no todas tienen este carácter progresivo. Las más obvias en este sentido son, por ejemplo, los diez productos alimentarios señalados anteriormente consumidos en un porcentaje que va del 73% al 98% por el decil de mayores ingresos. En

total, el beneficio que obtiene el total de hogares del decil más pobre por estas exenciones apenas llega a menos de 2.500 dólares por año, mientras que el decil más rico ahorra más de medio millón; es decir, casi 225 veces más (tabla 4).

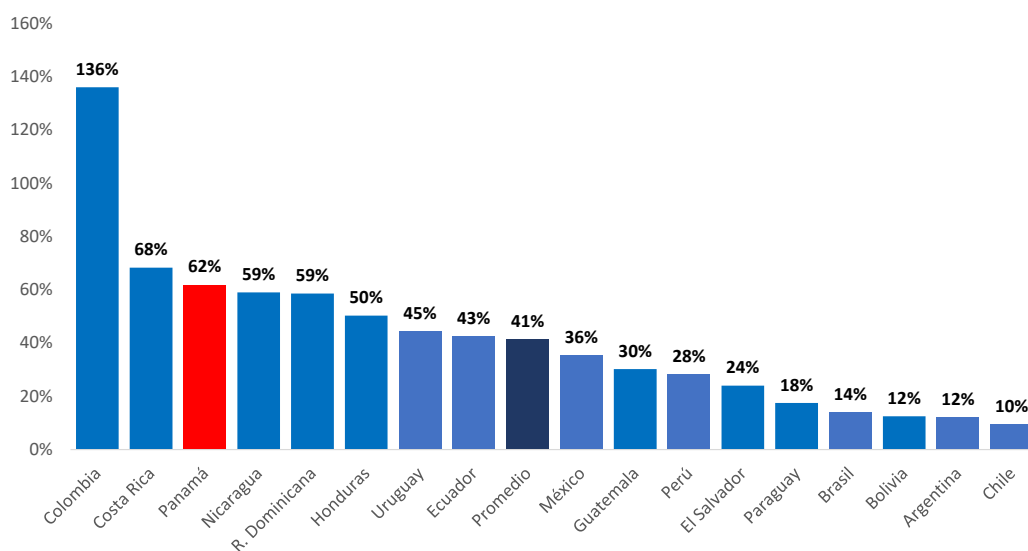
Tabla 4. Ahorro de los hogares por la exención de los 10 alimentos proporcionalmente más consumidos por el decil de mayor ingreso (dólares)

Producto	Decil 1	Decil 10
Espárragos	0	14.153
Níspero	0	10.794
Salmón	0	41.312
Puré instantáneo de cajeta	0	55.896
Tomates en lata	0	23.155
Filete	2.005	274.332
Salsa deshidratada	240	37.836
Durazno	0	17.643
Garbanzos	163	43.802
Kiwi	89	42.424
Total	2.497	561.347

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al gasto tributario total del ITBMS —hogares más gobierno— de acuerdo con nuestras estimaciones alcanza el 1,61% del PIB del PIB (931 millones de dólares de 2016) (gráfico 22). Es una cifra muy alta cuando se compara con el resto de la región. En Panamá equivale al 62% de la recaudación real, 21 puntos más que el promedio regional y muy alejado del 10% de Chile o el 12% de Bolivia. De hecho, Panamá es el tercer país de la región con mayor gasto tributario relativo en IVA, solo por detrás de Colombia y Costa Rica, aunque los datos de estos países no reflejan las recientes reformas en el impuesto. De hecho, el gasto tributario por IVA en Panamá supera al conjunto de todos los subsidios directos que existen en el país (tabla 5).

Gráfico 22. Gasto tributario del IVA como porcentaje de la recaudación



Fuente: Elaboración propia a partir de Peláez Longinotti (2019) y BID-CIAT para el resto de países de América Latina

Tabla 5. Comparativa del costo de las exenciones en el ITBMS con el monto anual destinado a pagar los subsidios directos (millones de dólares)

Exenciones ITBMS	931
Subsidios directos	790
Beca Universal	187
Programa 120/65	181
Metrobus	105
Intereses preferenciales	102
Gas licuado	80
Subsidio eléctrico	60
Red de Oportunidades	35
Ángel Guardián	19
Metro	12
Fondo Solidario de vivienda	7

Fuente: Elaboración propia y MEF

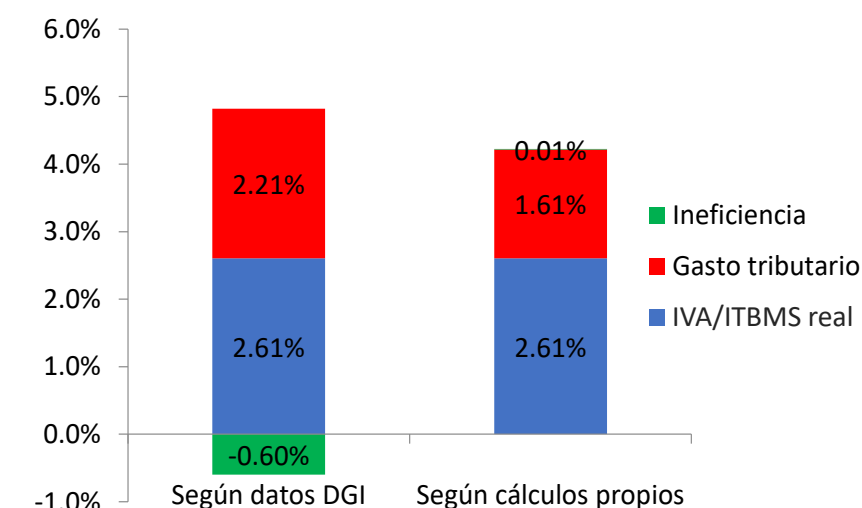
La cifra que hemos estimado de gasto tributario (1,61% del PIB) es claramente inferior a la ofrecida por la Dirección General de Ingresos (DGI)¹⁵, que asciende al 2,21% del PIB; es decir, un 41% mayor. Las discrepancias obedecen a diferencias metodológicas, ya que la información base utilizada es la misma en ambos casos: ENIGH2007, informes de la Contraloría General de la República y Cuadros de Oferta y Utilización del Sistema de Cuentas Nacionales. La diferencia fundamental radica que la DGI considera gasto tributario a las compras efectuadas bajo regímenes especiales que se encuentran exentas, mientras que, a nuestro juicio, dichas compras no pueden considerarse gasto tributario, ya que se trata de insumos vinculados a la exportación de servicios que tendrían derecho a recuperar ese ITBMS en caso de ser pagado. No se trataría, por tanto, de gasto tributario, sino del equivalente a una “una anticipación en la devolución del IVA soportado”¹⁶.

De hecho, si calculamos la recaudación potencial del ITBMS como el consumo final total (hogares y gobierno) antes del pago del impuesto multiplicado por la tasa general nominal, esa recaudación teórica puede dividirse en tres componentes: la recaudación real, el gasto tributario y la evasión e ineficiencia, calculada ésta última de forma residual (recaudación potencial menos gasto tributario menos recaudación real). De acuerdo con estos cálculos, la recaudación potencial sería el 4,2% del PIB, la real el 2,6%, el gasto tributario, según la DGI, el 2,2% y, por tanto, la ineficiencia e impagos el -0,6%; es decir, esta última resultaría negativa, lo cual, en principio, no parece muy lógico, pues supondría que se ingresa más IVA del que corresponde. Por el contrario, según nuestras estimaciones, la ineficiencia sería del 0,01% del PIB (gráfico 23).

¹⁵ DGI (2016)

¹⁶ De forma alternativa, si se considerara gasto tributario la exención al ITBMS en las compras de los regímenes especiales, habría que aumentar entonces el ITBMS potencial, pues éste se calcula solo a partir del consumo final de hogares y gobierno.

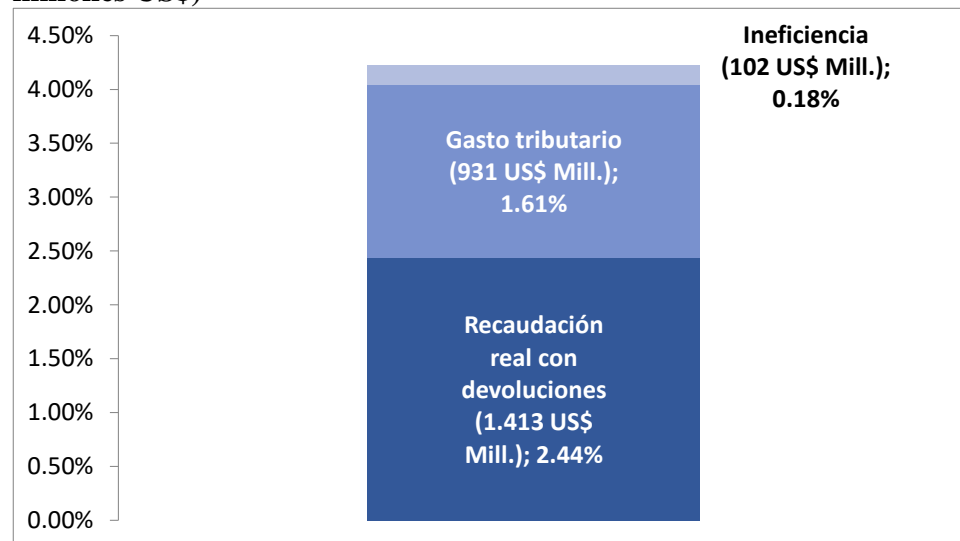
Gráfico 23. Recaudación potencial y real, gasto tributario e ineficiencia (% PIB) del ITBMS



Fuente: Elaboración propia y DGI

Por otro lado, es importante señalar que, en realidad, en Panamá no se efectúan devoluciones cuando el saldo es negativo para el contribuyente, sino que se permite compensar en años siguientes con saldos positivos. Según información proporcionada por la DGI, las no devoluciones ascendieron a 96,2 millones de dólares en 2016. Por tanto, si a la recaudación potencial le restamos la recaudación real descontando estas devoluciones (como si se hubieran realizado) y el gasto tributario, la cifra resultante supondría el valor real de los impagos/ineficiencia administrativa. Dicha cifra es el 0,18% del PIB: 102 millones de dólares (gráfico 24). Es importante señalar que estas no devoluciones no son la causa de la ineficiencia “negativa” derivada del gasto tributario proporcionado por la DGI, puesto que, incluso si se descuentan de la recaudación real (es decir, como si se las devoluciones se efectuaran), la ineficiencia, aunque menor en valor absoluto, seguiría siendo negativa: -0,43% del PIB.

Gráfico 24. Recaudación real, gasto tributario e ineficiencia (% PIB y millones US\$)



Fuente: Elaboración propia y datos de la DGI

Por último, señalar que un corolario interesante de las no devoluciones en declaraciones negativas es que si calculamos su efecto sobre la tasa nominal como $t_n \frac{RSD}{RCD}$, siendo t_n la tasa nominal (7%), RSD la recaudación sin devoluciones y RCD con devoluciones, el resultado es 7,5%. Es decir, esa sería la tasa nominal que realmente se está pagando debido a ese efecto de las no devoluciones.

5. Conclusiones

Pese a que Panamá es uno de los países del mundo con mayor tasa de crecimiento en los últimos quince años y se ha convertido en una nación de altos ingresos, la recaudación impositiva en términos de PIB sigue siendo una de las más bajas de la región y se ha mostrado, además, bastante insensible al dinamismo de la economía, dado el modelo de crecimiento del país. Esto ha condicionado, a su vez, el margen para aumentar el gasto social, inferior al promedio regional y muy lejos del de los países más comparables a Panamá en la región, como Uruguay o Chile; en un país, además, de los más desiguales de América Latina.

Buena parte de los menores ingresos impositivos en Panamá se explican por la baja recaudación comparativa del ITBMS, producto del alto nivel de ahorro que existe en el país, la menor tasa del impuesto y sus numerosas exenciones. Ante ello, es importante analizar cuáles son el costo y los efectos distributivos del actual diseño del impuesto, especialmente en el contexto actual de la crisis del COVID-19, que supondrá una caída del producto y un aumento del déficit fiscal, el desempleo y la pobreza.

De acuerdo con nuestras estimaciones, el gasto tributario del IVA en Panamá es de los más altos de América Latina en relación a su potencial recaudatorio y es, además, un impuesto regresivo y no redistributivo. No obstante, lo sería aún más de no existir dichas exenciones. Ahora bien, ello no significa que todas ellas lo sean y claramente hay ejemplos de productos exentos consumidos en su mayor parte, cuando no casi en su totalidad, por los hogares de mayor ingreso.

Bibliografía

Barreix, A., Corrales, L. F., Díaz, S. y Garcimartín, C. (2017): *Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. IDB-DP-548.

CEPAL (2018): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018*.

DGI (2016): Boletín Estadístico Tributario 2016.

Faltermeier, J. (2020): *Fiscal Policy in Panama: Background, challenges and policy options*. Panama: Selected Issues, IMF Country Report No. 20/125. International Monetary Fund.

Kakwani, N. C. (1977): *Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison*. Economic Journal, 87, 71-80.

Lambert, P. (2001): *The Distribution and Redistribution of Income*. (Third edition), Manchester University Press, Manchester

OECD (2017): *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris.

Peláez Longinotti, F. (2019): *Los gastos tributarios en los países miembros del CIAT*, CIAT, Documento de Trabajo DT-06-2019

Reynolds, M. and E. Smolensky (1977): *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, New York.

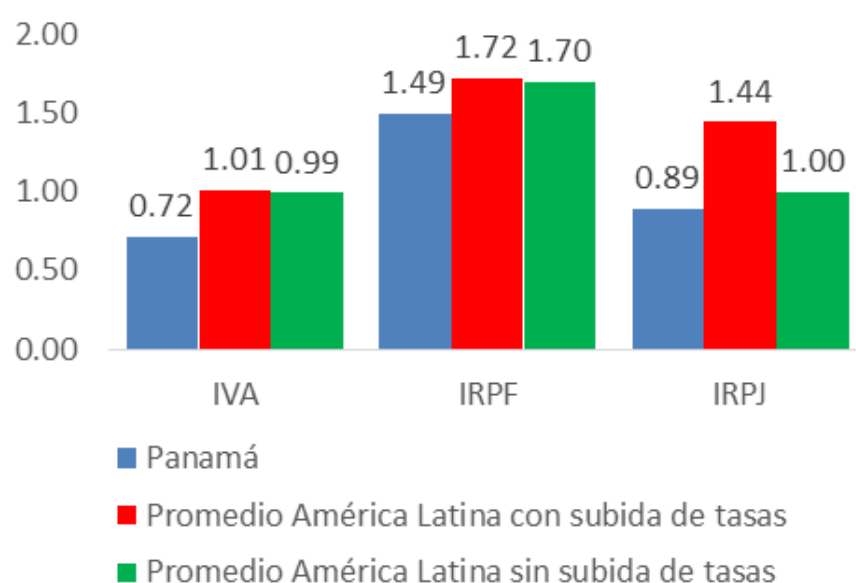
Vtyurina, S. (2013): *Panama: Taking Stock of a Decade of Tax Reforms*. Panama: Selected Issues, IMF Country Report No. 13/89. International Monetary Fund.

Anexo I. Elasticidad aparente de los impuestos al PIB

Como señalábamos en el texto, la elasticidad de los impuestos en Panamá es claramente inferior a la de la mayoría de los países de la región, pero, en realidad, esta baja elasticidad es en buena parte solo aparente. Si lo analizamos por figuras impositivas, entre 2011 (primer año completo en estar en vigor la subida de 2010) y 2018 la elasticidad es menor en Panamá tanto en el IVA como en el impuesto a la renta de personas físicas y de personas jurídicas. Ahora bien, si tenemos en cuenta que en ese periodo se produjeron subidas de tasas en estos impuestos en algunos de los países de la región y tomamos en consideración para cada uno de ellos solo los años en que dichas tasas permanecieron constantes, las diferencias de elasticidad se reducen, especialmente en la imposición a la renta de personas jurídicas, donde pasa a ser de solo 0,11 puntos (gráfico I.1).

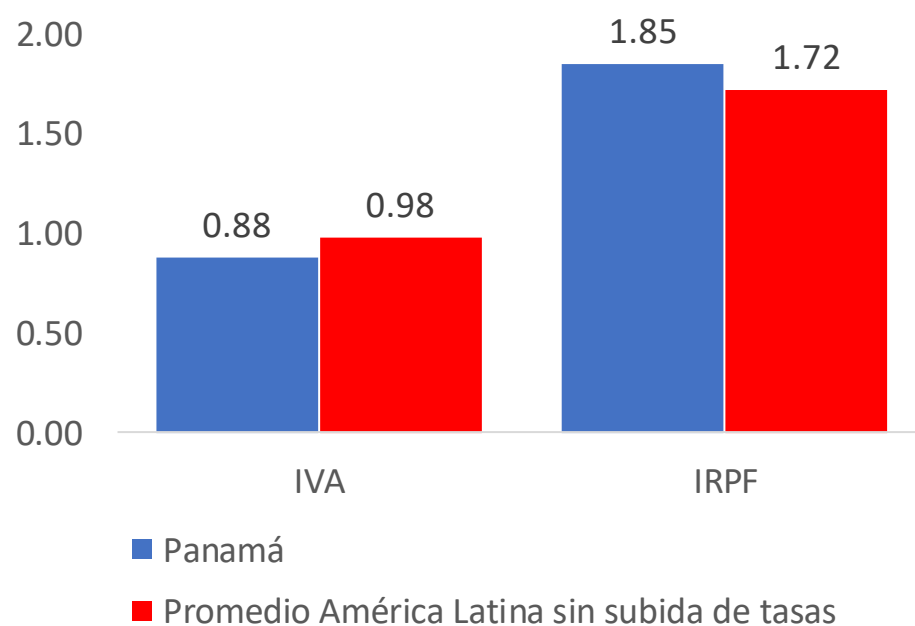
Si, por otro lado, consideramos que en realidad el IVA grava el consumo y el impuesto a la renta de personas físicas (IRPF), básicamente los salarios, pero en ningún caso el conjunto del PIB, y calculamos las respectivas elasticidades sobre dichas variables, vemos que las diferencias se reducen sustancialmente. De hecho, en el IRPF, la elasticidad es superior en Panamá una vez se efectúa esta corrección (gráfico I.2).

Gráfico I.1. Elasticidad aparente de los ingresos impositivos al PIB. 2011/18



Fuente: Estimación propia a partir de datos de BID-CIAT para los ingresos y Banco Mundial para el PIB. IRPF: Impuesto sobre la renta de personas físicas. IRPJ: Impuesto sobre la renta de personas jurídicas

Gráfico I.2. Elasticidad aparente de los ingresos impositivos al consumo (IVA) y a los ingresos salariales (IRPF). 2011/17

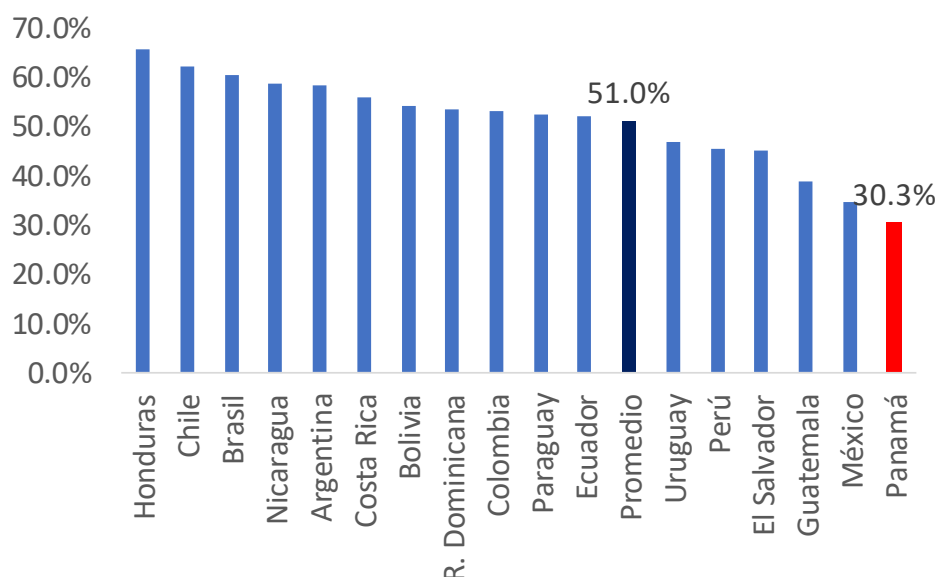


Fuente: Estimación propia a partir de datos de BID-CIAT para los ingresos, Banco Mundial para el consumo final y OIT para ingresos salariales

Ello ocurre porque Panamá es el país de la región con menor peso del consumo final en el PIB (61% frente a 82% de promedio de América Latina en 2018) y donde además se ha reducido 7 puntos desde 2011 (frente a un aumento de 0,3 puntos en la región). Lo

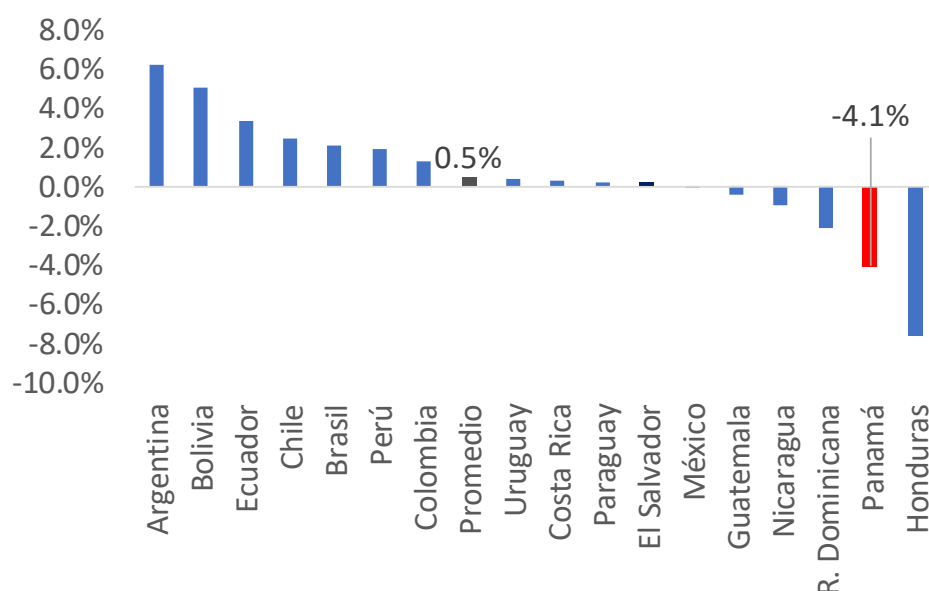
mismo sucede con los ingresos salariales, que suponen un 30% del PIB en Panamá, frente al 51% de promedio regional, y desde 2011 han bajado cuatro puntos, frente a una subida de 0,5 en la región (gráficos I.3 y I.4). Es decir, en parte la baja elasticidad aparente de los ingresos impositivos al PIB en Panamá se explica por el modelo de crecimiento de los últimos años, muy basado en inversión y donde el total de ingresos salariales ha venido perdiendo peso en el producto.

Gráfico I.3. Peso de los ingresos salariales en el PIB 2017



Fuente: Estimación propia a partir de datos de Banco Mundial para el consumo PIB y OIT para ingresos salariales

Gráfico I.4. Variación del peso de los ingresos salariales en el PIB. 2011-2017



Fuente: Estimación propia a partir de datos de Banco Mundial para el consumo PIB y