



Panamá:

Estudio sobre rendimiento,
limitaciones y mejoras a las
finanzas municipales

Juan Gonzalo Zapata

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

DOCUMENTO DE DEBATE

No. IDB-DP-131

Octubre 2010

Panamá:

Estudio sobre rendimiento, limitaciones y mejoras a las finanzas municipales

Juan Gonzalo Zapata



**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) of Fabio Rueda (fabior@iadb.org)

RESUMEN EJECUTIVO

1. Marco general

Recientemente se aprobó en Panamá una Ley de Descentralización (Ley No. 37 de junio de 2009), en la cual se establece que, en cuestión de pocos meses, se deben entregar nuevas fuentes de recursos y funciones a estos gobiernos. Además de modificar las funciones y distribución actual de recursos en los distintos niveles de gobierno, esta Ley establece también una serie de mecanismos de planeación y elaboración de presupuestos al interior de los municipios y distritos de obligatorio cumplimiento, tocando adicionalmente aspectos como el organigrama interno de entidades pertenecientes a los gobiernos locales y sus funciones. Por esta razón, distintos sectores del país han considerado esta reforma como ambiciosa y a finales del año 2009, el nuevo presidente ha decidido aplazar su aplicación por un periodo de cuatro años.

Un aspecto importante de esta reforma y que se analiza en el marco de esta consultoría, corresponde a lo reglamentado en los artículos 111 a 113, donde se establece que el Impuesto de Bienes Inmuebles -IBI- será responsabilidad municipal y que el mismo será transferido por el gobierno nacional a los municipios. Asimismo, señala que las autoridades locales tendrán la potestad de fijar y cobrar tasas sobre la contribución de valorización o revalorización de tierras, lotes y ejidos, recursos que deberán ser destinados exclusivamente a obras de inversión incluidas en los planes de desarrollo estratégico distrital.

2. Proceso de descentralización de la gestión pública en Panamá y Ley 37 de 2009

El proceso de descentralización llevado a cabo por Panamá durante el transcurso de su historia política y reglamentado recientemente con la Ley 37 de junio de 2009, representa una oportunidad para el fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos territoriales y de su capacidad de gestión administrativa local. Dicha ley plantea la transferencia de competencias administrativas, económicas y sociales de forma gradual y progresiva a los gobiernos municipales, de forma que estos desarrollen y reglamenten acciones e iniciativas que promuevan el desarrollo económico y social de las regiones. Con este propósito, esta ley ha definido los siguientes instrumentos de planeación estratégica mediante los cuales se espera garantizar la ejecución responsable y eficiente de los recursos públicos y el fortalecimiento económico y social de cada uno de los territorios:

- Creación de la Autoridad Nacional de Descentralización, entidad autónoma, adscrita a la Presidencia de la República, responsable de liderar actividades que faciliten y promuevan el proceso de descentralización de la función pública en el territorio nacional.
- Se establece que los ministerios, instituciones financieras públicas y demás entidades públicas de carácter nacional, deberán ser desconcentrados territorialmente mediante direcciones provinciales; de modo que sus directores serán colaboradores directos del Gobernador.
- Los Gobernadores de cada una de las provincias deberán presentar un Plan de Ordenamiento Territorial, un Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia, además de poner en consideración del Consejo Provincial, un Plan de Desarrollo Estratégico.
- Los Gobiernos municipales deberán presentar un Plan Estratégico Distrital que debe contener además, un Plan de Ordenamiento Territorial, un Plan Operativo anual, así como un Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios, similares a los que elaboran las Provincias. Adicionalmente, deberán definir una Programación Financiera en la cual se muestre el balance fiscal de usos y fuentes de recursos que ejecutarán las entidades públicas.

3. Obligaciones tributarias municipales e impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles

El marco tributario desarrollado en la Ley 106 y modificado por la Ley 39 de 2009, contempla el cobro de impuestos y contribuciones por parte de los municipios a las empresas y negocios dedicados a actividades comerciales, industriales y, en general, las que tienen como objetivo el lucro; rentas que de acuerdo a la Ley 37 de 2009 serán fijadas por el municipio y pagadas en las Tesorerías locales.

Asimismo, en esta Ley se reglamenta la cesión a los gobiernos municipales del recaudo y la apropiación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), cobrado a edificaciones ubicadas en la circunscripción territorial del distrito. Aunque el Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realiza inicialmente la gestión de cobro de dicho impuesto, este deberá ser transferido posteriormente a los municipios, mientras estos logran preparar y adecuar su sistema de catastro para el cobro correspondiente.

La misma ley establece además que los municipios tienen la potestad de fijar y cobrar

tasas sobre la contribución de valorización de tierras, o edificaciones, ubicadas en la circunscripción territorial del distrito. Por último, reglamenta que los recursos obtenidos del pago del IBI y de Contribución de Valorización, deberán ser utilizados únicamente por los gobiernos locales en la financiación de Programas de Obras de Inversión, incluidas en el Plan Estratégico Distrital.

4. Análisis de las Finanzas Municipales en Panamá

A partir de información suministrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, se adelantó en el marco de este trabajo una clasificación de los 75 municipios en que se divide Panamá, de acuerdo con el nivel de ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, observados en el año 2009. Esta clasificación se efectuó con el objetivo de identificar diferencias entre grupos, analizar la capacidad fiscal de los municipios para enfrentar o asumir potenciales niveles de gasto, así como para estimar el nivel de dependencia o independencia que estos presentan con las transferencias del gobierno central para asumir tareas locales.

En el cuadro 1 se muestra los criterios de clasificación definidos para conformar cada una de los cuatro grupos considerados y la población que agrupan.

Cuadro 1. Clasificación de los municipios por nivel de ingreso 2009 (miles de balboas)

GRUPO	Clasificación	Total municipios	Total población
1	Ciudad Panamá	1	845,684
2	Ingresos > \$2001	7	1,228,612
3	\$501 < Ingresos > \$2000	22	702,583
4	Ingresos < \$ 500	45	525,871

Fuente: Elaboración del consultor.

A nivel de ingresos, de la clasificación anterior se evidenció que la capital, con el 25% de la población, representa alrededor del 59% del total de los ingresos corrientes municipales, mientras que el grupo dos, con el 37% de la población, concentra el 24% de estos. Por otro lado, los grupos tres y cuatro que consolidan el 37% de la población, consolidan respectivamente, el 13% y el 4% del total de lo recaudado por los municipios. A excepción de Ciudad Panamá, cuyo principal ingreso proviene de los no tributarios (53% del ingreso total), para el resto de

municipios los ingresos tributarios corresponden a la principal fuente de recursos para la financiación de la gestión pública local (entre 54 y 64% del total de ingresos).

Se identificó que las transferencias del gobierno nacional son poco importantes dentro del total del gasto ejecutados por los cuatro grupos de municipios, las cuales representaron en el año 2008 el 0,15% del total de estos gobiernos locales; equivalente a menos del 5% de los ingresos por concepto de IBI y similares. Finalmente, se encontraron grandes diferencias en la tributación per cápita de los grupos. Mientras que cada habitante de ciudad de Panamá tributó en promedio 99 dólares anuales en el 2008, los municipios del grupo 4 apenas tributaron en promedio 12 dólares en el mismo año. En los grupos 2 y 3, se encuentra que la tributación es mayor en el segundo con \$29 dólares per cápita, mientras que el primero sólo tributa en promedio \$23 dólares per cápita; de modo que los municipios del grupo 3 tienen un mejor comportamiento fiscal que los del grupo 2.

Respecto al comportamiento del gasto, las cifras muestran también una gran diferencia entre los cuatro grupos. Mientras que el total de gasto ejecutado para el grupo 1, Ciudad de Panamá, es del orden de \$60 millones (42% del total), para el grupo 4 es de 9 millones (6% del total). Por otro lado, se identificó que gran parte de los gastos que ejecutan los municipios corresponde a gastos corrientes; los principales rubros son los servicios personales o de nómina, que para los tres primeros grupos suman entre el 50% y 60% del gasto total y en el grupo 4 estos llegan a ser del 72%. Adicionalmente, se encontró que la proporción de recursos destinados a la inversión es mínima; con excepción de Ciudad Panamá, el gasto en infraestructura en los municipios es prácticamente inexistente.

Finalmente, se concluye que la profundización de la descentralización en Panamá es baja, medida en términos de recursos transferidos como porcentaje del gasto total. De la totalidad del gasto público, los municipios ejecutan solo el 3,5% de este. Considerando además que el gasto de Ciudad Panamá representa más del 50% del local, se concluye que el gasto del resto de municipios es apenas equivalente al 1,7% del gasto total del gobierno nacional.

5. Evaluación del IBI y del Catastro en Panamá

Con la aprobación de la Ley 37 de 2009 se logra un avance significativo en el proceso de descentralización impulsado en Panamá; estableciéndose un marco normativo que se encuentra al nivel de los que han sido desarrollados anteriormente en otros países de la región. La principal

reforma introducida en esta ley plantea que el impuesto de Bienes inmuebles -IBI- sea de responsabilidad municipal; de modo que el recaudo y la apropiación de estos recursos pase del gobierno nacional a los municipios. Actualmente, el recaudo y administración del IBI está en cabeza del gobierno nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que hoy el IBI sea responsabilidad nacional se explica por la baja profundización tributaria de Panamá y el alto grado de centralización de la función pública en materia tributaria; esto debido a que el proceso de descentralización política de la década de los años setenta del siglo pasado no se acompañó de una descentralización fiscal coordinada.

De acuerdo con la información de ingresos del gobierno central, los ingresos por el IBI se encuentran clasificados como *Inmuebles*, *Transferencia de Inmuebles* y, del 2007 en adelante, figura una partida como *Ganancias en Capital Inmuebles*. Los recaudos por este concepto pasaron del 4% del total de los ingresos tributarios nacionales a comienzos de la década de los años noventa al 6% de estos ingresos en los últimos tres años; este crecimiento es reflejo del boom de la construcción durante este período. En el año 2008, el IBI representó cerca del 3% de los ingresos totales de la nación.

Al respecto, se han identificado seis razones que podrían dificultar una cesión efectiva de este impuesto y su aprovechamiento como fuente importante de recursos en los municipios:

1. Los ingresos totales recaudados por concepto de IBI, superan la totalidad de los ingresos tributarios recaudados por los municipios; de modo que la transferencia de este impuesto significaría un cambio importante en la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Al convertirse el IBI en la principal fuente de financiación de los municipios, preocupa que estos recursos se destinen para cubrir el gasto corriente y no para la inversión pública, dado que en el actual marco normativo las autoridades locales tienen una gran autonomía para fijar los salarios y en general, el gasto de funcionamiento de los municipios.
2. Para estimular la construcción, el gobierno nacional ha venido entregando una serie de exenciones al sector, dentro de las que se encuentran el no pago del IBI por un plazo promedio de 10 años para los edificios nuevos; exención tributaria que representa una pérdida importante de ingresos para los municipios una vez estos asuman el cobro del impuesto.
3. El cobro del IBI no está reglamentado para que se pague de forma periódica, como sucede en la mayoría de países de la región. Actualmente sólo se factura en el momento en el que se traza un

bien inmueble. Este hecho implica que el monto recaudado por concepto de IBI varíe significativamente de un año a otro y sea un reflejo de la situación del sector de la construcción y, en general, de la actividad económica del país. Adicionalmente, se afirma que hay muchas transacciones que no son registradas legalmente y que muchas se realizan además a través de traspasos, para eludir el pago del impuesto.

4. La inadecuada reglamentación para el cobro de este impuesto no permite un recaudo estable del mismo y por ende impide una planeación adecuada de su gasto.

5. Dada la poca gestión del impuesto y la ausencia de una facturación adecuada, se encuentra que no hay un reconocimiento del impuesto por parte de los ciudadanos; para los cuales, resulta normal su no pago. Esta situación se extiende a los municipios en donde a partir las visitas realizadas, se encontró que no existen mecanismos para garantizar la administración y el pago del mismo bajo las actuales circunstancias.

6. Dado el reconocido atraso en el proceso de actualización catastral, el cual limita el recaudo efectivo del IBI, el gobierno nacional inició desde hace varios años un programa masivo de titularización de tierras a cargo del Vice Ministerio de Tierras adscrito al MEF. Adicionalmente, contrató dos operaciones de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo BID para avanzar en este proceso, de modo que de mantenerse el cobro de este impuesto a cargo del gobierno nacional se tendrá un catastro con un buen nivel de cobertura entre los años 2014 y 2015.

6. El Desarrollo de la Gestión Local en Panamá

Para la elaboración del presente documento, se realizaron visitas a 6 municipios de Panamá, con el objetivo de identificar aspectos claves de las finanzas municipales, así como de la gestión realizada por los gobiernos locales. Además de los 6 municipios que se presentan a continuación, se visitó Ciudad de Panamá y Colón.

Arraijan, clasificado en el grupo 2, es uno de los municipios más poblados de Panamá con 203,207 habitantes e ingresos superiores a los 3 millones de balboas. A diferencia de otros municipios de similar tamaño, cuenta con pocas secretarías y un número bajo de funcionarios, en total 197. Los concejales controlan buena parte de los recursos públicos del municipio, los cuales gestionan y ejecutan directamente. El ingreso más importante del municipio es el impuesto de permisos de construcción, seguido por el de actividades comerciales, y el de explotación y comercialización de canteras y materiales para construcción. Adicionalmente, cuenta entre sus

ingresos la venta de tierras del municipio, que en el año 2009 sumaron \$237,000.

La Chorrera, municipio clasificado en el grupo 2, cuenta con 170,000 habitantes e ingresos superiores a los 3,5 millones de balboas. Se caracteriza por tener un alto nivel de ingresos y fuentes tributarias diversas. Su principal ingreso corresponde al el impuesto de actividades comerciales con \$1,2 millones al año, seguido por el de permisos de construcción, \$300 mil al año y la venta de tierras. Adicionalmente, el matadero municipal, de carácter regional, genera ingresos por \$250 mil anuales. Por otro lado, la nómina del municipio es de 350 funcionarios con un valor cercano a los \$1.6 millones al año; así mismo, el mayor gasto se encuentra en las transferencias a las juntas comunales.

San Miguelito, municipio clasificado en el grupo 2, es un municipio con 350,000 habitantes, con una población flotante cercana a los 180,000; fundado hace 37 años, recibe ingresos anuales superiores a los 8.8 millones de balboas. Cuenta con una extensa nómina, cercana a los 1,200 funcionarios, distribuida en despachos, direcciones y sus 8 secretarías. Actualmente se encuentra en un proceso de fortalecimiento de la gestión de los recursos públicos, en áreas como contabilidad, presupuesto y planificación, con apoyo del MEF/BID. Su mayor fuente de recursos es el impuesto a las actividades comerciales y cuenta además con un catastro comercial, el cual se actualiza con visitas periódicas. Por último, presenta un ritmo creciente del gasto destinado al Concejo y a las transferencias hechas a los representantes y sus juntas comunales.

Portobelo, clasificado en el grupo 4, es un municipio pequeño de 7,000 habitantes e ingresos cercanos a los 460 mil balboas anuales. Cuenta con 52 funcionarios, entre los que se encuentra a los representantes y al personal que trabajan en las juntas comunales. Cuenta con un bajo potencial para el cobro del IBI, dado que la mayoría de las viviendas por su valor, quedarían exentas de su pago en el actual marco legal. La mayor parte de sus ingresos proviene de las transferencias del gobierno central, recursos que se destinan principalmente a financiar el gasto corriente, nómina más gastos generales, siendo mínimo el gasto en inversión directa. Su mayor fuente de recursos es el impuesto de actividades comerciales con un recaudo de \$84 mil anual, le sigue el impuesto de vehículos (placas) por \$54 mil y el de permisos de construcción por \$50 mil en el año.

Chame es un municipio de 40,000 habitantes, de los cuales el 15% vive en el casco urbano y el resto en zonas rurales. Clasificado en el grupo 3, recibe ingresos cercanos a los 1,500

millones de balboas. Su principal fuente de ingresos es el impuesto de licencias o permisos de construcción que representa cerca del 60% del total, seguido por el impuesto de actividades comerciales con \$400 mil y el de vehículos con \$300 anuales. El municipio aprobó recientemente un nuevo código fiscal, el cual incluye nuevos impuestos y una mayor capacidad gestión de sus tributos y demás ingresos. Gran parte de sus recursos se destinan a financiar los gastos de nómina de 110 empleados, incluidos los que trabajan en las 11 juntas comunales.

Capira es un municipio de 60,000 habitantes con vocación agrícola y ganadera. Clasificado en el grupo 3, recibe ingresos anuales cercanos a los 1,3 millones de balboas. A diferencia de sus municipios cercanos, no presenta un mayor auge de la construcción. En total tiene 61 empleados que incluye los 13 corregidores y un coordinador de los mismos. Al analizar los ingresos de Capira, se encuentra que este tiene una situación atípica; su principal fuente de ingresos es la venta de arena como material para la construcción, la cual representan cerca del 60% del total de los ingresos municipales.

De los seis municipios reseñados se encuentra que no existe un patrón de ingreso definido, todos cuentan con fuentes diferentes de recursos, las cuales varían de acuerdo con las actividades económicas desarrolladas en cada zona. Por lo tanto, resultaría conveniente promover un código fiscal municipal amplio y flexible, que evite la dependencia de los ingresos a pocos gravámenes, de modo que los gobiernos municipales puedan acomodar su gestión a las condiciones particulares de cada municipio. Sobre los gastos municipales, se ratifica que los servicios personales y transferencias a los corregimientos explican cerca del 75% del gasto total municipal; un nivel que es inclusive mayor para los municipios pequeños. Por último, en los municipios en donde se ha mejorado la gestión tributaria han aumentado las transferencias a los corregimientos, práctica que ha permitido a los concejales tener un mayor poder político.

7. Balance de la Descentralización en Panamá y Recomendaciones

Al estudiar el proceso de descentralización en Panamá se encuentra que el marco regulatorio existente no guarda correspondencia con la entrega efectiva de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales, en materia administrativa y fiscal. Si bien el gasto que se ejecuta en los municipios se hace de forma descentralizada, comparado con el gasto nacional este es mínimo. Adicionalmente, se identifican fortalezas fiscales y económicas del país que pueden ser aprovechadas para potenciar el proceso descentralización emprendido, básicamente de carácter

municipal. En general, se encuentra que los municipios pertenecientes a los grupos 2 y 3 están en un proceso de consolidación financiera y expansión de su radio de acción, en áreas en donde tradicionalmente no había una política social del Estado. En estos municipios, existe además una importante cesión de recursos a favor de los concejales y las juntas comunales. Por el contrario, los municipios más pequeños, los del grupo 4, presentan una baja capacidad fiscal, de modo que destinan pocos recursos a sus concejales y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional.

Se recomienda al gobierno de Panamá utilizar una clasificación municipal que permita implementar el proceso de descentralización a diferentes velocidades, de modo que se tenga en cuenta el tamaño y la capacidad fiscal de cada uno de los municipios. Por ejemplo, los municipios clasificados en los grupos 2 y 3 de este trabajo podrían implementar un proceso de descentralización más acelerado que los pertenecientes al grupo 4.

La entrega del cobro del IBI y el catastro a los municipios debe llevarse a cabo en etapas y durante un periodo de tiempo prudente, mientras los gobiernos locales se apropian del manejo de la información requerida y se lleva a cabo el proceso de actualización catastral, el cual podría continuar en manos de las autoridades nacionales. Aunque existe la posibilidad de que el gobierno nacional continúe a cargo del cobro del IBI y solo transfiera, resultando mejor opción que los mandatarios locales gestionen totalmente este impuesto, considerado por la mayoría de países de la región como local.

Se propone además que los alcaldes asuman la administración total de los recursos provenientes de los fondos nacionales de inversión que actualmente se ejecutan a través de los representantes. Actualmente, la asignación de recursos por representante no es equitativa ni guarda relación con necesidades de los municipios ni con el tamaño de la población de cada corregimiento. Adicionalmente, las inversiones ejecutadas no responden a las necesidades en equipamiento urbano e infraestructura que presentan los municipios.

Se debe hacer obligatorio en los municipios el ejercicio de planificación del gasto en su territorio. La ley 37 busca superar esta deficiencia y propone un fuerte trabajo municipal en este aspecto, sin embargo, sería importante diseñar pruebas piloto para implementar paulatinamente la obligatoriedad de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, durante un tiempo que podría ser de dos años.

Finalmente, se considera necesario que los gobiernos municipales tengan un marco legal que delimite claramente la fijación de sueldos y salarios de los alcaldes y de los principales funcionarios municipales. Una práctica comúnmente utilizada es fijar un límite de gastos generales y de nómina, como porcentaje de los ingresos corrientes del municipio. Igualmente se debe limitar la transferencia de recursos del municipio a las juntas comunales, modelo que no debe ser utilizado para la ejecución de grandes proyectos de inversión.