



Panamá:

Comentarios de la Licenciada
Anayansi Guerra a la presentación
de Juan Gonzalo Zapata

Anayansi Guerra

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

DOCUMENTO DE DEBATE

No. IDB-DP-134

Octubre 2010

Panamá:
Comentarios de la Licenciada
Anayansi Guerra a la presentación de
Juan Gonzalo Zapata

Anayansi Guerra



Banco Interamericano de Desarrollo
2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010

www.iadb.org

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Gilberto Chona (gilbertoc@iadb.org) o Fabio Rueda (fabior@iadb.org)

FINANZAS MUNICIPALES DE PANAMÁ

1. Marco General de la República de Panamá.

La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente cuya denominación es Republica de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.

El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. Existen 9 provincias, 5 Comarcas 75 Distritos y 623 Corregimientos.

2. Proceso de Descentralización de la Administración Pública en Panamá.

El estudio sobre rendimiento, limitaciones y mejoras a las finanzas municipales elaborado por el Dr. Juan Gonzalo Zapata Giraldo a solicitud de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo para el caso Panamá hace en su inicio referencia al proceso de descentralización en nuestro país.

Un comentario al tema ayuda a visualizar la posición del Gobierno de Panamá con respecto a la política con que actualmente está encarando este proceso.

Con el I Acto Legislativo del 27 de julio de 2004, mediante el cual se reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y en desarrollo del Título VIII, se determinó que a través de ley se establecería cómo se descentralizaría la administración pública y se definiría el traslado de competencias y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. En desarrollo de lo dispuesto, se emitió la Ley 37 en junio de 2009 cuya entrada en vigencia fue posteriormente suspendida en noviembre de 2009 mediante la Ley 77 para entrar en vigencia en 2014.

Dicha suspensión se hizo en medio de una discusión sobre si los municipios efectivamente se encontraban preparados para recibir nuevas funciones, a pesar de la gradualidad planteada en la ley. El propósito de la suspensión no fue desatender la descentralización sino dar un tiempo a la administración central y a la local para preparar una ruta adecuada para su entrada en vigencia en el 2014.

De hecho la Ley 37 de 2009 que descentralizaba la Administración Pública y que fue suspendida, en la actualidad esta siendo retomada por algunos actores como lo son la Asociación

de Municipios de Panamá (AMUPA), la Coordinadora Nacional de Representantes (CONARES), la Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA), la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea de Diputados de Panamá y organizaciones de la Sociedad Civil para su revisión y propuestas que resulten en un instrumento de consenso que permita impulsar con armonía un proceso que en si es complejo.

De parte del Gobierno Nacional éste ha continuado dando soporte a los municipios a través de las transferencias de recursos para su funcionamiento y para inversiones en programas orientados a realizar obras comunitarias y proyectos de dotación de infraestructura y provisión de servicios.

Los recursos a través de los programas son sustanciales, estimándose en más de doscientos millones anuales para los setenta y cinco municipios (75) existentes en el país.

El Gobierno está tomando la iniciativa de hacer que estos recursos destinados a los gobiernos sub-nacionales sean más productivos para lo cual está evaluando como coordinar los esfuerzos interinstitucionales y entre programas para que articuladamente respondan a los requerimientos de los gobiernos locales y su población dando más soluciones con igual disposición de capital sea humano, financiero o natural y produciendo una acción de gobierno más cohesionada.

En este enfoque el sistema de planificación, tal como lo plantea la ley 37, asume un papel importante por que ordena la demanda de bienes y servicios desde las estructuras básicas existente en el distrito (juntas locales y juntas comunales,) de manera participativa y priorizada. Elementos constitutivos del sistema son el plan estratégico, los planes distritales, los planes operativos anuales y los planes de ordenamiento territorial. Con referencia a éste último se ha adelantado ya en varios municipios su elaboración, en otros están en proceso y se prevé la contratación de empresas para el levantamiento en el resto de los municipios.

3. Base Tributaria de los Ingresos Municipales en Panamá.

La base de los ingresos municipales es el recaudo de actividades que constituyan un hecho imponible tal como está definido en el capítulo V artículos 84 al 97 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 del Régimen Municipal panameño, que establece un procedimiento muy simple, lo ideal sería que dicho procedimiento, estuviese con los parámetros de una Ley General Tributaria, como lo es el Código Fiscal utilizado por el Estado

panameño, ya que al no existir dicha Ley, se producen distorsiones y errores en la imposición y consecuentemente, perjuicios para el desarrollo económico de los municipios. Esta ley aportaría la definición de procedimientos administrativos financieros específicos para las municipalidades, que regulen los aspectos más importantes: administración tributaria, control del efectivo, caja y bancos, que permitan una operación clara y transparente en el marco jurídico vigente.

La Necesidad de redefinir los sistemas de financiamiento municipal, lo requiere la responsabilidad que se espera de los gobiernos locales en el proceso de desarrollo y democratización y en donde los ingresos municipales es el mayor limitante para su accionar. Por lo que debe establecerse una nueva política y estrategias para modernizar las finanzas de los gobiernos locales, ya que el comportamiento del gasto partiendo de las competencias y sus atribuciones solo se refleja casi exclusivamente en gastos de funcionamiento, jugando un papel limitado dentro de la economía del país.

De conformidad con la ley 106 sobre el régimen municipal en Panamá, los consejos municipales, deben actualizar periódicamente sus ingresos, señalando que cada dos años se levante un censo de contribuyentes para actualizar las calificaciones de los negocios, así como detectar evasores.

Sin embargo en la mayoría de las municipalidades tradicionalmente esto no se lleva a cabo, algunas veces se debe al desconocimiento, de lo que la administración municipal debe hacer o por razones de clientelismo político.

Como podemos observar, se dan una serie de elementos de juicio que en la actualidad no son considerados por los Municipios, ya que los regímenes impositivos de cada municipio, no refleja en forma objetiva la racionalidad de la base económica o financiera, para el calculo y cobro de los tributos municipales, existiendo solo mínimos y máximos de cobro, que por lo general se efectúa basado en consideraciones del Tesorero.

Al no existir un Código Tributario, cada municipio aprueba su propio régimen impositivo, sin tomar en cuenta elementos jurídicos formales, dejándose a criterio de cada municipalidad la fijación o calculo de tributos y así mismo de los plazos, obligaciones y demás disposiciones reglamentarias.

4. Estructura de los Gastos Municipales en Panamá.

Si se caracteriza en términos generales el gasto municipal, fundamentalmente está dirigido a gastos de funcionamiento (remuneraciones, servicios básicos, mantenimiento, viáticos, transporte, materiales y suministros), que aproximadamente cada año es del orden de 88 % y solo el 12% en inversión. Si se exceptuara los municipios urbanos ésta proporción se hace más crítica lo que revela que los Gobiernos Locales, desvían todos sus esfuerzos en una dirección que tiende a consolidarlos como entes prestadores de servicios.

Debemos agregar que de las 75 municipalidades que existen en el país, 51 son subsidiadas por el Gobierno Central, por lo que estos Gobiernos locales, no cuentan dentro de sus respectivos presupuestos, con partidas para inversión y su presupuesto solo se ejecuta casi en su totalidad para funcionamiento.

5- Deuda Pública de los Municipios en Panamá.

En lo referente al crédito municipal, la Ley 106 sobre Régimen Municipal en Panamá, a las municipalidades se les otorga todas las facultades, para contraer créditos, inclusive con organismos internacionales, además de la emisión de bonos y acciones, con la única restricción que el Ministerio de Planificación y Política Económica emita un concepto favorable en relación con la inversión, para ser avalados por el Gobierno Nacional.

Hasta la fecha, no existe un programa especial de crédito para las municipalidades, y es por ello que desde 1980, ningún municipio ha contraído nuevos préstamos con ninguna institución financiera local, ni internacional, además existe el inconveniente que al no llevar las municipalidades una contabilidad financiera es muy difícil acceder a un préstamo.

Es necesario que se comience a discutir la necesidad de contar con un sistema crediticio municipal, que asegure la priorización de proyectos de acuerdo a las demandas reales de la población, sobre criterios técnicos y que contribuya con los mayores efectos positivos posibles.

6. Consideraciones Sobre las Finanzas Municipales en Panamá.

Al no existir la función de planeamiento que constituye el sistema de funciones de la Administración Tributaria, las municipalidades no cuentan con los elementos suficientes que le permita recomendar ajustes en la estructura tributaria, necesarios para aumentar o mantener los niveles de rendimiento real de los tributos que administra, así como el diseño y propuesta de

actividades que mejoren la eficiencia y eficacia de las unidades que ejecutan funciones operativas.

Es necesario realizar un inventario de procedimientos utilizados en el proceso tributario, a efectos de desarrollar los flujo-gramas de trabajo, directrices precisas, formularios a ser utilizados, formatos, etc., con el fin de no paralizar ningún proceso y la atención al contribuyente se realice en forma eficiente y los sistemas de trabajo se desarrollen en forma normal y eficaz.

El mejoramiento de las finanzas locales se hace obligatoria, tomando como estrategia, la consecución de recursos provenientes de dos tipos de fuentes claramente definidas:

- Mediante el esfuerzo propio aplicando medidas fiscales y financieras que a corto plazo generen ahorro corriente y,
- Mediante recursos externos vía transferencia del Gobierno Central, para que a mediano plazo los municipios sean sostenibles y garanticen en un futuro la proyección y permanencia de proyectos de inversión de carácter local.

La eficiencia en el recaudo de los tributos municipales y racionalización de los gastos, implica un manejo financiero y fiscal eficiente complementado con la racionalización del gasto público local, consistente en aumentar progresivamente el porcentaje de los ingresos corrientes y disminuir los gastos municipales en porcentajes similares en un inicio.

Para ello se debe diseñar para los municipios una estrategia de financiamiento que incremente el componente fijo de los ingresos propios, particularmente los tributarios.

Esto implica, rediseñar la estructura impositiva de los tributos más eficientes, buscando tarifas coherentes a la situación económica y relacionadas con la producción real del sujeto pasivo, es decir, presentar un elenco de tarifas de acuerdo a la riqueza o capacidad de pago del contribuyente o teniendo en cuenta el costo de la prestación de un servicio, de igual manera, se debe contar con una base gravable uniforme y equitativa de fácil comprensión, interpretación y administración.

Se debe mejorar sustancialmente el manejo y administración del sistema tributario local en sí mismo, tal como, formación, conservación y actualización de un censo de contribuyentes, modalidades de recaudo, periodicidad, control interno del recaudo y de morosidad, equipos y programas mínimos informáticos y personales requerido en las dependencias pertinentes.

En cuanto al gasto público local deberá ser eficiente, por lo tanto debe buscarse la forma de reducirlo disminuyendo a su justa proporción aquel que permita funcionar y eliminar el redundante dándole prioridad a la inversión.

Debe ser objeto de análisis no solamente el gasto referentes a los servicios personales, gran impacto tendría el estudio de las transferencias y la estrategia de fortalecimiento del financiamiento municipal, con la participación en los ingresos del gobierno central, mediante la definición de un sistema de transferencias propiamente dicho basado en criterios que contemplen la realidad y características de los municipios para determinar montos y asignaciones y el apoyo a su gestión.

Consideramos que es apreciable la atención del Banco Interamericano de Desarrollo en colaborar con nuestros países con un estudio que nos aproxima a conocer las particularidades y situación real con que los municipios enfrentar el tema de sus finanzas para atender la demanda por bienes y servicios de sus poblaciones.

Sugerimos que sería interesante reflejar para nuestro beneficios si de la experiencia del conjunto de municipios que fueron analizados se desprende alguna propuesta para el mejoramiento de la gestión tributaria basado en la observación de prácticas novedosas con buenos resultados, de estructuras y procedimientos más eficientes en la administración tributaria en los municipios pequeños que permita sobre todo maximizar el esfuerzo en la gestión de sus finanzas.

Gracias.