COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL Y
CONFIDENCIAL
CEPAL/MEX/SDE/78/3
Marzo de 1978

PANAMA: LA INSTRUMENTACION DEL IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES *

* Informe elaborado por el Sr. Jorge Macón, experto contratado por el Ministerio de Hacienda de Panamá. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

78-3-202-40

INDICE

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

El propósito del presente informe consiste en efectuar un análisis crítico de la administración del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles (I.T.B.M.), recientemente establecido en Panamá, con el explícito propósito de que estas observaciones críticas se traduzcan en recomendaciones concretas para mejorar su eficiencia.

Formarán parte importante de la temática de este informe los métodos de fiscalización utilizados y a emplear en el ámbito de un gravamen sobre el valor agregado que constituye la característica esencial del denominado I.T.B.M. De la misma manera, todos los pasos ulteriores a la fiscalización, es decir, el procedimiento empleado y las penalidades aplicadas, serán objeto de análisis, al mismo tiempo que también se efectuará un somero examen de los procedimientos de recaudación.

Por consiguiente, quedan al margen de este informe los aspectos vinculados con la política fiscal, es decir, el papel económico cumplido por el gravamen que en principio carece de interés examinar teniendo en cuenta que la decisión que estableció el gravamen es muy reciente. Por la misma razón, tampoco se analiza la estructura técnica del gravamen, es decir, la forma en que éste ha sido legislado y reglamentado, dado que un examen de este tipo de problema requiere una experiencia previa, de no menos de dos a tres años, para que el gravamen ponga en evidencia, a través de la experiencia de los contribuyentes y de la propia administración, los problemas legales y reglamentarios que contiene.

Debe señalarse que la concentración del informe en los temas que quedan indicados obedeció a términos de referencia expresos establecidos por el Sr. Director General de Ingresos, Dr. Fernando Aramburu Porras. Se deja constancia del amplio apoyo que se le acordó al autor de este informe, a través del respaldo personal y las instrucciones precisas del Director General de Ingresos, y a la amplitud totalmente desprovista de inhibiciones de la información que le proporcionaron entre los señores Gumersindo Montenegro, Hermel Rodríguez y Bolívar Davis y los Licenciados Ricardo Levy, Petra Padilla, Gladys de Guerrero y Daisy de Ampudia, con todos los eficaces

/funcionarios

funcionarios que dependen de su jurisdicción, cuyos nombres sería muy largo enumerar e imposible de agotar sin exclusiones.

La amplia discusión generada en torno a las ideas de este informe en CEPAL México con los señores Federico Herschel y Jorge Puchet, ha sido singularmente fructífera, para la maduración de numerosos puntos.

/II. SISTEMA

II. SISTEMA VIGENTE

1. Estructura del impuesto

El Impuesto a las Ventas de Panamá, denominado Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles (ITBM), ha adoptado la forma de valor agregado, sistema crédito de impuesto, tipo consumo. Por lo tanto, se genera en todas las etapas de producción y distribución sobre el valor agregado en cada una de ellas; cada contribuyente paga el impuesto que corresponde según la diferencia entre el impuesto que factura y el que le es facturado, en lugar de aplicar la tasa directamente sobre el valor agregado; por último se admite la deducción como insumo de los bienes de capital, con excepción de los bienes inmuebles que, como se hallan excluidos de la tributación, no generan gravamen que pueda acreditarse. (Ley, parágrafo 4 y 12 y párrafo inicial.)[1/]

Se trata de un impuesto no universal, ya que se hallan excluidos los contribuyentes que vendan un promedio mensual inferior a 1 500 balboas quienes están tratados tal como si fueran consumidores, es decir, el impuesto les es facturado en sus insumos y carecen de la posibilidad de acreditárselo puesto que no son contribuyentes. (Ley parágrafo 9, DR Art.3.)[2/]

Tampoco es universal en el sentido de abarcar todos los bienes y servicios, ya que se causa solamente sobre los "Bienes Corporales" estando por consiguiente excluidos los servicios. (Ley párrafo inicial), entendidos como la venta de un bien no físico.

Además, como se ha señalado, solamente grava los bienes muebles, excluyendo, por lo tanto, toda la actividad de construcción. (Ley párrafo inicial.)

También están excluidas todas las actividades agrícolas y las de caza y pesca. (Ley parágrafo 8.) Por último, existe una serie de exenciones que analizaremos más adelante que completan el cuadro de los sectores excluidos de gravamen.

1/ Las referencias a "Ley" son a la Ley No. 75 del 22 de diciembre de 1976.
2/ Las referencias a "DR" son al Decreto Reglamentario No. 59 del 24 de marzo de 1977.

/Desde

Desde luego, las características del impuesto al valor agregado indican que estar marginado del impuesto como sujeto de éste no implica estar al margen del tributo, ya que éste se paga con los insumos adquiridos, de la misma manera que los consumidores lo pagan con los consumos obtenidos aunque luego no se tribute sobre el valor que agregan los sujeros exentos que en algunos casos puede ser muy importante.

Entre los productos específicamente exentos, se hallan los combustibles, lubricantes y productos conexos, identificados mediante partidas del Arancel de Importación. (Ley parágrafo 8o.) También se hallan exentos los productos medicinales y farmacéuticos especificados en uno de los conjuntos del Arancel de Importación. (Ley parágrafo 8o.) Se hallan exentos también todos los productos alimenticios con las siguientes características distintivas. En primer lugar no se consideran productos alimenticios las bebidas y en general los líquidos que se hallan consiguientemente gravados, con la excepción de las bebidas gaseosas que tienen una exención por separado. En segundo lugar está desgravado un número restringido de insumos de empresas que producen productos alimenticios, con el objeto de que la producción de estos bienes se acerque todo lo posible a una exención tipo tasa "0". (Ley parágrafo 8o. DR Art. 7o.)

Por último, se hallan exentas mediante el método de tasa "0", es decir, el sistema en el cual no solamente la venta está exenta sino también que el sujeto se puede acreditar el impuesto incluído en sus insumos, las exportaciones y reexportaciones de bienes y por asimilación a éstas las ventas a las agencias autorizadas del gobierno de los Estados Unidos ubicadas en la Zona del Canal de Panamá. (Ley parágrafo 8o. DR Art. 7o.)

También están exentas las ventas que se realizan en las Zonas Libres habilitadas en la República de Panamá, pero no las ventas que se hagan del país a esas zonas libres. (Ley parágrafo 8o. DR Art. 7o.).

No solamente están gravadas las ventas realizadas en el mercado interno, sino también las importaciones, pagándose el impuesto correspondiente a la salida de la aduana. El impuesto pagado queda como gravamen definitivo si el producto es para uso personal del importador, pero si es revendido forma parte como insumo de otros productos o se trata de bienes de

/capital

capital para producir otros bienes, podrá ser acreditado contra el impuesto que corresponda a las ventas del sujeto. Desde luego, si el sujeto realiza ventas exentas, el impuesto también queda como gravamen definitivo, es decir, en forma siempre equivalente al caso de un consumidor. (Ley, parágrafos 1o. y 12o.)

Adicionalmente están gravadas las locaciones de obra, es decir, la transformación de materia prima de terceros, cuando se realice a nivel industrial y el arrendamiento de bienes muebles. (Ley, parágrafo 1o.)

El pago del impuesto se realiza 15 días después del vencimiento del período, correspondiendo períodos mensuales para los contribuyentes que vendan en promedio más de 5 000 balboas mensuales y períodos trimestrales para contribuyentes que vendan, en promedio, entre 1 500 y 5 000 balboas mensuales, quedando al margen del tributo quienes tengan ventas inferiores a 500 balboas mensuales de promedio. (Ley, parágrafos 10o. y 11o.)

Para determinar la inclusión en los períodos mensuales o trimestrales, o la exclusión, se toman las ventas efectuadas en el año penúltimo anterior, dividiendo las ventas efectuadas entre el número de meses de actividad, que pueden ser menos de doce cuando el empresario se ha iniciado ese año, correspondiendo hacer una estimación en los casos en que las operaciones se inicien con posterioridad, que luego puede ajustarse. (Ley, parágrafo 9o.)

Cuando los contribuyentes vendan al mismo tiempo productos gravados y exentos, entendiéndose por gravados no sólo aquellos a los que se aplica la tasa del impuesto, sino también los gravados a tasa "0", corresponde la asignación según su destino del crédito por insumo, que debe computarse para determinar la parte que corresponde acreditar a la deuda, en el caso de operaciones gravadas, o computar como crédito en el caso de productos a tasa "0" y la parte que el contribuyente pierde por corresponder a productos exentos, en los cuales es tratado como si fuera un consumidor.

La Ley panameña ha adoptado el más sencillo de los procedimientos, estableciendo que, en caso de venderse productos exentos y gravados al mismo tiempo, se asignará a cada sector de operaciones el crédito que le corresponda, pero que en caso de que la discriminación no pueda contractuarse se prorrateará el monto de crédito fiscal obtenido en el período que se liquida, mensual o trimestral, en función de las ventas realizadas

/en el

en el mismo período, solución en general sumamente sencilla en comparación con la adoptada por otras legislaciones.

Rige en Panamá la regla del tope, según la cual los saldos acreedores de impuesto no se devuelven sino que se imputan a períodos fiscales subsiguientes, (Ley párágrafo 14o), salvo en el caso de exportaciones y similares, en los que la Dirección General de Ingresos expide Certificados de Poder Cancelatorio (CPC), documento endosable y con subdivisiones, a través de un sistema de cupones, que los contribuyentes que tengan saldos a favor pueden obtener y endosar a otros contribuyentes para que éstos hagan efectiva su deuda en este impuesto. (Ley, parágrafo 16o.)

La tasa del impuesto es de 5% (Ley, parágrafo 6o.) y los contribuyentes están obligados a especificarlo por separado (DR Art. 10o.), para que los adquirientes que sean contribuyentes puedan computarlo como crédito.

Cuando la naturaleza de las operaciones hace dificultosa la especificación por separado --fundamentalmente ciertos comercios al por menor, como supermercados-- la Dirección General de Ingresos autoriza formas especiales de facturación tales como boletos impresos de máquinas registradoras, que implican la inclusión del impuesto en el precio. (DR Art. 11, Resolución 201-07.)

En tales casos el impuesto se calcula mediante la pertinente reducción de la tasa al coeficiente 0.047519 (DR Art. 12). Este coeficiente es el resultado de la siguiente expresión:

$$C = \frac{i}{1 + i}$$

donde

C, es el coeficiente

i, es la tasa del impuesto en tanto por uno.

Es decir:

$$C = \frac{0.05}{1.05} = 0.047519$$

La corrección del coeficiente puede ser comprobada multiplicando por cualquier precio que incluya impuesto, observando si el resultado es el impuesto P.E. 1.05 x0.047519 =0.04989495, es decir, prácticamente 0.05.

/No obstante

No obstante, debe señalarse que este coeficiente no puede ser utilizado para calcular el crédito de impuestos cuando la factura no lo expresa explícitamente. En esos casos el crédito se pierde. (DR Art. 10.)

2. Proceso administrativo

El proceso de cobranza --mensual a los contribuyentes clase 1 y trimestral para los contribuyentes de clase 2-- comienza con la entrega de formularios de declaración jurada que deben ser cubiertos por triplicado.

Original para la dirección que se adjunta a las rendiciones de caja y luego forma parte de la carpeta del contribuyente, en la Dirección; duplicado para la delegación regional para análisis ulteriores de éstas y triplicado para el contribuyente.

Una vez llenada la declaración, los contribuyentes la presentan al Depto. o Sección de Reconocimiento, donde se revisan los aspectos formales de la declaración, coincidencia y coherencia de las cifras, corrección de los cálculos y similares.

Con la inicial del Depto. de Reconocimiento, el contribuyente debe presentarse en el mismo momento en la Receptoría, donde efectuará el pago en efectivo o con cheque certificado o con documento CAT o CPT, y el cajero estampa el sello de caja registradora en los tres ejemplares de declaración mediante el uso de papel carbón, quedando consiguientemente el triplicado de declaración como comprobante del pago.

El original, como ya se ha señalado, va adjunto a la rendición de caja para terminar ulteriormente en la carpeta individual del contribuyente, mientras que el duplicado es entregado a la administración regional.

Si el saldo de declaración es crédito fiscal, el proceso termina en el Depto. o Sección de Reconocimiento, quien le estampa un sello que se refiere al hecho de que la declaración tiene crédito fiscal, en el lugar que corresponde al sello de caja.

En caso que al crédito fiscal corresponda el otorgamiento de certificado con poder cancelatorio (CPC), la declaración jurada se presenta con una copia adicional que sigue el curso para obtener los certificados.

/La receptoría

La receptoría efectua el depósito en el banco y está sujeta a los controles posteriores de la Sección Control y Verificación.

3. Penalidades

Todos los pagos efectuados fuera del plazo establecido, devengan un interés mensual del 1% a partir del momento en que el impuesto debió pagarse. Ley parágrafo 11o.) Además, en todos los casos se aplica un recargo automático del 10% siempre que la demora sea de hasta 60 días. Una vez transcurrido ese plazo, la falta de pago es definida como defraudación fiscal. (Ley, parágrafo 11o.)

La defraudación fiscal, que debe ser configurada por una actuación en forma de expediente, se considera cometida cuando transcurran más de 60 días sin haberse pagado el impuesto que corresponde y también en los casos en que se utilicen formas manifiestamente impropias para realizar actos o convenciones,o se simule un acto jurídico,o se omitan registros,o se registre falsamente las operaciones contables referentes al impuesto y éstas sean utilizadas en sus declaraciones ante las autoridades fiscales con el fin de disminuir el pago del impuesto.

En todos estos casos corresponderá un arresto de uno o dos años y, además, una multa de dos a diez veces la suma defraudada. (Ley, parágrafo 20o.)

También es defraudación si se omite documentar las operaciones de transferencias gravadas cuando exista obligación legal de hacerlo, si se practican deducciones al impuesto, sin que estén debidamente instrumentadas, y cuando se actue como cómplica o encubridor para ayudar a otras personas a cometer defraudación fiscal.

Este tipo de defraudaciones fiscales --la ausencia de documentación y la complicidad-- están penadas con multas de 1 000 a 10 000 balboas. (Ley, parágrafo 20o.)

Existe otro régimen de penalidades para infracciones más leves denominadas faltas o contravenciones, cuando se indocumentan irregularmente las operaciones sujetas a impuesto, siempre que la no documentación no se traduzca en disminución del pago del impuesto, porque en ese caso corresponde defraudación fiscal; cuando se utilice en las operaciones documentación

/sin estar

sin estar previamente registrada en la Dirección General de Ingresos, cuando se estuviera obligado a hacerlo; cuando exista mora en la presentación de la declaración jurada sin impuesto causado a pagar en razón de existir créditos a su favor; cuando no se cumpla con cualquiera de las obligaciones formales que imponga la Dirección General de Ingresos.

Estas faltas o contravenciones están sujetas a una multa de 100 a 500 balboas, que será de 500 a 5 000 balboas cuando se es reincidente, en cuyo caso puede corresponder también el cierre administrativo del establecimiento.

Aunque estrictamente no se trata de una penalidad, debe señalarse que los funcionarios competentes pueden tomar medidas precautorias, pudiendo decretar detenciones preventivas, retenciones y secuestros de fondos y depósitos bancarios, secuestros de muebles y dineros y cierre administrativo provisional para diligencias de inventarios y cualesquiera otras medidas que conduzcan a la aclaración de los hechos y la determinación de la responsabilidad de los inculpados. (Ley, parágrafo 25o.)

Esta facultad, a pesar de tener propósitos puramente precautorios, a menudo actúa como una penalidad más fuerte que las propias multas.

Debe subrayarse que, de acuerdo con la tradición panameña, este régimen de infracciones rige solamente para el impuesto bajo examen, siendo distinto al que corresponde a otros impuestos. (Ley, parágrafo 21o.)

4. Auditoría

a) Auditoría preventiva

Una de las formas de auditoría que se practican por parte de los organismos pertinentes de la Dirección General de Ingresos es la Auditoría Preventiva.

El propósito de la Auditoría Preventiva es, fundamentalmente, anticiparse a las infracciones, identificando las infracciones formales cometidas por los contribuyentes, obteniendo información estadística de muestra para ser utilizadas eventualmente con posterioridad para contrastar las cifras declaradas, pero fundamentalmente con el propósito de ejercer presión psicológica sobre los contribuyentes, para que éstos declaren correctamente

/sus obligaciones,

sus obligaciones, evitando así inspecciones integrales posteriores que normalmente arrojan deudas importantes que, desde el punto de vista de los contribuyentes, son difíciles de soportar financieramente y desde el punto de vista del fisco implican un retraso en los ingresos, ya que el ITBM representa alrededor de un 14% de la recaudación de ingresos tributarios.

Dadas las características del ITBM que, implicando un 5% sobre el valor agregado por cada contribuyente, puede significar sumas muy importantes, tratándose de un gravamen en el cual el cumplimiento de muchos aspectos formales es esencial para que pueda ser apropiadamente fiscalizado y tratándose, por último, de un gravamen de ingreso mensual cuya recaudación regular es esencial para la constancia de los ingresos fiscales, la auditoría preventiva, que esencialmente tiene como propósito favorecer la recaudación en término, ha tenido un papel fundamental en los primeros meses de aplicación del gravamen de que se trata, básicamente para educar al contribuyente y sobre todo porque, dado el relativamente pequeño período transcurrido, la experiencia en auditoría posterior es limitada.

Se efectuará a continuación un resumen de las experiencias recogidas en la Fiscalización Preventiva de ITBM, en lo que se refiere a las infracciones más comunes.[3/]

i) No exhibición de Cintas de Auditoría. En los casos en que se ha autorizado el uso de Cajas Registradoras, el elemento de comprobación esencial son las cintas de máquinas registradoras o cintas de auditoría, cuya ausencia puede permitir al contribuyente declarar ventas inferiores a las reales. Ha ocurrido con frecuencia que estas cintas faltan, señalando los contribuyentes que han sido robados o que ignoraban que debían conservarlas, excusa visiblemente fraguada.

ii) Problemas vinculados a las facturas. La falta de factura, cuando el uso de máquinas registradoras no está autorizado, es otra de las infracciones corrientes y no es siempre fácilmente identificable en la Auditoría Preventiva. El obvio objeto en la ausencia de facturas es no declarar el impuesto que corresponde a éstas.

3/ Informes del Departamento de Auditoría y experiencias de campo del autor.

/Con relativa

Con relativa frecuencia en el mismo sector de infracciones se incluyen: la emisión de facturas sin duplicado que permita su fiscalización; hallar duplicados que son elaborados como originales, lo que significa una confección posterior; la confección de facturas sin números impresos correlativos que permite suponer que se han hecho facturas que no se han declarado; la ausencia de respeto por el orden correlativo de las facturas, que permite suponer que algunos números se han utilizado para facturar eludiendo el impuesto; la inclusión de varias operaciones en una misma factura, que a veces se excusa señalando que las facturas son muy caras, infracción que permite suponer que a posteriori se seleccionan las operaciones que van a tributar dejando algunas de ellas al margen del tributo.

iii) No coincidencia en sumas de facturas y cajas. Cuando la Auditoría Preventiva incluye un arqueo de caja al final del día, cosa que es frecuente, se han identificado casos en que el monto total de las facturas emitidas no cuadra con el arqueo de caja.

Si el arqueo de caja por residuo arroja cifras menores que la suma de las facturas, y las ventas se declaran de acuerdo con el monto de las facturas, no hay presunción a priorística de una infracción, pero sí de irregularidades en el manejo del sistema de caja que pueden dar lugar eventualmente a una infracción.

En cambio, si ocurre lo contrario, es decir, si el monto de las ventas encontrado por residuo es mayor que las facturas, es obvio que se han ocultado ventas.

iv) Distorsión de la proporción de ventas gravadas exentas. Esta dificultad no se presenta en empresas cuyas ventas se hallan totalmente gravadas ni, desde luego, donde se hallan totalmente exentas, sino en las empresas que realizan operaciones gravadas y exentas al mismo tiempo. En estos casos resulta relativamente fácil e incluso tentador distorsionar la magnitud de los montos gravados y exentos, aumentando el último en perjuicio del primero.

Esto puede hacerse en los casos en que no se describe el artículo en la factura, razón por la cual esta última omisión debe penarse o, de

/lo contrario

lo contrario, en los casos en que se efectúa la factura con máquinas registradoras modificando la codificación correspondiente, razón por la cual ésta es una infracción punible.

v) No especificación del impuesto en facturas. La no especificación del impuesto en la factura, cuando corresponde --es decir, cuando no está autorizado el uso de máquinas registradoras-- no es en principio más que una infracción formal, pero es una apropiada presunción de la existencia de una infracción material.

En efecto, si el impuesto se ha incluido efectivamente en el precio y se ha ingresado al Fisco el adquirente, si es contribuyente, exigirá que el impuesto figure normalmente por separado para poder computarlo como crédito, de manera que la no presencia explícita del impuesto en la facturación es una buena base para inducir la posibilidad de que el impuesto no se haya facturado y por supuesto tampoco ingresado, a raíz de un convenio entre comprador y vendedor.

vi) Cajas registradoras sin autorización. Esta es una infracción bastante común, a la que debe ponerse coto ya que la autorización previa está lejos de ser un requisito formal, sino que tiene por objeto verificar si los mecanismos de las cajas contienen los recaudos necesarios para que puedan fiscalizarse con eficacia ulteriormente.

vii) No facturación o facturación tardía en los sistemas de crédito. Parece ser bastante común el hecho de que las ventas realizadas a través de tarjetas de crédito o clubes de compra, a veces son excluídas de la facturación y en otros casos se las incluye tardíamente, básicamente cuando se recibe el pago de la empresa de crédito.

En ambos casos, en uno por evasión total y en el otro por cómputo tardío, este hecho implica una violación de las normas.

viii) Libros atrasados. La existencia de libros atrasados suele ser sancionada, ya que da lugar a omisiones de impuesto que pueden ser cuidadosamente planeados por el contador a posteriori, y también porque es un obstáculo para la auditoría posterior.

La fe que merecen los libros atrasados es, por ello, puesta en duda.

ix) Cajas

ix) Cajas supletorias. La existencia de cajas supletorias --no confundir con las denominadas cajas chicas para cubrir pequeños gastos-- es claramente sospechosa de que en ellas se incluyen ventas no computadas a los efectos del impuesto.

Estos son básicamente los problemas que se encuentran cuando se realiza la fiscalización preventiva.

También se hace una estadística de las ventas efectivamente realizadas durante el día de la fiscalización, para información adicional en el legajo del contribuyente.

No obstante, existen severas dificultades para expandir las cifras ya que difícilmente podrían sostenerse; por ejemplo, el multiplicar la venta de un día por 25 debería dar las ventas del mes, pero es evidente que si la venta del día es superior, por ejemplo, a una décima parte de la venta mensual declarada, el caso merece ser investigado.

b) Auditoría posterior

La experiencia en auditoría posterior es, como es de esperarse, teniendo en cuenta la breve vigencia del impuesto, sumamente limitada, ya que se ha iniciado recientemente. Para empezarla ha debido esperarse que existiese un número aceptable de períodos vencidos para que los procesos de fiscalización contuviesen economías de escala suficientes.

Además, estas auditorías se han limitado a empresas medianas y grandes --sobre todo a estas últimas-- dado que en las empresas menores el número de períodos requerido para tener mayor productividad es mayor y probablemente aun no ha transcurrido el suficiente tiempo de vigencia para justificarse.

Los métodos utilizados consisten esencialmente en computar en papeles de trabajo las facturas de venta, por una parte, y las de compra, por otra comparando los totales con las cifras declaradas. Desde luego, se observa el cumplimiento de los requisitos formales de las facturas, en cada caso, tales como facturación por separado del impuesto, presencia de ambos números de inscripción --del comprador y vendedor--, numeración correlativa impresa, etc.

/La experiencia

La experiencia recogida hasta ahora parece indicar que son muy frecuentes los errores formales --aunque desde luego no faltan los sustanciales-- lo que seguramente se debe a que la técnica de las exigencias formales del ITBM todavía no ha llegado a difundirse lo suficiente y muchas empresas continúan con hábitos de contabilización y facturación que debieron haber reformado como consecuencia de las disposiciones de la ley y reglamento del ITBM.

Han resultado impugnables, por ello, numerosos créditos de impuesto por faltas a los requisitos formales, aspecto en el que --en muchos casos-- cabe presumir que no ha existido intención de evadir, sino que traduce la falta de adiestramiento de los contadores de empresas, acostumbrados a regir sus procedimientos sólo por las conveniencias inherentes a la eficiencia administrativa de su sistema, sin necesidad de aceptar, como ahora, reglamentaciones externas a la empresa.

Esta es esencialmente la metodología de trabajo que se utiliza en las auditorías realizadas sobre las bases de contabilidades organizadas. Este tipo de auditoría registra el mayor peso de la auditoría posterior que implica, de esta manera, una parte abrumadora de la carga de trabajo del departamento correspondiente.

Sin embargo, eso no significa que la fiscalización a empresas cuya contabilidad no merezca fe, tengan anotaciones informales solamente o no tengan ninguna información en absoluto. En efecto, aunque no puede decirse que existe una sección, división o grupo especializado en ese tipo de auditoría ni que éstas sean muy intensas, hasta ahora éstas se realizan exclusivamente en el ámbito del Impuesto a la Renta.

La metodología que se utiliza para ello es bastante variable y por lo general está en manos del inspector o, eventualmente, de su supervisor el establecerla y su índole, como es natural, depende de la naturaleza del caso bajo examen.

En ocasiones se obtiene información adicional en otras empresas o en las oficinas públicas. También suele intentarse el procedimiento de estimar las ventas reales sobre la base de insumos comprobados, aspecto que requeriría poseer los coeficientes técnicos que ligan los insumos con la

/producción

producción o las ventas, determinando su ausencia, que deban ser estimados por el propio inspector o supervisor.

Sin embargo, la regla más importante que se sigue en estos casos es determinar la base imponible de las empresas sin anotaciones sobre la base de experiencias obtenidas en empresas de similar ramo o magnitud, que pudiera existir en el Departamento de Auditoría.

Debe subrayarse que solamente se tiene experiencia en el ámbito del impuesto a la renta, no existiendo ninguna en el del ITBM dado el breve tiempo de vigencia transcurrido.

5. Procedimiento de determinación y penal

No existe legislado un procedimiento de determinación para el impuesto bajo examen, ya que, igual que en el caso de las penalidades, el sistema panameño requiere un procedimiento diferente para cada impuesto.

No obstante, a título ilustrativo del sistema de procedimiento administrativo del país, se describe el existente para el impuesto a la renta (CF Art. 719-20 y 746-9).4/

En el ámbito del Impuesto sobre la renta, una vez que se establece que el impuesto declarado pagado por el contribuyente es incorrecto o éste no ha declarado ni pagado nada, el inspector determina el monto del impuesto a pagar. Sobre esa base, el Administrador Regional dicta resolución sin dar vista al contribuyente, es decir, que aunque es probable que en muchos casos el contribuyente sea escuchado por el inspector, éste no tiene por qué darle cuenta de sus conclusiones ni darle oportunidad para que se defienda antes de llevarlo al Administrador Regional para que dicte la resolución pertinente (CF Art. 720 y Decreto de Gabinete No. 109.)

Ello no implica, sin embargo, que el contribuyente no tenga derecho de defensa, ya que lo tiene en las instancias posteriores.

La primera de estas instancias es un recurso de reconsideración ante el funcionario que dictó la resolución, es decir, el Administrador Regional. (CF. Art. 723-5 y 1238.)

4/ Las referencias "CF" son al Código Fiscal.

/Si la

Si la resolución final del Administrador Regional es denegatoria o deja inconforme al contribuyente, éste tiene el recurso de apelación ante la Comisión de Apelaciones, órgano colegiado de tres miembros formado por funcionarios de la Dirección General de Ingresos, que se dedica a esta función en tiempo pleno. (CF Art. 1238 y Decreto de Gabinete No. 109.)

Si la resolución de la Comisión de Apelaciones rechaza el pedido del contribuyente o lo deja inconforme, éste tiene el denominado recurso de avocamiento, establecido en el Código Administrativo, ante el organismo ejecutivo, es decir, el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Por último, si la resolución del Presidente de la República rechaza la pretensión del contribuyente o lo deja inconforme, éste puede apelar ante la Corte Suprema de Justicia. (CF Art. 726.)

Esta última apelación, sin embargo, contiene una diferencia bastante importante con respecto a los recursos anteriores. En efecto, durante las instancias administrativas, es decir hasta el recurso de avocamiento ante el Organo Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Tesoro), inclusive, los contribuyentes pueden discutir sin pagar el impuesto previamente, pero al pasar a la instancia de la Justicia rige el principio de "solve et repete", es decir, que antes de apelar debe satisfacerse íntegramente la obligación.

Contrariamente al procedimiento de determinación, el penal es el mismo para todos los gravámenes y, consiguientemente, también para el gravamen bajo examen. (CF Art. 1311 y SS y Ley parágrafo 24.)

El procedimiento que se sigue es exactamente el mismo que se utiliza para la determinación del impuesto, en el caso del impuesto a la renta, corriendo en expediente por separado iniciado después de la determinación del Impuesto por el Administrador Regional que, frecuentemente por razones prácticas, se adiciona al expediente que corresponde a la determinación del impuesto. Sin embargo, esencialmente son dos actuaciones separadas.

Corresponde subrayar que en realidad existen dos procesos penales, uno para calificar la infracción cometida y otro para determinar la magnitud de la multa.

/En otros

En otros términos, antes de que termine el proceso de determinación se inicia el proceso penal, en el cual la Administración imputa al contribuyente determinada infracción. Una vez que se resuelve esta cuestión, que puede recorrer todo el procedimiento, es decir, Administrador Regional, Comisión de Apelaciones, Organo Ejecutivo (recurso de avocamiento) y Suprema Corte, se establece la magnitud de la multa, que también puede recorrer todo el proceso.

De tal manera, una determinación de Auditoría puede significar hasta tres procesos. Como cada proceso puede tener cuatro recursos, el total puede llegar --desde luego en el caso extremo-- a interponer hasta doce recursos para que la deuda quede firme restando, si el contribuyente no paga, el proceso de cobro ejecutivo que se examina más adelante.

En los hechos existen también diversas demoras en el procedimiento, entre las cuales probablemente la más importante se refiere a las dificultades que existen para notificar al contribuyente, ya que frecuentemente éste o sus apoderados eluden la notificación a sabiendas de que con ello demoran el procedimiento.

Debe subrayarse que, de acuerdo con las normas existentes, la regla es notificar las resoluciones por correo certificado con acuse de recibo. (CF Art. 1230) y si fallara esta forma, se hará por edicto. (CF Art. 1235.)

Las resoluciones en las que se formulen cargos y aquellas en las que se imponga una sanción se notificarán personalmente, salvo que el contribuyente no pueda ser hallado, en cuyo caso se notificará por edicto. (CF Art. 1330 y 1331.)

La notificación por correo ha sido probada reiteradamente con malos resultados ya que, en los hechos, el acuse de recibo se demora enormemente o no llega nunca, razón por la cual en la práctica se intenta notificar personalmente las resoluciones y en los casos en que ello no pueda hacerse, frecuentemente por eludirlo los contribuyentes o sus apoderados, la notificación se hace por edicto en los diarios correspondientes.

Debe anotarse el hecho de que el expediente sólo se forma en los casos en que el contribuyente recurra, quedando sin expediente y sin procedimiento cuando el contribuyente satisface el impuesto y los accesorios requeridos.

/Como

Como observacion adicional sobre los aspectos sustantivos, debe señalarse que la acción de los contribuyentes o sus letrados suele ser bastante insustancial, argumentando frecuentemente en torno a aspectos que poco tienen que ver con la cuestión de que se trata. Por otra parte, también suele haber errores de naturaleza formal, no siendo raro el caso en que se rechaza un recurso por falta de personería.

6. Cobro ejecutivo

Las deudas por impuestos, multas y accesorios que no son satisfechas en término ante las gestiones de Auditoría, son transferidas a la asesoría legal de cada Administración Regional que inicia el denominado "juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva", es decir, el cobro ejecutivo de la deuda que en Panamá puede ser realizado por la ventajosa vía administrativa en lugar de la judicial, como es corriente en otros países.

Los Administradores Regionales están investidos, por ley, de las atribuciones pertinentes para realizar todos los procedimientos necesarios para obtener por vía ejecutiva el cobro de las deudas, con la única condición de seguir el mismo procedimiento que se utiliza en la vía judicial para los juicios ejecutivos.

Debe subrayarse que, en los casos de otros impuestos, la sección apremio de cada Administracion Regional --sección que tiene por objeto instar el pago por vía persuasiva antes de recurrir a la ejecución-- también alimenta la asesoría legal de material para juicios ejecutivos.

Dado el proceso administrativo adoptado, esto no ocurre con el ITBM, ya que la única forma de ingresar una declaración de impuesto --que sería la que pondría en evidencia la deuda-- es previo pago, de tal manera que el único origen de los juicios ejecutivos de ITBM será el Departamento de Auditoría Integral, al menos normalmente.

III. PROPOSICIONES

1. Proceso administrativo

El proceso administrativo que se utiliza para la recaudación del gravamen y la recepción de las declaraciones ha sido visiblemente planeado por personas altamente competentes y con mucha experiencia, razón por la cual no existe ninguna objeción seria que hacerle en tanto los departamentos pertinentes sean objeto de un apropiado control de gestión para adjudicar efectivamente las responsabilidades adecuadas.

No obstante, como todo proceso es perfectible, existen dos observaciones que deben ser formuladas como aporte para el mejoramiento de la eficiencia de la dirección.

a) Formularios de declaración

Los formularios de declaración han sido ideados en forma sumamente funcional e incluyen toda la información necesaria en un impuesto técnicamente sencillo como es el ITBM, sobre todo porque los diseñadores han tenido el buen tino de no requerir más datos de los estrictamente necesarios, buen criterio que, aunque pueda parecer totalmente normal, no en todas las administraciones tributarias existe.

No obstante ello, se estima que las instrucciones que acompañan al formulario son susceptibles de ser mejoradas, a pesar de que en general están muy bien preparadas. Uno de los aspectos que se requiere que quede muy precisamente definido en el ámbito de un impuesto al valor agregado como éste, es la distinción que existe entre las exenciones y los bienes gravados a tasa cero --de acuerdo con la terminología internacional más usual actualmente-- fundamentalmente en lo que se refiere al tratamiento del crédito fiscal, ya que éste es computable para los bienes gravados y los gravados a tasa cero y no lo es para los bienes exentos.

En el diseño del formulario se ha preferido llamar operaciones no gravadas a las que se han denominado exentas y operaciones exentas a las que se han denominado operaciones gravadas a tasa cero.

/Aunque

Aunque es preferible la terminología internacional que se ha empleado, no existe ningún inconveniente en cambiarla, siempre que la distinción sea señalada en forma muy explícita, ya que se trata de un aspecto que, si bien para muchos técnicos es muy obvio, no lo es en cambio para gran parte de los contribuyentes.

Con muy buen tino los diseñadores del formulario de declaración le han dedicado todo un anexo, incluso con un ejemplo deliberadamente complicado, para contemplar todas las posibilidades.

Ese anexo, cuya presencia es claro índice de la importancia que le han dado al tema los diseñadores, merece algunas observaciones que aunque no son muy importantes pueden contribuir a mejorar estas instrucciones.

En primer lugar, en el punto "2a" se hace referencia al parágrafo 13 del Art. 1057 del Código Fiscal, como el que establece la forma en que deben estar documentados los créditos para ser acreditables.

Se considera preferible que las disposiciones del aludido parágrafo sean reproducidas en estas instrucciones, siguiendo incluso el criterio utilizado en otras partes del instructivo en los que se prefirió, acertadamente, reproducir lo que disponen las normas que se citan.

En las instrucciones se utiliza la palabra "deducible" para expresar dos fenómenos diferentes. En primer lugar, para referirse a la operación de restar una suma dada del monto del impuesto (por ejemplo: punto 3a). En segundo lugar, para referirse a la operación de restar una suma dada de la base imponible (por ejemplo: punto 4a).

Esta es una ambigüedad que debe ser evitada a toda costa, tanto en los instructivos como éste como en la terminología utilizada en los formularios e incluso en las discusiones entre los funcionarios.

De acuerdo con los usos corrientes, las palabras "deducción" y "deducible" deben ser utilizadas para las operaciones que impliquen una suma dada de la base imponible, mientras que para las que deban ser restadas del monto impuesto es preferible el uso del término "acreditable" consecuente con el hecho de que se trata de un "crédito" de impuesto y no de una deducción.

/En tercer

En tercer lugar, se estima que este anexo --sin perjuicio de conservar el material que actualmente tiene-- debería iniciarse con un párrafo que defina claramente la distinción entre "operaciones no gravadas" y "operaciones exentas", con todos los fundamentos que sean compatibles con la necesaria brevedad del texto.

Un párrafo de esta naturaleza no sólo permite resolver los casos no contemplados en el ejemplo, sino que le dan sentido a éste.

b) Ingresos de fondos y declaraciones

El proceso de ingreso de la declaración jurada y recaudación parece adolecer de cierto grado de lentitud innecesaria.

Aunque no se ha tenido oportunidad de estar presente en una fecha de vencimiento del ITBM, como hubiera sido deseable, incluso hubiese sido conveniente asistir a un vencimiento trimestral en el que deban presentarse los contribuyentes de clase 1 y clase 2 conjuntamente, se ha asistido en cambio al vencimiento de una cuota del impuesto a la renta en donde se han observado aglomeraciones frente a las cajas que, sin ser muy numerosas, parecían ser atendidas con mucha lentitud.

Esto es, por supuesto, consecuencia del poco recomendable hábito del público de presentarse los últimos días, pero tal hábito es evidentemente muy difícil de combatir y debe considerarse que tener días de actividad "pico" es un costo hasta cierto punto inevitable de la administración tributaria, como lo es en muchas otras actividades económicas, por ejemplo, la producción de energía eléctrica.

Se estima que algunas modificaciones de las operaciones pensadas para acelerar el trámite, conjuntamente con algún refuerzo de personal en los días pico, puede solucionar el problema sin necesidad de recurrir a fechas de vencimiento dispersas, según el número de inscripción, la inicial del apellido o similares.

La rapidez con que se atienda al contribuyente en las tareas de rutina tiene una significativa importancia para mejorar la imagen del gravamen, aspecto qie tiene su papel en el mejoramiento de la disposición a contribuir.

/2. Penalidades

2. Penalidades

De la misma manera que en el régimen de procedimiento, en Panamá existe la peculiaridad de que el régimen de penalidades es diferente para cada impuesto. Lo más corriente en la experiencia internacional consiste en un régimen de penalidades uniforme para todos los gravámenes internos --generalmente los impuestos aduaneros tienen un régimen por separado-- o, de lo contrario, para una gran parte de los gravámenes.

Sin embargo, contrariamente a lo que se sostiene en el caso del procedimiento, en el que nos ocupa no parece recomendable cambiar la tradición del país. Más aún, esta peculiaridad puede ser aprovechada, al menos en este caso, para establecer un sistema más eficiente y más particularizado de sanciones, ya que los distintos gravámenes tienen formas de operar diferentes y, por consiguiente, también formas de evadir distintas.

Entre otras cosas, el ITBM pone más énfasis que el impuesto a la renta en muchos aspectos formales, como por ejemplo, la existencia y la numeración correlativa de facturas y, por consiguiente, parece bastante apropiado que las sanciones se legislen circunstanciadamente estableciendo una por una las infracciones que de hecho se identifiquen como comunes, sin perjuicio de agregar un punto que generalice para otras infracciones. En lo que se refiere al régimen existente, en general se considera muy apropiado el sistema de recargos de un 10% en cuanto transcurra un día del vencimiento, y luego 1% mensual, fundamentalmente porque el sistema de recargos automáticos que se aplica no bien transcurrido el plazo, debe ser fuerte al principio y crecer más lentamente en los meses siguientes; fuerte al principio para impulsar el pago en término, y no crecer muy rápidamente para que los fuertes recargos que sería necesario pagar transcurridos varios meses, no hagan vacilar la decisión del contribuyente de satisfacer las obligaciones atrasadas y cumplir rigurosamente en lo sucesivo. Es objetable por ello que estos cesen a los dos meses.

Un tanto observables, sin embargo, parecen las multas que se aplican posteriormente a partir de los sesenta días: dos a diez veces el impuesto omitido y prisión de uno a dos años, fundamentalmente porque el salto al

/transcurrir

transcurrir los sesenta días es muy fuerte. En efecto, tal como está establecido el mecanismo, el día número sesenta y uno (61), el contribuyente tendría que pagar por lo menos un 200% de recargos sobre su deuda, mientras el día 59 sólo un 12%, lo cual, teniendo en cuenta las características del gravamen de recaudar en cada sujeto cantidades normalmente importantes, puede ser una suma muy cuantiosa que fácilmente lleve a la bancarrota al contribuyente. Por otra parte, la aplicación en todos los casos de penas corporales parece excesiva, teniendo en cuenta que normalmente las penas corporales en este campo deben ser sólo ejemplificadoras, recayendo en los casos más graves.

Esta energía en la legislación ha llevado luego a limitar las posibilidades a través de la reglamentación, estableciendo que no comete defraudación quien incurra en error involuntario (DR Art. 34). Aunque es cierto que en general se considera que la defraudación requiere deliberación, ésta es muy difícil de probar en esfera tributaria,y eximir a quienes cometan error involuntario es prácticamente una invitación a que todos lo aleguen, dejando sin posibilidad de actuar a la Administración. Parece visiblemente mejor introducir el carácter objetivo de la infracción--suprimiendo el error involuntario por otro, como por ejemplo "omisión"--atenuando su rigor.

Es transparente la intención que tiene esta disposición, ya que evidentemente se propone lograr el cumplimiento tempestivo de las obligaciones mediante la amenaza de una multa muy fuerte.

Nada existe para objetar esa intención, ya que precisamente el objetivo de las multas no es recaudar más fondos sino impulsar al cumplimiento correcto en plazo.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el efecto psicológico de una multa establecida en la legislación dura poco si esa multa no es aplicada efectivamente, cosa que implica que la legislación se convierta en letra muerta y la aplicación efectiva puede verse dificultada por el hecho de que pueda causar la bancarrota del contribuyente.

Es por ello que se sugiere reducir el límite mínimo de dos veces, quedando que se aplicarán multas de hasta 10 veces o por lo menos bajarlo

/sensiblemente

sensiblemente para que, en esta forma, la administración tenga la mano libre para aplicar por ejemplo multas de 25% o del 50% que son suficientemente ejemplificadoras, al menos en los casos no tan graves, y puedan aplicarse sin temor de causar la bancarrota. Debe señalarse que causar la bancarrota de una empresa no es un acto que la Administración no pueda permitirse, por el contrario, en muchos casos puede ser inevitable. Lo que no debería ocurrir es que tenga obligación legal de enviar a una empresa a la quiebra.

Por otra parte, también se sugiere la creación de un sistema de multas perfectamente determinadas para infracciones típicas peculiares al ITBM y que se han identificado en los últimos meses de experiencia.

Algunas de ellas pueden mencionarse a título de ejemplo:

i) Carecer de autorización para operar con máquinas registradoras;
ii) No facturar explícitamente el impuesto sin estar autorizado;
iii) No facturar;
iv) Carecer de sistema de facturas con números preimpresos;
v) No utilizar las facturas correlativamente;
vi) Tener los libros atrasados;
vii) Falta de coincidencia entre las facturas y los arqueos;
viii) Facturar varias ventas en un formulario.

No es necesario hacer exhaustiva la lista ya que el departamento de fiscalización posee una amplia experiencia al respecto que es preciso consultar antes de legislar.

Estas infracciones formales tipificadas podrían estar penadas con una suma fija mayor cuanto más grave se considera la infracción y que por ejemplo podrían triplicarse en cada reincidencia.

Además, como se trata de infracciones formales que fundamental o presumiblemente tienen por objeto eludir el pago del impuesto, debería establecerse un sistema por el cual, adicionalmente, se castigue la infracción en proporción al monto evadido estableciendo, además de la suma fija, un porcentaje también diferente en cada caso sobre las sumas que la infracción formal hubiese ayudado a evadir. Este porcentaje también podría ser triplicado con cada reincidencia.

/De esta

De esta manera, la ley contendría una serie de infracciones que, según las experiencias, se repiten constantemente y que están penadas con una suma fija para que la administración pueda aplicarla sin vacilar. Además, esta penalidad también está graduada en función del monto evadido mediante esa maniobra. Naturalmente puede darse el caso de que sólo corresponda la aplicación de la suma fija sin el porcentaje adicional cuando esa infracción formal no haya servido para evadir o cuando existiendo esa evasión la administración no pueda probarla.

Desde luego es necesario subrayar que debe subsistir un régimen de infracciones hasta un tope determinado, para infracciones no previstas expresamente.

3. Auditoría

Una de las principales ideas básicas que es necesario tener en cuenta cuando se programa a largo plazo un sistema de fiscalización, es que no existe una artimaña que no pueda ser descubierta pero que tampoco existe un método de fiscalización que no pueda ser eludido.

Los métodos de fiscalización podrían ser eventualmente perfeccionados hasta un extremo tal en que prácticamente no exista artimaña alguna de los contribuyentes que pueda escaparse, si no fuera porque existe un límite a esa posibilidad que, como en todos los análisis económicos o administrativos, es el costo que tiene la operación.

De la misma manera, es posible idear un sistema administrativo contable que sea capaz de permitir que el contribuyente eluda una parte significativa del impuesto y soportar todas las auditorías preventivas y posteriores con éxito. Pero tal sistema tendría un costo tan grande y requeriría mano de obra tan especializada que difícilmente existe empresa que decida instalar un sistema semejante.

En los hechos, el éxito de las fiscalizaciones se basa más que nada en las torpezas de los contribuyentes y en gran medida en la ignorancia de éstos acerca de los métodos que empleará la fiscalización, lo que les impide planear sus sistemas contables previendo las pruebas que intentarán hacer los fiscalizadores de turno.

/Sin embargo

Sin embargo, la posibilidad real de que una administración tributaria cuente con un número razonablemente grande de fiscalizadores con suficiente experiencia como para estar ideando constantemente nuevos "tests" a qué someter a los contribuyentes es bastante remota, lo cual implica la necesidad de planear en forma apriorística métodos de fiscalización que puedan ser aplicados por fiscalizadores menos adiestrados, dado que estos métodos reducen la necesidad de que deban adoptar decisiones en base a criterio propio, sobre todo en campos en los cuales pudieran no estar suficientemente bien informados.

Una de las características de los métodos estandarizados puede consistir en que después de largo tiempo de uso los contribuyentes adopten un comportamiento adaptado a esos métodos y continuen evadiendo, pero de una forma suficientemente sofisticada como para evitar que los métodos utilizados puedan identificar las infracciones, de la misma forma en que se desarrollan anticuerpos contra enfermedades infecciosas.

En primer lugar, debe subrayarse que, si bien este es un riesgo cierto, ello ocurre luego de muchos años y sólo con contribuyentes que están muy bien asesorados, de manera que puede afirmarse que el período de vida útil de un método de fiscalización es largo aunque limitado.

Es por ello que la idea central que debe presidir la elaboración y la aplicación de métodos de fiscalización es que, luego de varios años de aplicación --digamos, para concretar ideas, no menos de diez-- debe pensarse en su renovación.

Los métodos de fiscalización se basan normalmente en los sistemas contables y emplean --como se verá con más detalle más adelante-- los mismos sistemas que la auditoría profesional.

Sin embargo, cuando la contabilidad no existe o, de lo contrario, cuando existiendo carezca de las características formales y sustanciales necesarias para tener confianza en los saldos que arroja, es cuando los métodos de auditoría consagrados por toda la experiencia profesional existente dejan de ser útiles y comienza a ser importante la formulación de métodos diseñados para el caso.

/Estos

Estos métodos se inspiran básicamente en la tipificación de empresas por ramo, por tamaño y por ubicación geográfica, cuantificando las relaciones internas entre costos de venta, mano de obra, insumos de diversa naturaleza, ventas, etc., de tal manera que la experiencia recogida en unas empresas sea útil para testar lo que ocurre en otras. Estrictamente, esto es lo que suelen hacer los inspectores de Panamá,pero lo hacen como esfuerzo individual apoyados eventualmente por el supervisor y por la jefatura del departamento.

Lo que se trata aquí en realidad es de sistematizar y dejar documentada esa experiencia de tipificación, labor que debería efectuarse mediante investigaciones realizadas preferentemente por economistas --con los que cuenta el Departamento de Auditoría Integral-- en permanente contacto con los auditores.

La primera cuestión que se planteará es si las empresas son tipificables, digamos por rama o por tamaño. En efecto, de acuerdo con el análisis económico, la curva de oferta tiene derivada positiva, lo cual implica que suponer interrelaciones constantes en su información cuantitativa es por lo menos de dudoso resultado.

Esto es probablemente más cierto en Panamá que en otros países, dadas las visibles características cosmopolitas de su denso comercio, en el que se hallan productos del más variado origen, naturaleza y calidad.

Señalar estos inconvenientes tiene sólo el propósito de poner en guardia tanto a los investigadores como a los operadores posteriores, acerca de las limitaciones de estos métodos, teniendo en cuenta que deben ser aceptados por la justicia especializada y no especializada.

Este tipo de problemas puede ser salvado --y teniendo en cuenta las características de los objetivos que se persiguen debe ser salvado-- mediante varios recursos.

En primer lugar, limitando la naturaleza de las relaciones a aquellas que puedan ser más constantes, descartando las más variables. Por ejemplo, las relaciones con la utilidad neta --que podrían ser ventajosas a los efectos del impuesto a la renta-- suelen ser muy variables como demuestran fracasos en las experiencias en la materia.

/Más adelante

Más adelante, cuando se trate de relaciones que es necesario establecer a pesar a pesar de sus limitaciones, no fijando cifras únicas sino rangos, es decir cifras entre dos límites, dejando librado al auditor la decisión acerca de la cifra a utilizar en el caso concreto, desde luego dentro del rango establecido.

Por último, admitiendo cierto margen de error, hacer estimaciones de relaciones más bien conservadoras, que impliquen una deuda tributaria, preferentemente más baja que alta, de la correcta. Una actitud conservadora con respecto a los contribuyentes que no tengan base de prueba, podrá liberarlos injustamente de una parte de su deuda --quizá no muy importante-- pero ello es preferible a que el sistema fracase en su totalidad por ser cuestionado judicialmente demasiadas veces.

a) Transmisión de la experiencia

Desde el punto de vista de la organización de la oficina de fiscalización, el aspecto más importante a ser tenido en cuenta para que esta oficina se vuelva realmente eficiente es el intercambio de información entre los inspectores y los supervisores, intercambio que tiene el propósito esencial de construir un patrimonio de experiencias de cada uno, que sea útil a los demás. Estos a su vez --sobre la base de la experiencia relatada por su autor-- podrán realizar nuevas mejoras, que a su vez transmitirán a otros, quienes también tendrán oportunidad de mejorarla, constituyendo de esta manera una cadena sin fin de sucesivas mejoras que pueden terminar por constituir un acervo inapreciable para servir de respaldo técnico a las sucesivas generaciones de fiscalizadores.

Si uno se detiene a examinar esta propuesta, podrá advertir que se asemeja extraordinariamente al método de progreso de las ciencias, a través del cual éstas han llegado al grado de evolución francamente fantástico que exhiben actualmente. En efecto, en la mayor parte de las ciencias, la evolución se realiza mediante pasos relativamente pequeños a partir de principios relativamente sencillos. Cada investigador realiza una mejora y la comunica a los demás. Este último paso de la comunicasión es esencial ya que sobre esta base alguno de los investigadores podrá realizar otro adelanto que a su vez comunicará para que sea mejorado.

/Para

Para que este método sea aplicable a la fiscalización, la experiencia debe ser transmitida en forma escrita, para lo cual se requiere de un sistema de minutas ordenadas por tema, que sea elaborado por personal especializado que esté constantemente alerta a las nuevas experiencias que se produzcan y que también transmita el contenido de esas minutas a través de breves seminarios con inspectores o por lo menos con supervisores. El carácter reservado de esta documentación debe ser cuidadosamente preservado.

b) Auditoría preventiva

Las prácticas de auditoría preventiva que desarrolla actualmente el departamento correspondiente deben ser mantenidas.

Si bien no existe prueba definitiva de su eficacia en el ámbito del ITBM, dada su reciente implantación, las hay en el del impuesto a la renta. No cabe duda que, sobre todo en el caso de un gravamen que apenas comienza, como éste, ese tipo de fiscalización tiende a cumplir un papel importante por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque rectifica prácticas, en la documentación y en la contabilidad de los contribuyentes, que se hallan al margen de lo dispuesto por las disposiciones formales vigentes, pero que fundamentalmente pueden llegar a ser el origen de evasiones del gravamen, aún cuando esas prácticas no hayan sido establecidas con ese propósito. A este respecto, la fiscalización preventiva cumple una tarea educativa y aunque es deseable que en muchos casos se apliquen multas como respaldo de la acción, esto incluso puede llegar a ser innecesario en los casos en que es visible la falta de intención del contribuyente.

En segundo lugar, la fiscalización preventiva cumple una función psicológica. En los actuales sistemas de administración tributaria, en los cuales se depende en gran medida de declaraciones efectuadas por el propio contribuyente, uno de los hechos más perniciosos que pueden ocurrir es que los contribuyentes se consideren ignorados por la administración, ya que en tal caso se sienten en libertad para cometer cualquier clase de abusos en el ocultamiento de las cifras que conducen a la

/determinación

determinación de su obligación tributaria. La fiscalización preventiva con la presencia en la empresa de un auditor por día entero o poco menos, tiene un papel muy significativo a este respecto, aunque sus resultados sean muy difíciles de medir.

Otra ventaja importante de la fiscalización preventiva radica en su economía de operación, ya que requiere normalmente personal no muy adiestrado y se pueden hacer muchos procedimientos con poco personal.

La práctica de tomar información de las ventas del día actualmente existente con destino a la carpeta personal del contribuyente, debe ser mantenida, expandida y utilizada efectivamente como función de apoyo.

La mejor utilización posible del material requiere que el auditor no tome solamente las ventas del día de las cuales ha sido testigo, sino que trate de tomarlas en un período mayor --digamos un mes completo-- sobre la base de la documentación formal o informal que considere confiable a través de su experiencia del día. Si cree que corresponde hacer rectificaciones a la documentación disponible --es decir, si considera que ésta no es confiable-- podrá informar de un monto de ventas presunto, expandiendo a todo un mes las ventas comprobadas del día mediante los mecanismos que considere razonables.

Esta información puede ser utilizada por la administración regional para confrontarla con las declaraciones que efectúan los contribuyentes mes a mes para orientar --en caso de diferencia significativa-- futuras auditorías que desde luego deberían encaminarse hacia los contribuyentes que registren diferencias más notables.

Ulteriormente --utilizada o no esta información-- puede incluirla como ocurre actualmente en el legajo del contribuyente para utilización futura como función de apoyo.

Debe subrayarse que la obtención de información acerca del crédito fiscal no se considera prioritaria, al menos en un primer período de aplicación, ya que puede presumirse que, por lo menos hasta que los contribuyentes adviertan que la práctica de la administración es obtener sólo el volumen de ventas, es improbable que la evasión se concrete a través del abultamiento de los créditos, sino más bien a través de los ocultamientos de las ventas.

/Desde

Desde luego es posible que un contribuyente realmente hábil oculte parte de sus ventas y parte de sus créditos, pero en tal caso la evasión quedará identificada a través del volumen de ventas también.

c) Auditoría posterior de grandes contribuyentes

La fiscalización de las empresas importantes es fundamentalmente un problema de técnica de auditoría que tiene objetivos fiscales en lugar de objetivos de control. Dado que existen excelentes tratados de auditoría que desarrollan este tema amplia y precisamente, no se hará en este informe una detallada referencia a esas técnicas.[1/]

Sin embargo, cabe subrayar el hecho de que normalmente los sistemas contables de las empresas importantes están organizados de tal manera que puedan brindar toda la información necesaria, no sólo para control y gobierno de la empresa sino también para propósitos fiscales, entre otras cosas, ya que se encuentran en posibilidad de responder a las necesidades de declarar y liquidar periódicamente los gravámenes.

1/ Un breve resumen de esa bibliografía es el siguiente: Entre los tratados se destaca Lenhart Norman y Defliese Philip, Montgomery's Auditing, 9th edition, Ronald Press, Nueva York, 1976. En español tenemos Mautz R.K., Fundamentos de Auditoría, Macchi, Buenos Aires, 1970 y Fowler Newton Enrique, Tratado de auditoría contabilidad moderna, Buenos Aires, 1976. Son también muy importantes las normas dictadas por instituciones de Estados Unidos, a saber, Accounting Principles Board, Accounting Research Bulletin, Nueva York, 1953-1959, Accounting Principles Board, Opinions, Nueva York, 1962-1970, Financial Accounting Standard Board, Statements, Nueva York, 1973, Financial Accounting Standard Board, Interpretations, Nueva York, 1974, American Institute of Certified Public Accountants, Committee on Auditing Procedures, Statements on Auditing Procedures, Nueva York, 1950-1972, American Institute of Certified Public Accountants, Codification of Auditing Standard Procedures, Nueva York, 1973, American Institute of Certified Public Accountants, Statements on Auditing Standards, Nueva York, 1973, y American Institute of Certified Public Accountants, Accounting Principles, Original Pronouncements, Nueva York, 1971.

/es por

Es por ello que la contabilidad es en sí, a través de los saldos que arroja, la mejor fuente de información para controlar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Una auditoría fiscal apropiada depende normalmente de las siguientes etapas:

i) Evaluación del sistema del control interno. En cualquier tipo de auditoría, la evaluación del sistema del control interno constituye la etapa previa a toda clase de análisis, ya que su propósito consiste esencialmente en saber si el sistema contable es confiable o no. Dado que este es un tema que se trata extensamente en los tratados de auditoría, entre ellos los mencionados, no se hará referencia a él.

Desde el punto de vista fiscal, sin embargo, puede ser deseable realizar pruebas mediante perfiles de costos, cuya técnica se desarrollará más adelante, y que puede servir como importante complemento apropiado para una auditoría fiscal que permita comprobar el hecho de que la contabilidad es confiable o no.

ii) Evaluación de la adaptación del sistema contable al sistema fiscal. Este paso, que es visiblemente más complicado en el impuesto de la renta, se limita a verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes (DR Art. 31), es decir, verificar selectivamente si los contribuyentes acreditan a la cuenta "Tesoro Nacional ITBM" --cuenta de pasivo-- todo el impuesto que facturan y si se debitan a esta cuenta solamente los créditos fiscales correspondientes a operaciones exentas y gravadas mientras que los créditos correspondientes a operaciones no gravadas[2/] se imputan a "Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles" deducible del impuesto de la renta pero no acreditable al ITBM.

2/ En este contexto se emplea una terminología acorde con la utilizada en los formularios de declaración y liquidación, es decir, operaciones exentas son aquellas a las cuales les corresponde el crédito fiscal, fundamentalmente exportación y similares, mientras que operaciones no gravadas son aquellas que no pueden acreditarse el crédito fiscal que eventualmente les correspondería.

/En los

En los casos en que se trate de créditos adjudicables parcialmente a operaciones gravadas y exentas y parcialmente a operaciones no gravadas, es evidente que la parte imputable a crédito computable y la parte que corresponde a créditos no computables es establecida recién al fin del período, que es cuando se cuenta con la proporción existente entre ventas no gravadas, por una parte, y gravadas y exentas, por la otra, para la prorrata correspondiente. De tal manera, estos débitos pueden imputarse totalmente a "Tesoro Nacional ITBM" para después revertir la parte que corresponde a la cuenta "Impuesto de transferencia de bienes corporales muebles" o viceversa o, de lo contrario, preferentemente imputarse a una cuenta en suspenso para luego hacer la distribución.

iii) Obtención de resultados. Una vez que se haya evaluado la confiabilidad del sistema contable y la adecuación de éste a las normas reglamentarias del ITBM y verificado también selectivamente el cumplimiento de las normas formales en la documentación, podrán extraerse todas las conclusiones necesarias de los saldos de las cuentas, rectificándolas cuando las operaciones previas hubiesen demostrado la necesidad de hacerlo, y confrontando los resultados con los pagos efectuados al Fisco.

De esta manera, los papeles de trabajo de los auditores se limitarán a reproducir los saldos de la contabilidad sin necesidad de reproducir operación por operación, lo cual resulta sumamente fatigoso, largo y costoso para la administración.

La reproducción de todas las operaciones resulta un procedimiento aceptable en la actualidad, cuando sólo es necesario verificar algunos meses, pero posteriormente, cuando sea necesario verificar varios años, una tarea de este tipo resultará prácticamente imposible de afrontar a costo aceptable, razón por la cual es urgente adoptar los métodos selectivos que correspondan.

Es difícil pronunciarse en un informe como éste acerca de la proporción de los documentos que deben ser examinados en los muestreos.

Este es un tema que también tocan exhaustivamente los tratados de auditoría y depende naturalmente de la clase de empresa y de lo que se haya resuelto al examinar y evaluar el control interno.

/Estos

Estos métodos, que tienden fundamentalmente a reducir los costos de fiscalización, son por cierto más importantes en el impuesto a la renta, pero también resultan de gran utilidad para terminar rápidamente fiscalizaciones de empresas importantes en el ámbito del ITBM.

Una peculiaridad que tienen las grandes empresas es su organización fragmentada, aunque en realidad se trata de un solo conjunto económico. Este tipo de organización es mucho más notable en Panamá, a raíz de que el impuesto a la renta de sociedades de capital es progresivo.

En algunos casos, cuando la organización administrativa de la empresa es más sencilla, puede resultar ventajoso verificar todo el conjunto al mismo tiempo, computando por separado las ventas y compras al exterior y las operaciones que se realicen internamente.

El cómputo por separado de las compras y ventas externas e interiores al grupo de empresas, tiene como fin fundamental cruzar la información de las distintas contabilidades y observar si hay coincidencia, pero las operaciones internas no deben desestimarse a los efectos del impuesto porque también constituyen débitos y créditos que han de confrontarse con los pagos realizados por cada una de las empresas del grupo.

Sin embargo, en los casos en que algunas de las empresas del grupo realicen ventas exentas y gravadas al mismo tiempo, la práctica de fiscalizar a todo el grupo simultáneamente puede llevar a encontrar otros perjuicios fiscales, además del que existe en el ámbito del impuesto a la renta, derivado de las distintas proporciones en que se acreditaría el crédito fiscal computable, según si para realizar la proporción se toman las ventas al exterior de todo el grupo o todas las ventas que realice cada una de las empresas, incluidas las ventas internas en éste.

d) <u>Auditoría posterior de pequeños contribuyentes</u>

Un problema especial en materia de fiscalización lo constituyen en todos los países las pequeñas empresas. En Panamá, en el ámbito del ITBM, existe un problema especial que se debe al hecho de que por razones de

/economía

economía administrativa se han excluído del gravamen los comerciantes que vendan en total --entre ventas exentas y gravadas-- un promedio inferior a 1 500 balboas por mes.

La existencia de mínimos no gravados de esta clase que no son deducibles, es decir, que implican un súbito aumento de gravamen al trasponer el límite, resultan en un incremento marginal del impuesto que determina normalmente una fuerte tendencia de los contribuyentes a declarar por debajo del límite.

Para concretar ideas supongamos a un contribuyente que tenga crédito fiscal, como consecuencia de sus adquisiciones, que represente el 60% del impuesto que factura, es decir, que en el tributo que debe pagar representa un 2% de sus ventas, habida cuenta de que la tasa del gravamen es del 5%. Si sus ventas son de 18 000 balboas anuales, el contribuyente no debe pagar nada, pero si pasan a ser de 19 000 balboas, tendrá que pagar 380 balboas al año, es decir, que la tasa marginal del gravamen para este contribuyente es del 38%. Desde luego se trata de un caso claramente polar y, por ejemplo, si se trata de un contribuyente que vende 20 000 balboas al año, su tasa marginal se reduce al 20% y a medida que crece el monto de las ventas la tasa marginal va decreciendo tendiendo --en el ejemplo examinado de 60% de insumos-- a acercarse al 2%.

Si tenemos en cuenta que, de hecho, los contribuyentes pequeños tienen cierto margen de maniobra para declarar si son contribuyentes o no y que las decisiones económicas normalmente se producen en el margen, este hecho es un fuerte incentivo para declarar que las ventas son inferiores a 18 000 balboas al año e implica que la Dirección de Ingresos debería hacer un esfuerzo especial con los contribuyentes pequeños, especialmente con los que se hallan cerca del límite, para evitar la convicción peligrosa de que no hace nada.

Esta posibilidad sin embargo tropieza con dos inconvenientes que son bastante importantes. En primer lugar, la deficiencia organizativa de este tipo de contribuyentes, ya que normalmente no tienen contabilidad formal, o no tienen siquiera anotaciones informales, o la contabilidad no está

/adecuadamente

adecuadamente respaldada por comprobantes o, existiendo una contabilidad respaldada por comprobantes, el sistema de control interno es inapropiado como para confiar en ella.

El segundo inconveniente que tiene la fiscalización a pequeñas empresas es la relación costo-resultado. En efecto, la tendencia normal en los impuestos a las ventas en la mayor parte de los países del mundo, que aparentemente se cumple también en Panamá, es a una gran concentración de la recaudación de los contribuyentes más importantes, lo que implica una gran tendencia de quienes toman decisiones administrativas a concentrar la fiscalización en ellos, ya que un pequeño error descubierto en una empresa importante puede rendir recaudación adicional por cifras equivalentes a varios contribuyentes pequeños.

Estas dos circunstancias implican la clara necesidad de diseñar procedimientos de fiscalización rápidos y baratos, aunque tengan algún grado de imperfección, especiales para contribuyentes pequeños.

Las observaciones anotadas implican claramente la importancia que tiene en la fiscalización determinar con cierto grado de aproximación el monto de las ventas del contribuyente, es decir, uno de los determinantes fundamentales del impuesto. El determinante restante, es decir, el crédito fiscal, puede ser dejado para que sea probado por el contribuyente, ya que su magnitud opera contra la deuda tributaria.

Desde luego es innecesario subrayar que la determinación del monto de ventas para rectificar la declarada por el contribuyente no tiene sólo el propósito de reclutar nuevos contribuyentes, incluyendo en el conjunto gravado aquellos que indebidamente estén en el conjunto desgravado, sino también determinar la deuda correcta para los contribuyentes existentes.

En ausencia de libros, o de libros confiables, son varios los procedimientos que se suelen utilizar en la práctica, muchos de ellos elaborados por la propia experiencia de los inspectores. A título de ejemplo podemos mencionar algunos de ellos.

i) <u>Venta diaria expandida</u>. De acuerdo con este método se obtiene la venta de un día mediante documentación o por testimonio directo y se

/multiplica

multiplica por número de días hábiles del año o del trimestre. El acertado sistema de fiscalización preventiva que utiliza el departamento de auditoría integral puede servir apropiadamente para este fin, ya que los datos obtenidos de la venta de un día se incorporan a la carpeta del contribuyente.

Sin embargo, este sistema tiene el severo inconveniente de que no es útil para calcular las ventas de comercios o industrias sujetas a fluctuaciones estacionales, ya que en tal caso el volumen de ventas será sobreestimado si la información básica se obtiene en la parte alta del ciclo, y subestimado si se obtiene en la parte baja. A este respecto debe tenerse en cuenta que en mayor o menor medida la mayor parte de las empresas tiene fluctuaciones estacionales originadas en multitud de circunstancias, por ejemplo las fiestas de fin de año.

No obstante ello, en casos extremos en que el volumen de venta se declara muy deprimido, puede llegar a ser útil.

ii) Suma de componentes. Este método consiste en sumar los gastos del período más las utilidades estimadas y el monto de las compras adquiridas en el período, despreciando, con respecto al tercero de los datos, las fluctuaciones de inventarios. Aunque en algunos casos este método ha dado resultado, debe subrayarse el hecho esencial de que uno de los elementos --la utilidad-- es normalmente más difícil de obtener que el propio monto de ventas, por lo cual se estima desestimable para la mayor parte de las necesidades.

iii) Base capital. Este sistema consiste en estimar el capital del negocio, fundamentalmente examinando la existencia de capital físico y multiplicarlo por un índice estimado de rotación.

Aunque en muchos casos la estimación del capital físico del negocio es relativamente sencilla, el índice de rotación es más difícil de obtener que el monto de venta ya que obviamente para encontrarlo es necesario hallar las ventas mismas.

iv) Estimación visual. Este método es una variante del primero, pero más primitivo, ya que consiste en estimar las ventas anuales sobre las bases del movimiento apreciado en el comercio.

v) Comercios

v) Comercios similares. Consiste en estimar el volumen de ventas sobre la base de lo que se haya declarado o determinado en negocios similares.

Este método, que es el que se utiliza actualmente en Panamá, tiene el inconveniente de que no siempre es fácil encontrar un negocio realmente similar y en todo caso lleva mucho tiempo hacerlo; pero además es bastante probable que el negocio similar haya deprimido el volumen de ventas declarado.

Todos los métodos examinados, que tienen efectiva experiencia práctica, tienen un defecto fundamental que consiste en que dejan mucho margen a la apreciación subjetiva del inspector, de manera que dos contribuyentes iguales auditados por inspectores diferentes pueden resultar con deudas tributarias diferentes, con las imaginables consecuencias en la equidad.

Aunque cierto margen de subjetividad por parte de los auditores será siempre inevitable, se trata de diseñar un sistema que cumpla con las siguientes condiciones:

a) Que sea suficientemente objetivo para evitar violaciones a la equidad;

b) Que posea pautas perfectamente definidas, de tal manera que pueda obtenerse su convalidación por parte de la justicia;

c) Que pueda ser utilizado por auditores con poco entrenamiento formal y poca experiencia, para permitir que los auditores más calificados se dediquen a las grandes empresas, y

d) Que pueda operar rápida y más o menos mecánicamente, para que el rendimiento en recaudación y número de casos examinados sea alto con un número relativamente bajo de auditores.

Estos requisitos son satisfechos por el denominado método de gastos que se examina a continuación.

1) Método de gastos. El método de gastos parte de un supuesto que a primera vista aparece simplista, que consiste en suponer que la utilidad bruta es igual al monto de gastos que realiza el contribuyente, incluso los gastos personales. Ello implica suponer que no hay formación de capital interno en la empresa y también que el capital invertido no se reduce. En otros términos, el enunciado básico significa que:

/U= G

$$U = G$$

donde:

"U" es la utilidad bruta

"G" es el volumen total de gastos realizados por el contribuyente, incluyendo tanto los gastos de naturaleza comercial como los privados.

En primer lugar se examinará el funcionamiento del método, admitiendo a priori este supuesto, para luego examinar su grado de realismo.

El propósito de establecer esta igualdad --gastos totales igual a utilidad bruta-- consiste en que el monto de los gastos particulares e inherentes al negocio son la variable más fácil de determinar con un buen grado de aproximación, mediante interrogatorios al contribuyente, verificación de comprobantes y de anotaciones rudimentarias y aún mediante apreciación personal del inspector a través de signos externos, p. c. vivienda, automóvil, etc.

Obtenido el monto de la utilidad bruta parecería a primera vista evidente que con sumarle el costo de las mercaderías vendidas se llega al ingreso bruto. No obstante --aunque no hay que descartar del todo esta posiblidad en algunos casos-- lo normal es que dicho dato no se posea o que resulte de muy difícil obtención, probablemente mucho más difícil aún que las ventas mismas.

Sin embargo, si se conociera el porcentaje promedio de utilidad bruta que la empresa carga a sus productos, el dato "costo de mercaderías vendidas" se obtendría fácilmente relacionando el monto de la utilidad bruta --igual a gastos-- logrado por las vías expresadas con el porcentaje promedio de utilidad bruta y multiplicándolo por 100[3/]

Es decir, en términos algebraicos:

$$C = \frac{U \times 100}{p} \; ; \; (U = G) \qquad (1)$$

donde:

"C" es igual al costo de las mercaderías vendidas

"U" es igual a la utilidad bruta igual a gastos del negocio más gastos particulares

3/ Aunque las cifras en base unitaria resultan mucho más cómodas de manejar algebraicamente, se ha preferido utilizar "porcentajes" por ser de uso más corriente y por consiguiente más comprensibles.

/"P" es

"P" es igual al porcentaje promedio de utilidad cargado sobre el costo.

Supongamos que tenemos un contribuyente a quien le hemos establecido que tiene una utilidad bruta de 30 000 balboas y cuyo porcentaje de promedio de utilidad bruta es del 20% sobre el costo.[4/] Haciendo la operación indicada resultará:

$$C = \frac{30\ 000 \times 100}{20} = 150\ 000$$

El resultado de esta operación constituye el costo de las mercaderías vendidas y puede observarse que el 20% de esa suma constituye los 30 000 balboas de utilidad bruta señaladas al principio. Obviamente, la suma del costo de las mercaderías vendidas, más la utilidad bruta obtenida, es decir 150 000 balboas más 30 000 balboas, nos arroja el monto de ventas, es decir 180 000 balboas. Expresado algebraicamente equivale a:

$$V = C + U \qquad (2)$$

donde:

"V" es igual al monto de ventas imponibles.

Es posible simplificar esta operación evitando la última suma mediante una expresión tal que, manejando las variables conocidas, nos arroje directamente las ventas. Esta expresión será el resultado de consolidar las dos expresiones anteriores, según el siguiente esquema:

Reemplazando "C" en (2) por su expresión equivalente en (1)

$$V = \frac{U \times 100}{p} + U = \frac{U \times 100 \times pU}{p} = \frac{U\ (100+p)}{p}$$

Imaginemos una empresa, cuyos datos básicos son los siguientes:

1) Costo de las mercaderías vendidas: 200 000 balboas
2) Monto de la utilidad bruta: 100 000 balboas
3) Monto de las ventas: 300 000 balboas
4) Promedio de utilidad bruta cargada sobre el costo: 50%.

4/ Es evidente que es igualmente posible manejarse con porcentajes de utilidad bruta sobre el monto de las ventas, lo cual simplificaría un tanto el tratamiento algebraico, pero también hemos descartado esta posibilidad por ser más usuales los porcentajes de utilidad bruta sobre el costo.

/Suponiendo

Suponiendo de estos datos que, como puede observarse son coherentes entre sí, se conocen en un caso concreto los designados por los números 2) y 4) y se busca el designado con 3)

Aplicando la fórmula se tendrá

$$V = \frac{100\ 000 \times 150}{50} = 300\ 000$$

Como se ve, se llega al dato consignado en el punto 3).

En resumen, la determinación de ventas presuntas responde a la siguiente expresión

$$V = \frac{U\ (100 + p)}{p}$$

Una simplificación adicional consiste en reducir la expresión $\frac{100 + p}{p}$ a un solo coeficiente que multiplique "U", es decir, que la operación será sencillamente

$$V = cU \quad ; \quad \text{donde} \quad c = \frac{100 + p}{p}$$

En el ejemplo anterior "c" será igual a $\frac{100 + 50}{50} = 3$, que multiplicado por la utilidad bruta 100 000 balboas será igual a 300 000 balboas.

En esta expresión existe un elemento que es necesario determinar en el acto de la inspección, el factor que se ha denominado "U", es decir, utilidad bruta igual a gastos, en tanco que "c" debe venir determinado previamente.

Ello implica que los coeficientes y por ende también los porcentajes de utilidad bruta deben elaborarse en gabinete y entregarse en forma de tabla al inspector.

El procedimiento para elaborar esta tabla consiste en catalogar las distintas clases de empresas de pequeño volumen y hacer inspecciones selectivas identificando cada uno de los productos que vende, su costo, su precio de venta y la ponderación que le corresponde en el total de venta.

En el cuadro 1 se incluye, a título de ejemplo, una tabla que se ha utilizado con singular éxito en una provincia argentina. La utilidad práctica que puede tener para Panamá esta misma tabla debe medirse con cautela.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PANAMA: PORCENTAJES DE UTILIDAD BRUTA PROMEDIO Y SUS COEFICIENTES

Actividad	Porcentajes de utilidad	Coeficientes
Abastecedores (no materiales)	14	8.14
Alfombras, tapices, cortinados y artículos de adorno y decoración	60	2.66
Almacenes y despensas	18	6.55
Almacenes c/bebidas envasadas	22	5.54
Almacenes c/bebidas envasadas y al copeo	33	4.03
Almacenes de suela	33	4.03
Almacenes por mayor	14	8.14
Armerías y artículos de pesca	48	3.08
Artefactos eléctricos	43	3.32
Artículos de fantasía y regalos	59	2.69
Artículos para deporte	48	3.08
Artículos para el hogar	38	3.63
Artículos para hombres	43	3.32
Bares y cafés	141	1.70
Bares y confiterías	142	1.70
Bares lácteos	70	2.43
Bazar y menaje	42	3.38
Bicicleterías	48	3.08
Boites	246	1.41
Boutiques	59	2.69
Cabarets	286	1.35
Carbonerías, venta de papas y forrajes	26	4.85
Carnicerías	32	4.12
Carpinterías	49	3.04
Carpintería de obra	51	2.96
Cerámicas y alfarerías	55	2.82
Cigarrerías, lotería y varios	15	7.66
Cocheras y garages con venta de combustibles y lubricantes	65	2.54
Colchonerías, artículos de lona en general	49	3.04
Compraventa de materiales de construcción usados	66	2.51
Compraventa de materiales rezago para fines industriales o recuperación	59	2.69
Compraventa muebles, útiles o artículos usados, excepto los materiales de construcción	102	1.98
Corralón de maderas y materiales de construcción	36	3.78
Despacho de pan y factura	19	6.26
Distribución de soda	22	5.54
Droguerías	25	5.00
Electricidad del automóvil	59	2.69

/(Continúa)

Cuadro 1 (Continuación)

Actividad	Porcentajes de utilidad	Coeficientes
Estaciones de servicio	26	4.85
Fábricas de pastas frescas	49	3.04
Farmacias	32	4.12
Ferreterías	42	3.38
Fiambrerías y queserías	33	4.03
Florerías	82	2.22
Fotografías	73	2.37
Fraccionador bebidas alcohólicas	19	6.26
Fruterías	36	3.78
Fruterías por mayor	23	5.34
Gomerías, vulcanización	56	2.78
Heladerías	76	2.31
Herrería artística	57	2.75
Herrería de obra	48	3.08
Hoteles con restaurante	87	2.15
Imprentas	50	3.00
Joyerías y relojerías	61	2.63
Jugueterías	47	3.12
Kiosco c/servicio comidas y bebidas	72	2.39
Kiosco c/ventas cigarrillos y golosinas	25	5.00
Lecherías	31	4.22
Librerías	39	3.56
Marmolerías	59	2.69
Marroquinerías	48	3.08
Matarifes	23	5.34
Mayoristas de tabacos y cigarrillos	7	15.28
Mercerías	43	3.32
Mueblerías (venta de muebles)	46	3.17
Opticas	63	2.58
Ortopedias	73	2.37
Panaderías	64	2.56
Peleterías	85	2.18
Perfumerías	47	3.12
Pescaderías	35	3.86
Pinturerías	33	4.03
Pizzerías	64	2.56
Pompas fúnebres	84	2.19
Reparto de leche	31	4.22
Repuestos para automotores	46	3.17
Restaurantes	58	2.72
Rosticerías	47	3.12
Sastrerías	58	2.72

/(Continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Actividad	Porcentajes de utilidad	Coeficientes
Sederías	46	3.17
Talabarterías	63	2.58
Taller de compostura de relojes	106	1.94
Talleres de cromado y niquelado	63	2.58
Taller chapa y pintura	95	2.05
Taller reparaciones (servicio) televisión, radio, heladera, etc.	87	2.15
Taller reparaciones y afinación instrumentos musicales	91	2.10
Taller de tapizados	76	2.31
Taller mecánico c/venta de repuestos	72	2.39
Taller naval	76	2.31
Tiendas y artículos del ramo	45	3.22
Tintorerías y planchado	82	2.22
Venta de artículos plásticos	48	3.08
Venta de bebidas al detalle	125	1.80
Venta de bebidas alcohólicas envasadas	24	5.17
Venta de bebidas alcohólicas al por mayor	12	9.33
Venta de aves y huevos, minorista	26	4.85
Venta de golosinas	48	3.08
Venta de materiales eléctricos	36	3.78
Venta de sandwiches y masas	67	2.49
Verdulerías	39	3.56
Verdulerías por mayor	21	5.76
Veterinarias	40	3.50
Vidrierías	50	3.00
Zapaterías y anexos	46	3.17
Zapatillerías	36	3.78

/En primer

En primer lugar, muchas de las actividades mencionadas pueden ser desconocidas en Panamá, mientras que faltarán otras que son importantes. Además, las modalidades operativas pueden ser distintas en gran medida y por consiguiente la utilidad bruta ser también diferente, incluso en medida apreciable. Es por ello que se recomienda realizar con los organismos apropiados de la Dirección General de Ingresos un estudio de porcentaje de utilidad bruta en Panamá, sirviendo el apéndice agregado solamente a los efectos ilustrativos y eventualmente como material de consulta.

Debe subrayarse, como advertencia para el uso práctico de este método, que la experiencia práctica indica que muchos contribuyentes tienden a magnificar sus gastos pensando, por desconocimiento del sistema tributario y de los métodos que emplea el inspector, que se trata de algún tipo de impuesto a la renta y suponiendo que al incrementar los gastos disminuye la imposición. Desde luego, el resultado es inverso y después pueden producirse problemas, por lo que se recomienda aplicarlo midiendo las consecuencias.

Examinemos ahora el realismo de la presunción de que la utilidad bruta es igual al volumen de gastos. En general parece ser aceptable que la formación endógena de capital en las pequeñas empresas suele ser bastante reducido. Por otra parte, parece bastante poco probable que el capital disminuya constantemente ya que la dotación de capital de las pequeñas empresas es reducido, incluso en proporción a sus operaciones, y es difícil imaginar en esas empresas una reducción constante del capital invertido sin que las lleve rápidamente a la bancarrota.

Si existe formación de capital en las empresas, la determinación de las ventas por el método de gastos será inferior a la realidad y, por el contrario, si existe decrecimiento en el capital, la determinación del monto de las ventas será superior al que corresponde.

Es por ello que es propio autorizar a los inspectores a que, excepcionalmente, cuando consideren que la magnitud de la alteración del capital invertido es importante, computen como un gasto más el incremento de capital advertido o que computen negativamente los decrecimientos de capital. Debe subrayarse, sin embargo, que este procedimiento sólo cabrá en

/casos

casos excepcionales, ya que hacer obligatoria la determinación de la evolución del capital puede demandar un tiempo adicional en cada inspección, no retribuido por los resultados.

2) Proyección a otros años. Dadas las características y el origen de la información manejada, es enteramente probable que el monto de ventas determinado corresponda a los períodos más recientes, por ejemplo, al último año anterior a la inspección.

En el inmediato futuro esta información será suficiente, pero más adelante será necesario determinar el monto de ventas de varios años anteriores.

El procedimiento más idóneo para realizar esta operación consiste en utilizar índices de precios para ajustar las operaciones del año determinado al nivel de precios de los años anteriores, lo cual implica suponer que las ventas en los años anteriores han sido físicamente las mismas que en ese año y que sólo han variado por el nivel de precios. Naturalmente esta es una presunción bastante simplista pero que en los comercios pequeños no suele ser demasiado desacertada.

La alternativa que consiste en interrogar al contribuyente sobre sus gastos de los años anteriores puede estar disponible en algunos casos, pero normalmente es difícil que se recuerde información tan remota y también que se encuentren a mano los comprobantes correspondientes.

En el cuadro 2 se reproducen, para varios años, los índices de precios mayoristas de la República de Panamá que se deberían utilidar para este fin, aunque desde luego esta misma serie no será utilizable, por cuanto se refiere a años en que el gravamen no ha regido y por consiguiente deberá ser reemplazada por la información pertinente de los años correspondientes.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PANAMA: INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR, 1971 A 1976
(Base 1962=100)

	Indice
1971	118.1
1972	128.1
1973	141.6
1974	184.4
1975	210.3
1976	226.7

Fuente: Contraloría General de la República.

Esta información no es desde luego directamente utilizable, sino que deben ser convertidos en coeficientes apropiados sobre la base de la siguiente expresión.[5/]

$$K_n = \frac{I_{76}}{In}$$

donde:

"K_n" es el coeficiente destinado a convertir el monto de las ventas del año 1976 en ventas del año "n"

"I_n" es el índice del año "n"

El resultado de esta operación es el cuadro 3 de coeficientes:

5/ Debe señalarse que se ha adoptado el índice de precios al por mayor por considerarse el más apropiado entre los disponibles. Cuando se tengan índices de precios minoristas --no de precios al consumidor, que está muy ponderado-- podrían quizá utilizarse éstos o incluso podrían particularizarse por ramo.

/Cuadro 3

Cuadro 3

PANAMA: COEFICIENTES PARA CONVERTIR VENTAS ESTIMADAS PARA 1976 EN VENTAS DE OTROS AÑOS

	Coeficiente
1971	0.52095
1972	0.56506
1973	0.62461
1974	0.81341
1975	0.92766
1976	1.00000

Puede ocurrir que el año que se determine, por alguna razón no sea el último y, por lo tanto, sea necesario manejar coeficientes en bases múltiples de tal manera que determinadas las ventas del año puedan establecerse las de años posteriores y anteriores sin ninguna dificultad, sobre la base de la misma presunción de que las ventas físicas son iguales todos los años.

La expresión utilizable para determinar estos coeficientes es la siguiente:

$$K_{nm} = \frac{I_m}{I_n}$$

Donde:

"n" se refiere al año cuyas ventas deben determinarse.

"m" se refiere al año base cuyas ventas se han determinado.

El resultado es el cuadro 4:

/Cuadro 4

Cuadro 4

PANAMA: COEFICIENTES PARA CONVERTIR VENTAS ESTIMADAS PARA VARIOS AÑOS CON BASE EN VENTAS DE OTROS AÑOS

Año a determinar	Años base					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1971	1.0000	0.9219	0.8340	0.6405	0.5616	0.5209
1972	1.0847	1.0000	0.9047	0.6947	0.6091	0.5650
1973	1.1990	1.1054	1.0000	0.7679	0.6733	0.6246
1974	1.5614	1.4395	1.3023	1.0000	0.8768	0.8134
1975	1.7807	1.6417	1.4852	1.1405	1.0000	0.9277
1976	1.9196	1.7697	1.6010	1.2294	1.0780	1.0000

La utilización de estos coeficientes se muestra en los siguientes ejemplos:

Ejemplo I:

Supongamos que determinamos 250 000 balboas de ventas para 1976. Las ventas de los años anteriores, suponiendo que hubiese regido el impuesto, serían:

1971 250 000 x 0.5209 = 130.225
1972 250 000 x 0.5650 = 141.250
1973 250 000 x 0.6246 = 156.150
1974 250 000 x 0.8134 = 203 350
1975 250 000 x 0.9277 = 231 925
1976 250 000 x 1.0000 = 250 000

Ejemplo II:

Supongamos que determinamos 375 000 balboas de ventas para 1972. Las ventas serían:

1971 375 000 x 0.9219 = 345 712
1972 375 000 x 1.0000 = 375 000
1973 375 000 x 1.1054 = 414 525
1974 375 000 x 1.4395 = 539 812
1975 375 000 x 1.6417 = 615 637
1976 375 000 x 1.7697 = 663 637

/e) Perfiles

e) Perfiles de costo

Si dejamos de lado las evasiones fiscales como consecuencia de interpretaciones capciosas o por lo menos interesadas de las disposiciones de la ley, lo más probable es que las evasiones deliberadas en términos cualitativos se refieran a la eliminación de ventas de los cómputos.

Las ventas al contado en empresas que vendan a crédito frecuentemente no son computadas como base imponible. Las ventas por tarjeta de crédito y clubes de compra --como se ha podido comprobar-- frecuentemente no son registradas. Es posible que haya pactos con los vendedores ofreciéndoles no cobrarles el 5%, siempre que acepten llevarse el producto sin factura.

En términos generales, existirán muchos medios como para eliminar del cómputo de la base imponible ventas efectivamente realizadas y que de una manera u otra se excluyen de los registros contables para que no tributen, ingresándose los fondos a una caja especial secreta que el contribuyente retira o reparte entre sus socios para sus gastos particulares y para inversiones al margen del negocio. Por otra parte, no es infrecuente que en lugar de consumirse o invertirse fuera del negocio, esos fondos vuelvan a reingresar a la empresa por vía de aportes del capital o préstamos, cosa que está facilitada por la ausencia de control patrimonial en Panamá.[6/]

Registrar ventas gravadas como si fueran exentas seguramente será otro de los medios a que recurrirán frecuentemente los contribuyentes.

En resumen, se considera que la mayor parte de la evasión deliberada cuantitativa --es decir, no interpretativa-- se operará a través de la reducción de las ventas computables y no a través del abultamiento de los créditos, aunque desde luego es imaginable que esta operación también se realice.

Siendo así, el mayor esfuerzo en los casos en que no se confíe en los registros contables ha de ser tendiente a verificar ventas ocultas.

6/ El control patrimonial del impuesto a la renta es un método que consiste en establecer la renta sobre la base de la diferencia patrimonial operada en el período con diversos ajustes, como por ejemplo el que corresponde al consumo

/Uno de

Uno de los procedimientos más usados al respecto consiste en identificar la razón costo de ventas/ventas.

Si la empresa ha realizado ventas fuera del sistema contable, esta relación tenderá a ser superior a la normal puesto que en el denominador faltan operaciones.

Supongamos que la utilidad bruta cargada sobre el costo sea normalmente del 50%. En este caso la relación normal costo de ventas/ventas debería arrojar 0.67.

Supongamos que se identifica un contribuyente que en un año determinado haya vendido 3.000.000 de balboas y su costo de ventas --inventario inicial, más compras, menos inventario final-- sea de 2.500.000. Con esa información la relación costo de ventas/ventas resulta de "0.83" es decir, es aproximadamente un 24% más alta de lo que debiera ser, diferencia que es suficientemente importante como para impugnar directamente la contabilidad. En esa alternativa debe requerirse del contribuyente que presente sus ventas adicionales; en caso contrario, ajustarle directamente el monto de las ventas sobre la base de la siguiente expresión:

$$V = \frac{TL}{R}$$

Donde:

"V" representa las ventas reales que deben determinarse aproximadamente.

"T" representa las ventas declaradas

"R" es la relación costo de ventas/ventas que corresponde

"L" es la relación costo de ventas/ventas que muestran los datos del contribuyente.

Lo cual, en términos aritméticos da el siguiente resultado:

$$V = \frac{3\ 000\ 000 \times 083}{0.67} = 3\ 716\ 400$$

Es decir, que el nuevo monto de las ventas es de 3 716 400 balboas.

Si se relaciona el nuevo monto de las ventas encontrado con el costo de ventas original que se acepta, se verá que la relación se redujo a 0.67, que es lo que debiera haber declarado el contribuyente.

Una alternativa a este procedimiento --especialmente ventajosa cuando el contribuyente vende mercaderías gravadas y exentas al mismo tiempo--

/consiste

- consiste en operar sobre la base de la cuenta "Tesoro Nacional -ITBM" (DR Art. 31) Esta alternativa es, como veremos enseguida, un poco más complicada.

En efecto, de acuerdo con lo establecido por el reglamento, la cuenta mencionada debe registrar al débito todos los créditos fiscales que se operen como consecuencia de las adquisiciones, y al crédito todo el impuesto que se facture. Estas sumas son exactamente proporcionales a las compras y a las ventas, respectivamente teniendo en cuenta que la tasa en Panamá es única, por lo cual podrían operar para testar la corrección de la relación costo de ventas/ventas de la misma manera que con las cifras propiamente dichas, siempre que se rectificara el monto de los créditos por compras para convertirla en créditos por costo de ventas. Esta operación se puede realizar mediante el procedimiento de sumar al débito de la cuenta, es decir, a los créditos fiscales, el 5% sobre la existencia de productos gravados a principio del ejercicio y restarle el 5% de la existencia de productos gravados a fin del ejercicio. Naturalmente, previamente es necesario verificar por lo menos selectivamente la corrección de las imputaciones, ya que podrían estar involucrados créditos fiscales que no correspondan.

f) <u>Elaboración de perfiles</u>

En el curso del examen de esta metodología se ha manejado el concepto de relación costo de ventas/ventas en varios puntos, sin precisar cuál es el origen de la medida, digamos ideal, de esa relación con respecto a cada negocio. Un primer origen de esa información puede ser un muestreo dentro de la misma empresa. Si la utilidad bruta que carga la empresa en todos o en una parte dominante de los productos que vende es uniforme, bastará con tomar algunos pocos productos al azar, sumar sus precios de costo, sumar sus precios de venta y relacionar el primero con el segundo para obtener la información requerida, es decir, la relación costo de ventas/ventas que debería existir en la empresa.

Si, por el contrario, la utilidad bruta que aplica la empresa es dispar en los distintos productos --cosa que puede ser bastante frecuente--

/entonces

entonces es necesario elegir un número mayor de productos y realizar ponderaciones, es decir, encontrar la importancia de cada producto en el volumen de ventas.

La expresión matemática que encierra una ponderación de esta naturaleza es la siguiente:

$$U = a_1 u_1 + a_2 u_2 + \ldots\ldots + a_n u_n \; ; \; (a_1 + a_2 + \ldots + a_n = 1)$$

Donde:

"u_n" es la utilidad bruta en porcentajes de las mercaderías, 1, 2....$_n$

"a_n" es la relación entre las ventas del producto 1, 2....$_n$ y las ventas totales.

En el cuadro 5 se ofrece un ejemplo de una ponderación sobre la base de varios artículos y es suficientemente detallado como para eximirnos de más comentarios.

Cuadro 5

PANAMA: ESTIMACION UTILIDAD BRUTA PROMEDIO

Artículo	Utilidad bruta (porcentaje)	Ponderación	Resultado
1	30	0.05	0.015
2	50	0.20	10.000
3	70	0.08	5.600
4	10	0.02	0.002
5	80	0.50	40.000
6	25	0.15	3.750
Total		1.00	59.367

Es decir, que en este ejemplo la utilidad bruta promedio sobre costos es aproximadamente de un 59%. Quizá convenga subrayar que la columna denominada "ponderación" representa la proporción en que se estiman las ventas de cada producto en el total.

Debe subrayarse que es deseable elegir los productos entre los de utilidad bruta más dispar para que el resultado sea más aproximado.

/La información

La información para las ponderaciones se puede obtener mediante interrogatorios a los contribuyentes y observación durante un período razonable de las ventas realizadas, preferentemente ambas operaciones al mismo tiempo para contrastar los resultados.

Es deseable que de todos los antecedentes, tanto de los vinculados con las relaciones costo de ventas/ventas determinadas como con las ponderaciones, se realice una copia adicional para un archivo que servirá de antecedente y experiencia para futuras operaciones de similar naturaleza.

Sin embargo, es posible que ciertos contribuyentes, informados de los procedimientos que realizan los auditores de acuerdo con la técnica anteriormente descrita, desarrollen métodos más sofisticados de evasión; por ejemplo, que operen de tal manera que al mismo tiempo que mantienen la relación costo de ventas/ventas, eliminen de la contabilización ciertos insumos y eliminen ciertas ventas, buscando mantener la proporción correspondiente entre las ventas y adquisiciones declaradas.

Es evidente que para lograr una cifra de evasión igual, mediante la supresión de ventas y adquisiciones, es necesario eliminar muchas más operaciones y eso pone en evidencia la desproporción existente con otros elementos de juicio, por ejemplo la distorción de la relación salarios/ventas y, eventualmente, la relación depreciación/ventas o cualquier otra.

Es muy difícil, por no decir prácticamente imposible, a costos razonables, que los contribuyentes puedan evadir una suma significativa sin distorsionar algunas de las relaciones que existen entre las magnitudes que operan en su contabilidad.

Es por ello que se indica la adopción de los denominados "perfiles de costo" que consisten esencialmente en una serie de relaciones entre las magnitudes internas significativas de la empresa y el volumen de ventas. Desde luego este perfil es típico para cada tipo de empresa.

En el cuadro 6 se elabora un perfil de costo típico, como ejemplo adaptado a las presumibles necesidades de Panamá sobre la base de las denominadas Monographies que utiliza la administración de Francia para la determinación de gravámenes por el sistema forfait. Para otro caso, el de las panaderías, se proporciona información diferente pero con el mismo objeto.

/Cuadro 6

Cuadro 6

MONOGRAFIAS DE PERFIL DE COSTOS

I. Comercio al detalle de tejidos

	Empresas (francos)	
	Mayores a/	Menores b/
Número de empresas	1 439	4 392
Número de personal	4 624	2 153
Ventas	468 281	370 078
Compras	354 943	295 503
Stock medio	151 743	170 239
Margen bruto	131 279	
Salarios	23 649	6 751
Depreciación	6 053	
Beneficio fiscal	40 059	40 059

II. Panaderías

	Rendimientos		
	Por bolsa de harina	Precio	Beneficio bruto por bolsa de harina
Pan grande	130 kg	0.654 francos/kg	25 francos
Pan de fantasía (700 g)	172 unidades	0.604 francos/unidad	43.80 francos
Baguette (300 g)	380 unidades	0.34 francos/unidad	68.80 francos

	Proporciones de venta (porcentajes)	
	Panadería de campaña	Panadería de gran ciudad
Pan grande	80	3
Pan de fantasía (700 g)	15	35
Baguette (300 g)	5	62

a/ Régimen de beneficio real.
b/ Régimen de forfait.

/Esta

Esta información tipo, que puede ser obtenida sobre la base de datos originados por los propios contribuyentes mediante inspección o requiriéndoles una declaración apropiada, puede ser utilizada fundamentalmente para determinar el volumen de ventas tanto a los efectos del ITBM como a los del impuesto a la renta, pero es preciso advertir contra la posibilidad de establecer directamente el volumen de la renta sobre la base de un procedimiento similar.

En efecto, según se ha comprobado experimentalmente, este tipo de procedimientos no puede utilizarse para la determinación del impuesto a la renta directamente, fundamentalmente porque la rentabilidad de las empresas es diferente entre sí, existiendo una gran dispersión ya sea si se mide la rentabilidad en función de las ventas, como en función del capital

Puede presumirse quizá una cierta constancia de la relación con el volumen de ventas de algunos elementos tales como la utilidad bruta, el costo de ventas, los salarios, etc., en parte porque las tecnologías son similares y en parte porque las fluctuaciones que pudiera haber en esas magnitudes son menos importantes en términos relativos. Pero por lo que se refiere a la renta neta, su pequeña magnitud en relación con las ventas implica que las desviaciones relativas sean más importantes y aparentemente ocurre que la distinta capacidad administrativa de los empresarios se refleja más que nada en la magnitud de los gastos de operación.

g) Funciones de apoyo

Los impuestos a las ventas tipo valor agregado han sido considerados por importantes autores como el gravamen que por excelencia admitía la fiscalización sobre la base de funciones de apoyo.[7/]

7/ Kaldor Nicholas, A Memorandum on the Value Added Tax, incluido en Essays on Economic Policy, Duckworth, Londres, 1964, y también, con mayor extensión, Hart Albert, An Integrated System of Tax Information: A Model and a Sketch of Possibilities of Practical Application Under Latin American Conditions, Columbia University, Nueva York, 1967.

/La sugerencia

La sugerencia de estos autores, entre otros, consistía en que, dado que para cada vendedor existía un comprador, era posible armar un cuadro de doble entrada en el cual aparecieran, por ejemplo, los proveedores en las líneas y los adquirentes en las columnas, repitiéndose en ambas posiciones cada uno de los empresarios, ya que todos son adquirentes al mismo tiempo que vendedores, figurando el conjunto de los consumidores en una columna aparte como adquirentes.

El armado de esta matriz implicaría advertir las fallas en las que fundamentalmente habría adquisiciones que no encontrarían contraparte en las ventas, lo cual significaría evasión por parte de los vendedores. Es transparente en esta sugerencia la reminiscencia de la Matriz de Leontieff.

Según referencias del autor, de buena fuente pero que no han podido ser confirmadas, el único país que construyó una matriz de este tipo ha sido la República Malgache, lo cual puede parecer sorprendente teniendo en cuenta los limitados recursos administrativos que tiene un país de esta naturaleza, pero que deja de serlo si tenemos en cuenta, por otra parte, que se trata de una economía sumamente simplificada, con producción agrícola básicamente exportable y con importación de prácticamente todo lo demás, lo que implica que la mayor parte de las transacciones de importancia se realiza a través de la aduana y son, consiguientemente, totalmente controlables.

Teniendo en mente el caso de Panamá, la primera observación que sugiere esta posibilidad es el amplio sector exento, ya sea por vender productos al margen del gravamen o por ser contribuyente pequeño, problema que podría resolverse considerando al sector exento como si fueran consumidores.

La siguiente observación es al tamaño de la tabla. En efecto, una cosa es realizar una tabla de algunas decenas de sectores como la de insumo-producto y otra muy diferente es realizar una que puede tener miles de columnas y líneas.

Por otra parte, es evidente que es necesario requerir información de los contribuyentes correspondiente a un año determinado en la que deben despreciarse las operaciones pequeñas, lo cual significará un desajuste entre compras y ventas con respecto al cual habría que ser tolerante.

/La siguiente

La siguiente observación se refiere al hecho de que --contrariamente a lo que ocurre con las tablas de insumo-producto, que se construye una para varios años-- en este caso sería necesario construir una por cada año.

En la esfera de los beneficios que se pueden esperar de una matriz de este tipo, es evidente que no existe un control en las ventas a los consumidores y sectores exentos, ya que éstos no declararían sus insumos limitándose por lo tanto el control a las operaciones a nivel producción, importación y mayorista, sector donde probablemente sea menos necesario. Por otra parte, solamente serviría para contrastar las operaciones en las cuales el adquirente declara el crédito fiscal y el vendedor no declara la venta, pero quedarían al margen los casos, que se han revelado como de gran importancia cuantitativa, en los que existe un pacto entre el comprador y el vendedor para no declarar la venta ni el crédito fiscal, si se tiene en cuenta que con toda seguridad estas operaciones no serían informadas.

En resumen, con esta idea ocurre lo mismo que con todas las ideas simplistas que parecen seductoras en su enunciación pero que pierden gran parte de su valor cuando se examinan a la luz de la experiencia.

Por otra parte, si bien esta posibilidad ha surgido como consecuencia de la implantación del impuesto al valor agregado, en muchos países es evidente que también tendría utilidad a los efectos del impuesto a la renta en el que igualmente sería posible fiscalizar las ventas de un contribuyente, identificando a quienes le compran.

No obstante todas estas consideraciones, es preciso señalar que la idea en sí tiene una gran utilidad y que el departamento de auditoría está proyectando que en el futuro, cuando el ITBM tenga una mayor experiencia, realizar fiscalizaciones identificando a los proveedores de cada una de las firmas para agregar como antecedente a la carpeta de cada uno de los proveedores y eventualmente computar electrónicamente la información que sería utilizada posteriormente.

No debe descartarse la posibilidad de requerir a los contribuyentes esta información en forma sistemática, aunque naturalmente debe tenerse en cuenta que esto implica una carga adicional para ellos. Sin embargo, una alternativa que limita en alguna medida la carga que implica una

/información

información de esta naturaleza y que puede ser muy útil para la fiscalización, es requerir a ciertos contribuyentes --por ejemplo sólo a los de clase 1-- información del total de adquisiciones efectuadas tabuladas por proveedor, siempre que representen más de un 5% de sus adquisiciones totales, por ejemplo. Esta restricción implicará que la información se limitará solamente a los proveedores muy importantes y probablemente existan muchos contribuyentes a quienes ninguno de sus proveedores les entrega más del 5% de su abastecimiento, cosa que deberían expresar explícitamente.

Pero seguramente el más grande de los proveedores que tienen las empresas panameñas es la importación, información a la que la Dirección de Ingresos tiene la mayor posibilidad de acceso mediante el procedimiento de tabular las operaciones de importación de la Aduana. Aunque mencionada al final, ésta es seguramente la función de apoyo que tiene primera prioridad, tanto por su importancia como por su disponibilidad, y es sin duda el punto al que deberían orientarse en primer lugar los esfuerzos de ofrecer funciones de apoyo para la fiscalización del ITBM.

4. Procedimiento de determinación y penal

Uno de los problemas que más pesan actualmente para limitar la capacidad de acción de la fiscalización del ITBM es la ausencia de la reglamentación de un procedimiento administrativo para determinar el impuesto en los casos en que actúe para ello la administración. Como ya he señalado, existe un procedimiento penal que es general a todos los gravámenes y que ya ha sido utilizado en el ámbito del ITBM para aplicar multas, pero no existe legislado un procedimiento para la determinación misma del gravamen, lo cual origina grandes dudas en los funcionarios acerca de cómo podrán actuar en los casos en que los auditores establezcan diferencias de deudas por obligaciones tributarias.

En general, en mi opinión --aunque en este aspecto sería deseable la opinión de un jurista y preferiblemente de un jurista panameño-- no debería haber ninguna razón para que la ausencia de un procedimiento administrativo coartara la acción de la administración. Podría, por ejemplo, adoptarse analógicamente el procedimiento del impuesto a la renta.

/Esto

Esto debería ser básicamente así porque en un sistema de derecho no puede concebirse que la ausencia de un procedimiento formal pueda coartar el cumplimiento de la Ley de fondo. Sin embargo, se reitera que una opinión definitiva al respecto debe recabarse de un jurista especializado, preferiblemente familiarizado con la legislación del país.

De todas maneras, la solución de la cuestión depende sólo de una acción legislativa que debe ser relativamente fácil de satisfacer, acción que resolvería de una vez el problema evitando cuestionamientos inútiles que evidentemente demorarían la acción de la administración aún cuando no fueren exitosos.

Examinada esta cuestión, cabe ahora analizar el tipo de procedimiento que se juzga conveniente adoptar.

La primera condición que debe satisfacer toda recomendación al respecto es ofrecer un mínimo de cambio. Este criterio, un tanto conservador, se justifica si tenemos en cuenta que los procedimientos existentes en el país han tenido ya por lo menos un cierto grado de experiencia y tanto los abogados como los funcionarios de la administración están habituados a él, lo cual constituye un importante activo que no conviene desdeñar, de manera que el primer determinante para el diseño de un procedimiento es el sistema existente.

Desde luego no debe temerse la proposición de cambios, pero la condición "sine qua non" de los cambios es que los beneficios que provean sean superiores al costo que implica todo cambio por sí mismo.

Son varias las dificultades para realizar un análisis de costo-beneficio formal a este respecto, por lo que se recurrirá a un análisis más cualitativo, lo cual implica una mayor posibilidad de cometer errores, pero que son inevitables a toda toma de decisiones.

En primer lugar debe examinarse un aspecto que es un tanto peculiar a la legislación panameña, es decir, la existencia de un procedimiento diferente para cada impuesto.

Quizá en algunos casos esta diferencia de procedimiento se justifica. Por ejemplo: el impuesto de timbres puede que sea necesario que tenga un procedimiento distinto, dadas sus características esencialmente atípicas con

/referencia

referencia a los gravámenes que se utilizan masivamente en la actualidad. Pero parece haber poco justificativo para poseer un procedimiento diferente en los casos del impuesto a la renta y del ITBM.

Un procedimiento diferente en los gravámenes que deben ser manejados prácticamente por el mismo personal, crea inevitables confusiones y demoras que, en cambio, carecen de una compensación. Un procedimiento exactamente igual en estos dos casos facilita la sistematización de los procedimientos del departamento de auditoría y de todos los organismos de la Dirección General de Ingresos que intervienen posteriormente, lo cual implica un gran ahorro de mano de obra especializada, normalmente escasa y cara, de manera que la unificación de los procedimientos del impuesto de la renta y del ITBM es una primera recomendación de cambio que puede establecerse en oportunidad de legislar en lo que se refiere al no existente procedimiento para la determinación administrativa del ITBM.

Otro aspecto que cabe examinar en el procedimiento existente es la realización de un procedimiento penal por separado del de determinación, aspecto que ya no es tan peculiar a la legislación panameña ya que se conoce su existencia en varios países.

La realización de procedimientos independientes para la determinación y para la aplicación de penalidades, a pesar de tener sus defensores que se basan en argumentaciones más bien de tipo formal, tiende a ser superada por las legislaciones, evolución que se considera claramente ventajosa desde el punto de vista de la economía en tiempo y dinero y de la eficacia del sistema tributario que se basa grandemente en la celeridad y sencillez del sistema de procedimiento.

En realidad, tanto en Panamá como en otros países en los que existen dos procedimientos, esta división suele ser compensada en la práctica por el hecho de que aunque las actuaciones son formalmente independientes, corren agregadas una a otras. Esta necesidad práctica no sólo está impuesta por la economía de procedimiento sino por las necesidades informativas, ya que por lo corriente el procedimiento realizado en materia de determinación brinda gran parte de los elementos de juicio necesarios para apreciar las penalidades.

/Por consiguiente

Por consiguiente, es importante que se unifiquen los procedimientos, no sólo en los hechos mediante la agregación de los expedientes, sino también en la legislación, ya que esta modificación supondrá que se dictará una sola resolución y se presentará un solo recurso en cada caso, mientras los términos correrán conjuntamente para ambos aspectos. Esta modificación es especialmente importante si tenemos en cuenta que en realidad hay dos procedimientos penales, uno para la definición de la infracción y otro para la cuantificación de la multa.

Examinados los aspectos legislativos de la cuestión, cabe ahora hacer consideraciones en torno a cómo funciona el sistema en los hechos.

Un rasgo prominente del funcionamiento del sistema de procedimiento en Panamá es el de una pronunciada mora en la finalización de las actuaciones que desde luego implican un retraso del ingreso al Tesoro, ya que el principio de "solve et repete" sólo existe establecido al pasar a la Suprema Corte.

Un sistema que no resuelva la mayor parte de los casos en un plazo, digamos, no superior a tres meses como máximo, con la excepción de algunos casos especialmente difíciles, carece de eficiencia. Carecer de eficiencia en este caso significa no solamente no proveer rápidamente de los recursos al Tesoro, sino también reducir el efecto de las acciones del fisco como medidas ejemplarizadoras, ya que si un sistema como éste se presta a las triquiñuelas de procedimientos, la eficacia del sistema tributario en general se reduce severamente. Se han visto actuaciones completas hasta la esfera de la Suprema Corte que han demorado más de dos años, y debe subrayarse especialmente que la parte más significativa de las demoras no se debió a la Suprema Corte.

Una de las primeras causas de que los expedientes se demoren es la ausencia del principio del "solve et repete" en esfera administrativa, lo cual impulsa decididamente a los contribuyentes a pleitear, aunque estén convencidos de no tener razón, al sólo efecto de retrasar el pago del impuesto. No hay ninguna duda que el pago del recargo mensual de 1% es un costo significativo a esta práctica, aunque la limitación a 60 días de su aplicación reduce mucho su efectividad. Debe ponerse especial cuidado para que

/este

este recargo sea eficiente, de manera que la tasa que se aplica --en la actualidad el 1% mensual-- esté siempre por encima de la tasa del interés corriente en el mercado, con el fin de que se minimicen los pleitos con el solo objeto de demora del pago y desde luego que sea permanente.

Una solución que a veces se recomienda para evitar la práctica de pleitear por demorar el pago, es el restablecimiento del principio de "solve et repete" a nivel administrativo, ya sea en forma total, exigiendo todo el pago una vez dictada la primera resolución, o en forma parcial, exigiendo sólo una parte del pago, cuando se intenta discutir la acción de la administración. El principio de solve et repete podría imponerse alternativamente al dictar la resolución del administrador regional, al resolver éste el recurso de reconsideración o al resolverse el recurso de apelación, ya que actualmente se establece al resolverse el recurso de avocamiento.

Sin embargo, el autor se pronuncia en forma terminantemente negativa con respecto a esa posibilidad, ya que el principio de "solve et repete" puede dar origen a pronunciadas arbitrariedades por parte de la administración. Se han visto expedientes en los cuales se determina una diferencia de impuesto como consecuencia de un error de apreciación muy manifiesto del auditor, y sería claramente inconveniente dar a este tipo de errores la ejecutoriedad que implica el principio de "solve et repete". Sería negativo no solamente porque impediría el adecuado ejercicio del derecho de defensa, sino también porque desprestigiaría todo el sistema tributario, dando fama de arbitrario a un sistema cuya aceptación por la comunidad depende grandemente del prestigio que desarrolle y del sentido equilibrado que contenga, no solamente en sus aspectos sustanciales sino también en sus aspectos formales.

Por otra parte, debe subrayarse nuevamente que la restricción a los pleitos por lograr solamente la demora en el pago está apropiadamente asegurada mediante el cobro de un interés, en tanto se asegure que la tasa de éste sea superior al corriente en plaza y sea permanente y no limitado a dos meses.

Otro de los aspectos un tanto atípico del procedimiento en Panamá es la forma como se dicta la primera resolución por el Administrador Regional.

/En efecto

En efecto, el Administrador Regional dicta su primera resolución sobre la base de las actuaciones del Departamento de Auditoría, sin que se haya dado vista al contribuyente. En otros términos, esto significa que el Administrador Regional, que debería ser considerado un juez administrativo, carece de la totalidad de los elementos de juicio para resolver como tal; incluso en los hechos, no puede expresar su disconformidad con lo actuado por el Departamento de Auditoría, viéndose limitado en la práctica a convalidar mediante su firma todo lo actuado anteriormente sin oír a la parte interesada.

Una alternativa de cambio a este respecto podría implicar que previamente a la resolución del Administrador Regional se le dé vista al contribuyente para que alegue en su defensa, con lo cual el administrador regional podría tener más elementos de juicio para efectuar la determinación y la aplicación de la pena sobre la base de su propio criterio.

Una modificación de este tipo daría origen eventualmente a la supresión del recurso de reconsideración porque el procedimiento estaría muy recargado.

Sin embargo, no obstante que una modificación de este tipo aparece como atractiva, un examen realizado en unas muestras de casos en que los contribuyentes alegan la reconsideración, indica que con mucha frecuencia, aunque desde luego no en todos los casos, las alegaciones de los contribuyentes son irrelevantes y se refieren a hechos y argumentaciones que poco tienen que ver con el asunto que se examina. Por ejemplo, con mucha frecuencia se alega la mala situación económica del contribuyente lo cual, suponiendo que sea cierto, puede ser un hecho muy lamentable pero que tiene poco que ver con el asunto que se examina.

Por otra parte, el sistema de dictar resolución sin escuchar al contribuyente no parece ser, en la práctica, el origen de las demoras. Además el derecho de defensa está asegurado a través de recursos de reconsideración, cosa que obviamente es esencial.

Esta es una de las modificaciones posibles para la que es válido el juicio de que el costo sería superior al beneficio, de manera que se juzga que el sistema debe mantenerse a pesar de ser un tanto atípico a las prácticas usuales en la materia, fundamentalemente por carecer de problemas prácticos.

/En lo que

En lo que se refiere al recurso de apelación que resuelve la denominada Comisión de Apelaciones, que en la práctica funciona como si fuera un tribunal colegiado, también se juzga conveniente su mantenimiento, ya que además de constituir un órgano a través del cual es posible unificar y dar coherencia al criterio de la Dirección General de Ingresos en cuanto a la interpretación de las normas, permite al contribuyente un efectivo recurso contra las arbitrariedades que pudieran cometer los Administradores Regionales, de los cuales debe temerse una cierta tendencia a confirmar sus resoluciones anteriores cuando son objeto de recurso de reconsideración

El recurso que sí podría suprimirse es el jerárquico, denominado de avocamiento por ante, legalmente Organo Ejecutivo, que en el presente caso decide el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro.

La asignación de funciones de Administración de justicia al Presidente de la República y a los Ministros ha sido siempre consecuencia de una necesidad que experimentan los administradores para obtener la opinión de un superior jerárquico, cuando consideran que han sido injustamente afectados por una decisión de la Administración en los niveles menores.

Sin embargo, la función de los Organos Ejecutivos no es esencialmente esa sino, como lo dice su nombre, "ejecutar", es decir, establecer la política que debe seguirse de acuerdo con su criterio. Esta política está expresada en las disposiciones que se dictan al efecto, las leyes del Organo Legislativo y demás normas que dicta el propio Organo Ejecutivo. La aplicación de esas normas a los casos particulares y las dudas que pueda originar su interpretación constituyen funciones de administración de justicia. En muchas acciones de la administración es absolutamente necesario que los administrados cuenten con la posibilidad de recurrir jerárquicamente a las acciones de la administración, por ejemplo, en los problemas que se plantean en las licitaciones. En estos casos es inevitable que el Organo Ejecutivo tenga que cumplir supletoriamente funciones de administración de justicia.

/Pero en

Pero en un ámbito tan especializado como el tributario, en el cual las cuestiones sujetas a disputas son sumamente frecuentes y a menudo vinculadas con técnicas bastante abstrusas, resultó oportuno que se creara un organismo de justicia especializado en el ámbito administrativo, cosa que se ha hecho a través de la Comisión de Apelaciones y por lo tanto, al menos en la mayor parte de los casos, el recurso jerárquico de avocamiento parece cumplir pocas funciones y su supresión puede resultar en una significativa economía procesal sin restar garantías al contribuyente.

Por otra parte, parece bastante probable que el Ministro de Hacienda y Tesoro --de hecho el que resuelve el recurso-- recurra al asesoramiento especializado de quienes trabajan en la materia, es decir, al Director General de Ingresos y a la Comisión de Apelaciones, por lo cual la probabilidad de que las decisiones de estas últimas sean cambiadas no son demasiado grandes.

Por consiguiente, concretamente se propone la supresión del recurso de avocamiento, de tal manera que las decisiones de la Comisión de Apelaciones vayan directamente a la Suprema Corte, previo pago del impuesto, multas y demás accesorios.

Como medida alternativa intermedia podría establecerse el principio de "solve et repete" previo al recurso de avocamiento para reducir de esta manera los pleitos.

Sin embargo, la supresión de algunos de los recursos, aunque probablemente abreviará un tanto el trámite, no puede constituir la solución del problema ya que en las restantes instancias se operan frecuentemente demoras muy apreciables a veces para dar pasos que no tienen dificultades técnicas y que hasta son francamente irrelevantes.

La única manera de asegurar que los expedientes se muevan con la celeridad necesaria consiste en reglamentar términos fijos para cada uno de los pasos a dar por los mismos expedientes.

En varias de sus normas el Código Fiscal contiene plazos para la Administración --no siempre respetados en los hechos-- pero se considera que es preferible la reglamentación interna, en primer lugar porque puede ser más detallada dando un plazo para realizar cada uno de los pasos y no un plazo general para pronunciarse, como hace el Código Fiscal, y en segundo

/lugar

lugar porque estas reglamentaciones internas pueden modificarse cada vez que se advierta algún error o se considere que la eficiencia puede mejorarse.

Sin embargo, la existencia de plazos fijos no garantiza que éstos se cumplan, como muy bien lo demuestran las experiencias existentes en torno a los plazos del Código Fiscal. Por ello es necesaria la creación de un organismo de control de gestión que realice o no controles sorpresivos de la medida en que esa reglamentación interna se cumple. Como se ve en otros puntos de este informe, ésta no sería la única función del organismo de control de gestión al que corresponde asignarle funciones en prácticamente todos los campos de acción de la Dirección General de Ingresos.

El problema actualmente radica no sólo en la demora sino en el hecho de que no pueden identificarse los responsables. Responsabilizar, por ejemplo, al jefe de departamento implicaría una clara injusticia, ya que no puede esperarse que un jefe de departamento conozca los detalles.

Sin embargo, existe un aspecto que no puede ser resuelto siquiera por el organismo de control de gestión ni mucho menos por la reglamentación interna. Se trata de la notificación de las resoluciones al contribuyente. Se han advertido demoras muy grandes entre el momento en que se dictan las resoluciones y el momento en que el contribuyente es notificado, es decir, en que se da por enterado de lo que ha resuelto la administración, fecha a partir de la cual corren los términos para recurrir.

Al parecer uno de los ardides más comunes que se emplean en Panamá consiste en que los contribuyentes o sus representantes se niegan a notificarse mediante subterfugios de todas clases. Se han observado demoras de hasta seis meses por esa razón y parece bastante posible que existan demoras muy superiores todavía, que no se han identificado.

La forma más práctica de notificación que se utiliza en muchos países y está consagrada por el Código Fiscal (CF Art. 1235) es la notificación por cartas certificadas con acuse de recibo. Sin embargo, según testimonios obtenidos, en el ámbito de la administración panameña esta forma de notificación ha sido un fracaso total, fundamentalmente por deficiencias del correo, razón por la cual se ha abandonado. En la práctica se recurre a otras dos formas de notificación, también consagradas por el Código Fiscal. En primer

/lugar

lugar se trata de notificar personalmente por conducto de un empleado y, en el caso de que después de varios intentos no se consiga efectuar la notificación, se hace por edicto.

Desde el punto de vista operativo, la notificación que realmente es importante es la que se efectúa personalmente --o eventualmente la que se realiza por correo-- ya que permite al contribuyente enterarse cabalmente de la medida que se ha adoptado. La notificación por edicto solamente tiene el objeto de satisfacer los aspectos legales porque en los hechos es muy difícil que la persona interesada lea realmente el edicto.

Sin embargo, de hecho el sistema de la administración de buscar la notificación personal primero y después, en última instancia, hacerla por edicto, es la que demora singularmente el trámite.

Estando excluida la posibilidad de notificar por correo, la única solución posible es notificar personalmente y por edicto al mismo tiempo, lo cual, aunque implicará un costo adicional, garantizará que no pueda recurrirse a subterfugios para evitar la notificación, ya que los aspectos legales están cubiertos a través de la notificación por edicto.

La notificación personal tiene las fallas que se han anotado y la notificación por edicto tiene el inconveniente de que, de hecho, los contribuyentes afectados no se entérán, pero las dos conjuntamente resuelven el problema y probablemente después de un período de ejercicio utilizando ambas notificaciones, los contribuyentes afectados desistan de esas prácticas viciosas.

3. Cobro ejecutivo

La morosidad con que actúa esta parte del procedimiento es uno de los problemas importantes de la dirección.

La legislación panameña tiene la enorme ventaja de que el procedimiento de cobro ejecutivo se puede hacer por vía administrativa, lo cual pone en manos de la administración un instrumento formidable no sólo para recaudar los fondos pertinentes, sino para utilizarlo como medio de acción psicológica para impulsar a los contribuyentes a tributar bien y en término.

/Para ilustrar

Para ilustrar la importancia de este problema de la morosidad, puede citarse el hecho de que se ha encontrado un expediente que no está resuelto después de quince años de trámite y, aunque se trata de un caso extremo, es bastante revelador.

Por otra parte, a mediados del mes de junio se hizo un inventario de los expedientes pendientes que arrojó una suma de aproximadamente 1 200, lo cual es totalmente desproporcionado con el número de contribuyentes sobre todo teniendo en cuenta que abarca solamente a la zona oriental, es decir, prácticamente la ciudad de Panamá.

Si bien una gran parte de estos expedientes se refiere al impuesto sobre inmuebles, es evidente que su existencia entorpecerá los futuros cobros ejecutivos del ITBM. Existe clara conciencia de este problema en la Dirección de Ingresos y se están tomando medidas para solucionarlo con el resultado de una significativa disminución del número de expedientes pendientes.

Una adecuada política futura tanto para suplir el atraso actual como para asegurar que las asesorías legales tengan la capacidad operativa necesaria y como para dejar claramente sentado que el renuente al pago de las obligaciones fiscales carece de toda posibilidad de éxito y que por lo contrario puede llevar a un agravamiento, abarcaría fundamentalmente estos cuatro puntos:

En primer lugar, solucionar los problemas de notificación que se mencionan en el examen del procedimiento de determinación y penal, mediante la notificación personal y por edicto, al mismo tiempo.

En segundo lugar, asignarle a la asesoría legal los refuerzos de personal necesarios.

En tercer lugar, reglamentar escrupulosamente los plazos para cumplir con cada uno de los pasos necesarios para la ejecución, fiscalizando su cumplimiento a través de un departamento de control de gestión para hacer efectivas las responsabilidades.

Por último, establecer explícitamente un monto mínimo por el cual proseguir el juicio para el cobro, debiendo ser desestimados los importes menores.

/Esta propuesta

Esta propuesta puede parecer un tanto injusta e inconveniente al dejar, en la práctica, sin efecto recaudaciones que se deben al Fisco. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los hechos la capacidad existente de la Asesoría Legal, así como la posibilidad efectiva de incrementarla sustancialmente es limitada, por lo que insistir en el cobro de juicios por monto pequeño implica, de hecho, impedir el cobro de los grandes, de manera que la opción es clara: o se le acuerda al Departamento Legal una dimensión apropiada al número de juicios que recibe, cosa que puede implicar un departamento totalmente desproporcionado, o de lo contrario se reducen los juicios a los más importantes.

6. Recaudación pequeños contribuyentes

Uno de los problemas más difíciles de solucionar en el ámbito de los impuestos al valor agregado en la mayor parte de los países consiste en el tratamiento a dar a los pequeños contribuyentes.

En efecto, la característica de los pequeños contribuyentes es una fuerte tendencia a la subdeclaración de su base imponible y a la no inscripción, que es consecuencia directa del hecho de que normalmente las administraciones tributarias le dedican poco esfuerzo.

La falta de atención de las administraciones tributarias no se debe necesariamente a ineficacia o descuido, sino a que por lo general se considera que el rendimiento de la fiscalización de estos contribuyentes es inferior, en términos alternativos, a los grandes contribuyentes, razón por la cual los recursos disponibles se destinan primordialmente a fiscalizar a estos últimos.

Aunque nada hay que objetar a esta decisión en términos generales, debe destacarse que frecuentemente se exagera esta actitud, descuidando totalmente a los pequeños contribuyentes en lugar de dedicar la fuerza de trabajo predominantemente a los grandes y un relativamente pequeño esfuerzo a los chicos.

De todas maneras, sea eficiente o no la distribución de los recursos disponibles para fiscalización, resulta claro que aún en la mejor de las distribuciones los contribuyentes pequeños van a resultar relativamente descuidados, lo cual puede indicar la necesidad de establecer sistemas especiales para este tipo de sujetos

/Existen

Existen multitud de ensayos al respecto. Por ejemplo, en Alemania Federal, los contribuyentes pequeños pagan sobre las ventas totales en lugar de pagar sobre el valor agregado. En la Argentina, a los pequeños contribuyentes les es facturado el impuesto, que presuntamente les correspondería cuando vendieran el producto, al serles facturado el insumo y conjuntamente con el impuesto que tiene que facturar el proveedor.

Sería muy largo entrar en análisis acerca de las ventajas y desventajas de estos y similares sistemas, pero el autor de este informe tiene la firme convicción de que los costos del tratamiento excepcional para la administración pública, en el caso alemán, y para la administración privada, en el caso argentino, son demasiado grandes.

En realidad Panamá ha adoptado una forma de tratamiento excepcional, por lo menos para un sector de pequeños contribuyentes, al dejar al margen del tributo a quienes vendan menos de 1 500 balboas por mes, lo que sin duda originará numerosos problemas entre los cuales destaca la tendencia de muchos contribuyentes a declarar por debajo de esa suma, que ya se ha analizado.

No obstante esta exclusión, todavía subsiste un problema de pequeños contribuyentes en cierta área en la que se encuentran los que venden más de 1 500 balboas mensuales, hasta cierto límite, esto es, los de clase dos que venden entre 1 500 y 5 000 balboas mensuales.

La recomendación para este tipo de contribuyentes en esta etapa del proceso, es decir, pocos meses después de haberse iniciado la recaudación del gravamen, es abstenerse de tomar medidas hasta ver su comportamiento durante un período de no menos de dos años con el objeto de adquirir la experiencia necesaria para establecer las medidas que se juzguen más convenientes en función de los problemas que se adviertan.

En otra parte de este informe se ha diseñado un sistema de fiscalización al pequeño contribuyente, al que se recomienda dedicar una fuerza de trabajo especializada, pudiendo constituir los resultados de esta tarea la información que se requiere para tomar las medidas que se juzguen más prudentes.

/Una de

Una de las medidas que podrían adoptarse ulteriormente consiste en autorizar a la Dirección General de Ingresos a que incluya como contribuyentes a aquelos que no lo sean por vender menos de 1 500 balboas mensuales. Las inclusiones deberían hacerse con carácter general, por grupos; por ejemplo, todos los contribuyentes pertenecientes a determinado ramo.

Esta autorización tiene por objeto entregar a la Dirección General de Ingresos un arma de trabajo para utilizarse en los casos en que determinado sector de contribuyentes no se inscriba por considerar pertinazmente que se encuentra por debajo del mínimo e incluso le otorga un arma para negociar gremialmente con los afectados, obteniendo la colaboración de las entidades gremiales empresarias.

Otra alternativa podría ser el establecimiento de mínimos de impuesto, por ejemplo 900 balboas anuales --es decir el equivalente del 5% sobre las ventas mínimas de 18 000 balboas-- que podrían actuar como tope a la infradeclaración de los contribuyentes de clase 2.

Dado que todos los contribuyentes pueden tener una deuda inferior a esa suma y que incluso existen contribuyentes con crédito fiscal, este mínimo debería ser establecido solamente para los contribuyentes que no llevaran contabilidad con los requisitos requeridos. En otros términos, que los contribuyentes que apenas superaran los 18 000 balboas de venta y que no llevaran contabilidad no tendrían derecho a computar crédito de impuesto.

Una alternativa ulterior a la política de mínimos podría hacerse estableciendo un mínimo general y mínimos particularizados para cada ramo mayores que el general, según los problemas que se adviertan en este campo.

Debe subrayarse el hecho de que todos los sistemas de mínimos de impuesto implican un cierto grado de arbitrariedad, arbitrariedad a la que es necesario recurrir si se tiene una administración perfectible.

Es por ello que se confía en que el método sugerido para fiscalización de los pequeños contribuyentes sea utilizado con intensidad suficiente como para que el problema se resuelva sin recurrir a este medio, cosa que estará facilitada por el hecho de que una parte de los contribuyentes menores se hallan excluidos del gravamen.

Se considera inconveniente la adopción de sistemas de tributación totalmente independientes, ya que por lo corriente estos métodos causan tantos problemas como los que resuelven.

/IV. RESUMEN

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En términos generales y a título de resumen de este informe, debe subrayarse que la operación de implantación del ITBM en Panamá ha sido adecuadamente planeada y llevada a la práctica, sobre todo teniendo en cuenta las múltiples dificultades con que tropieza en cualquier país de Latinoamérica la implantación de un impuesto nuevo.

Existen, sin embargo, algunos aspectos que deben ser ajustados y que han sido examinados en el texto de este informe que se reiteran aquí para tener resumida en pocas líneas la naturaleza de las recomendaciones que son consecuencia del análisis efectuado.

1. Auditoría

Mantener la práctica actual de las auditorías preventivas.

En el caso de grandes contribuyentes, adopción de las técnicas de auditoría consagradas por la experiencia profesional.

Desarrollo y adaptación del método de gastos para fiscalización de pequeños contribuyentes.

Desarrollo y aplicación del método de perfiles de costo.

Elaboración de un sistema de funciones de apoyo de diversos orígenes, pero especialmente sistematizando la información de importaciones de la aduana.

Establecimiento de un procedimiento sistemático de transmisión de experiencia a nivel reservado.

2. Control de gestión

Una constante que aparece en el informe es la sugerencia de que todas las reglamentaciones, lo mismo que la eficiencia organizativa del sistema tienen que ser respaldadas por un organismo de control de gestión, de tal manera que las responsabilidades no aparezcan solamente en el papel sino que exista una adecuada adjudicación de éstas a personas determinadas, para lo cual es necesario establecer un organismo de este tipo cuyo costo siempre es pagado por el aumento de la eficiencia.

/3. Cobro

3. Cobro ejecutivo

Puesta al día de los departamentos de asesoría legal a cargo del cobro ejecutivo, mediante eliminación de casos pequeños, y un esfuerzo especial de actualización mediante refuerzos.

Para el problema de notificación, igual solución que en el procedimiento general.

4. Procedimiento de determinación y penal

Establecimiento de un procedimiento único para la determinación del impuesto y de las multas, resolviéndose en un proceso único para el monto del impuesto, la naturaleza de la infracción y el monto de la multa.

El procedimiento debería ser similar al existente en la actualidad para el impuesto a la renta, estableciendo el principio de "solve et repete" en el recurso de avocamiento.

Solución del problema de la notificación mediante el uso de ambas alternativas simultáneamente, la notificación personal y por edicto.

Eventualmente, elevación de la Comisión de Apelaciones al status de Tribunal Fiscal, a nivel de Ministerio.

5. Penalidades

Estructurar un régimen de penalidades de las siguientes características. Para casos extremadamente graves mantener el actual régimen de defraudación con multas y penas físicas, teniendo en cuenta que está severamente limitado por la disposición reglamentaria que exige error involuntario para que se concrete.

Crear un nuevo régimen de multa en porcentajes por omisión de impuestos más leve que el anterior pero que se aplique por el mero hecho objetivo de no haber pagado impuesto y que éste sea determinado por la administración.

Crear un régimen de multas por no cumplimiento de las obligaciones formales, expresado en sumas de dinero, que puedan superponerse con las dos anteriores y que contenga un régimen general para toda clase de obligaciones formales entre dos límites y multas fijas para determinadas infracciones que se hayan identificado como comunes por el departamento de auditoría.

/Además,

Además, este régimen deberá contener un sistema porcentual en función de la suma evadida, como consecuencia de las violaciones a las obligaciones formales, siempre que esas sumas evadidas puedan establecerse.

Creación de un régimen de recargos que se pague en todos los casos, exista o no multa por otros conceptos. Estos recargos se acumularán constantemente y su característica esencial es que deberán ser fuertes al principio, después del vencimiento, e irán aumentando más lentamente a medida que transcurra el tiempo, pero la tasa marginal nunca será inferior a la tasa bancaria.

Todas las multas --pero no los recargos-- aumentarán fuertemente en la reincidencias.

6. Recaudación pequeños contribuyentes

Por un período de no menos de dos años abstención de toda medida al respecto, adoptando ulteriormente las soluciones que se sugieren en el informe, según la naturaleza de los problemas advertidos.

7. Proceso administrativo

Modificación de las instrucciones de los formularios de declaración aclarando conceptualmente la distinción entre operaciones gravadas, no gravadas y exentas y suprimiendo la ambigüedad en el uso de los términos "deducción", "deducible", "deducir" y "crédito", "acreditable" y "acreditar"; por otra parte, reproducir todas las disposiciones legales y reglamentarias que se citen.

En lo que se refiere al proceso de cobranza tomar medidas para acelerar la atención al público en los días pico.