

LA VERDAD SOBRE EL DECRETO EJECUTIVO N° 130 DE 2017: UN BREVE INTENTO DE EXPLICACIÓN

JUAN JOVANÉ

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Depto. Teoría y Desarrollo Económico.

e-mail: jovajun@yahoo.com

Fecha de recepción: 10/01/2018

Fecha de aprobación: 22/ 05/2018

RESUMEN: *Todo el análisis aquí presentado, una vez que se toma en cuenta su naturaleza y contenido, es una pieza que busca poner en práctica todo un andamiaje jurídico cuyo objetivo último es convertir todas las viviendas en simples mercancías. Este enfoque se entrelaza con un intento de utilizar la palanca impositiva con el fin de asegurar cambios en el uso de los suelos que faciliten la captación de una mayor renta de la tierra por parte de los sectores económicamente dominantes del país, a la vez que favorecen los intereses de las grandes empresas multinacionales.*

La población tiene que entender que para conservar sus viviendas y evitar ser expropiadas, por una política de acumulación por desposesión, deben de movilizarse efectivamente para defender su derecho humano a una vivienda digna. El hecho de que el gobierno haya suspendido su aplicación no significa que haya declinado sus intenciones. Debemos exigir, como primer paso, la derogación total y definitiva del Decreto 130.

El impulso al que ha dado la resistencia de la población al Decreto 130 debe ser aprovechado para que los panameños y panameñas adelantemos una contraofensiva, la cual transforme todo el actual andamiaje jurídico que nos perjudica, con el fin de lograr que se respete el derecho de todos y todas a gozar del derecho humano a una vivienda digna, así como el derecho a la ciudad, es decir a tener una voz en las decisiones relativas a la definición de tipo de ciudad que debemos desarrollar.

PALABRAS CLAVES: Vivienda, ingresos, impuestos, pobreza, procesos de gentrificación, políticas públicas y ciudadanía.

ABSTRACT: *All the analysis presented here, once its nature and content are taken into account, is a piece that seeks to put into practice a whole legal framework whose ultimate objective is to turn all homes into simple merchandise. This approach is intertwined with an attempt to use the tax lever in order to ensure changes in land use that facilitate the capture of a higher rent from land by the economically dominant sectors of the country, while favoring the interests of large multinational companies.*

The population has to understand that in order to keep their homes and avoid being expropriated, through a policy of accumulation by dispossession, they must mobilize effectively to defend their human right to decent housing. The fact that the government has suspended its application does not mean that it has declined its intentions. We must demand, as a first step, the total and definitive repeal of Decree 130.

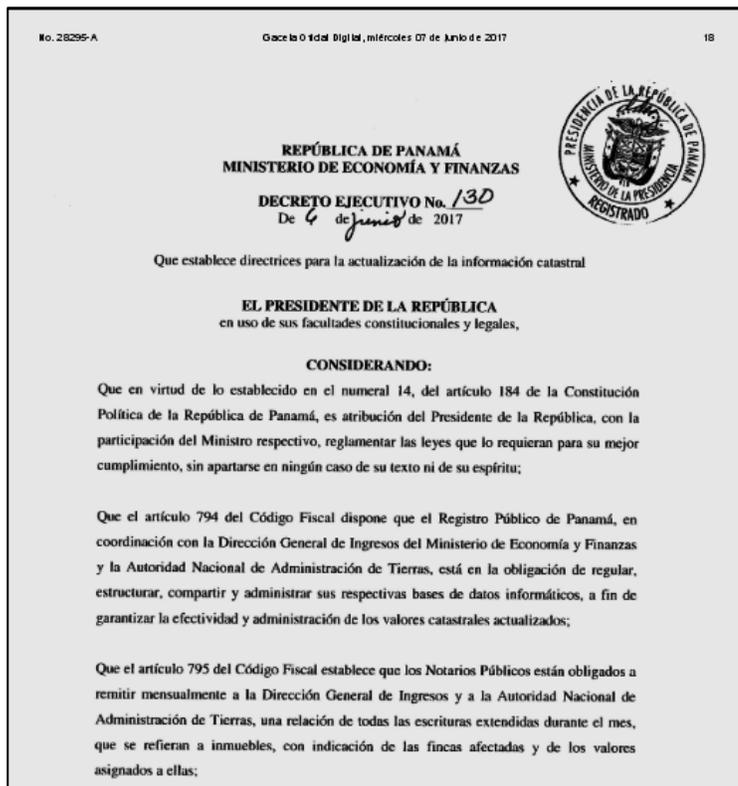
The impulse to which the population's resistance to Decree 130 has given should be used so that Panamanians and Panamanians carry out a counteroffensive, which transforms the entire current legal framework that harms us, in order to ensure that the right to everyone to enjoy the human right to decent housing, as well as the right to the city, that is, to have a voice in the decisions regarding the definition of the type of city that we must develop.

KEYWORDS: Housing, income, taxes, poverty, gentrification processes, public policies and citizenship.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente aparición en la Gaceta Oficial del Decreto Ejecutivo 130 de 6 de junio de 2017, el “que establece las directrices para la actualización de la información catastral”, ha levantado una notable polémica entre la población, que percibe que el mismo simplemente busca elevar los impuestos, con el fin de desplazar a la población, sobre todo de los sectores medios y populares, de sus viviendas, y los personeros de gobierno que intentan, con argumentos relativamente banales, de negar esta finalidad. Esto hace importante aclarar los casos sometiendo a un análisis riguroso este decreto, así como aclarando en el contexto en que el mismo se da. Esto, dicho sea de paso, permitirá develar los intereses económicos que llevaron a su creación.

La presente nota, consecuente con el objetivo del análisis, se inicia con una investigación del contexto de política económica en que aparece el decreto ejecutivo que se discute. En un segundo momento se aborda el contenido del mismo, para, finalmente, establecer las conclusiones que se derivan de toda nuestra argumentación.



2. EL CONTEXTO

Si comenzamos por el contexto, se puede afirmar que existen razones poderosas que permiten sospechar que el gobierno busca elevar su recaudación fiscal, así como viabilizar el actual género de desarrollo concentrado y excluyente, con la aplicación de una serie de medidas impositivas, de las que el Decreto 130 haría parte. Estas razones se vinculan, entonces, con el estilo de desarrollo que pretenden seguir imponiendo y profundizando los sectores económicamente dominantes del país el cual se sostiene en tres premisas: un modelo de crecimiento basado en las exportaciones (export led), el cual se centra en los servicios; un proceso significativo de inversiones destinadas a generar la infraestructura que potencia este modelo (spatial fix); un auge de construcciones de viviendas y comercios de lujo, junto a la infraestructura pública que le sirven de sostén, en los que la especulación con la tierra urbanas juega un papel importante.

Se trata, en primer lugar, no solo de los problemas financieros locales que sufre el actual gobierno, producto de la desaceleración económica que vive el país.¹ Se trata también de las presiones que surgen de los organismos financieros internacionales, las cuales apuntan, entre otras cosas, a la elevación de la recaudación fiscal. Es así que, en su reciente documento titulado “2017 Article IV Consultation,” el Fondo Monetario internacional propone

¹ De acuerdo a cifras oficiales el acumulado hasta abril de 2017 de los ingresos corrientes del gobierno se encontraba 12.0% por debajo de lo presupuestado y 2.5% por debajo de lo recaudado en el mismo período el año anterior. En el caso de las recaudaciones estos porcentajes negativos alcanzaron a 8.7% por ciento y 2.2%, respectivamente. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos, **Informe Preliminar de Recaudación Abril 2017**, Panamá, p.1.

que el país realice “Una evaluación integral del riesgo fiscal del sector público, como los relacionados con pasivos por pensiones no financiados, proyectos llave en mano y pasivos contingentes de empresas públicas”, lo que “ayudará a medir la adecuación de los amortiguadores fiscales”. Más adelante agrega que “... los ingresos fiscales de Panamá se mantienen entre los más bajos de la región. Las medidas para mejorar la administración tributaria deben complementarse con la política de limitar los incentivos y exenciones fiscales”.² Todo esto está ligado a su preocupación sobre un conjunto de compromiso del sector público.³

Se trata de una posición que el Fondo Monetario Internacional ha venido manteniendo por varios años, tal como se desprende de su documento “Panamá Selected Issues” de marzo de 2013. En este se llega a plantear que los más ricos receptores de ingresos en Panamá, ya sea como corporaciones o como personas naturales, tienen una carga inferior al promedio de Centro América, así como al promedio de América Latina. En el caso de Centro América la diferencia está entre 3.5 y 2.7 puntos porcentuales menos. En el caso de América Latina esta diferencia sería de entre 2.5 y 2.7 puntos porcentuales.⁴ Tal como resulta lógico en la visión de este organismo, no se propone elevar la progresividad del impuesto sobre la renta, lo que significa que cualquier elevación de las recaudaciones impositivas debe darse por otra vía. Aquí aparece claramente la dirección hacia el ITBMS y las revaluaciones catastrales.

En segundo lugar, está la elaboración del “Plan Maestro de Infraestructura y la Logística de Carga para la Zona Interoceánica del Canal de Panamá” (ZIC).⁵ Para entender la vinculación de este Plan con los problemas del desplazamiento de la población de sus viviendas, resulta útil partir destacando que la definición que en el “Plan Maestro” se le da a la “Zona Interoceánica del Canal de Panamá” incluye, entre otras, las siguientes áreas: la ciudad de Panamá, la ciudad de Colón y sus áreas circundantes, incluyendo Sherman en el lado Oeste hasta la Costa Arriba en el lado Este, así como como el Aeropuerto Internacional de Tocumen y sus áreas circundantes (Tocumen/24 Dic).⁶

El problema está en que el referido “Plan Maestro” está destinado, entre otras cosas, a producir un Plan de Infraestructura y Uso de Tierras para la Zona Interoceánica del Canal de Panamá.⁷ La ejecución de este plan, que abarca todas las áreas antes definidas, llevará, por razones obvias, a la necesidad de desplazar a la población y algunas instituciones de su actual localización, con el fin de que las mismas sean utilizadas con fines logísticos. Es en referencia a esto que es válido pensar que los cambios de zonificación y los desplazamientos de una buena parte de la población, serán apoyados por modificaciones en la carga impositiva que tendrán que enfrentar los dueños de viviendas

En tercer lugar están los llamados procesos de “gentrificación”, palabra que fue utilizada por primera vez por la socióloga Ruth Glass en 1964, la cual se refiere a los procesos por medio de los cuales los habitantes de menores ingresos son desplazados de algunos sectores de la ciudad, los que pasan a ser ocupados por personas de mayores ingresos. Este proceso se da básicamente como un movimiento principalmente puesto en marcha por las promotoras, las cuales tratan por esta vía de apropiarse del incremento de la renta de la tierra que se genera a partir

² IMF, **2017 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report for Panamá**, May 2017. Pp. 2 y 3. (traducción libre nuestra)

³ “... the broad set of potential public liabilities is larger, encompassing the unfunded pension liabilities (estimate at about US\$ 10.7 billion...), pending turnkey projects (currently about US\$ 3 billion) or the contingent liabilities linked to public companies (about US\$ 4 billion)”, IMF, Panamá: Key ISSUES, May 19, 2015, 6

⁴ IMF, **Panamá: Selected Issues**, Country Report No 13/89, March 2013, p. 33, Table 1.

⁵ ACP, **Terms of Reference for Transportation Infrastructure and Cargo Logistics Master Plan for the Interoceanic Zone of the Panama Canal (PM – ZIC)**, April 2016.

⁶ Ibidem, p.48.

⁷ Ibidem, p. 9.

de dicho desplazamiento.⁸ Como bien lo ha señalado David Harvey, este proceso está ligado a los que él mismo llama acumulación por desposesión, entendiendo que la gentrificación “casi siempre tiene una dimensión de clase, dado que son los pobres, los no privilegiados y los marginados del poder político quienes sufren primero y en mayor medida las consecuencias de este proceso...”⁹

Uno de los mecanismos utilizados en los procesos de gentrificación tiene que ver con el alza del valor asignado a la tierra, el cual lleva a que los dueños de la vivienda tengan que pagar impuestos que están más allá de sus posibilidades, lo que significará que, para no perderlo todo, se vean obligados a vender sus viviendas, oportunidad que aprovecharán las promotoras especuladoras para beneficiarse económicamente.

Estos procesos de gentrificación, implican, además, un movimiento hacia lo que Neil Smith llamó la “ciudad mercancía”, lo que significa que la ciudad es desarrollada no en función de asegurar lo que David Harvey llamaría el Derecho a la Ciudad por parte de sus habitantes y la atención de sus necesidades básicas sino en función de la generación dentro de la misma de negocios. Estos, en nuestro caso, tendrían que ver con las actividades de logística y con las de turismo, así como el acomodo de vivienda de los representantes de las empresas multinacionales.

Aparecen ahora evidenciados los intereses de los especuladores de tierras, los cuales tienen una elevada presencia en el actual gobierno, sobre todo en el Ministerio de Vivienda que es el agente encargado de las zonificaciones. Para estos especuladores la elevación de los valores catastrales de las viviendas de los sectores medios y populares resultaría en el desplazamiento de los mismos, quienes estarían obligados a venderlas dada la insostenible presión fiscal. Esto les permitiría, tanto a las promotoras especuladoras con el capital financiero bancario, apropiarse de la renta más elevada que ahora generarían las inversiones en viviendas y edificios comerciales.

Algunos contenidos del Decreto 130

Es conveniente partir señalando que, a diferencia de lo que han planteado algunos personeros gubernamentales, la llamada base de dato que se pretende levantar no se refiere exclusivamente a las finalidades de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI). De hecho se trata de información que se debe **compartir** entre esta institución y la Dirección General de Ingresos (DGI)¹⁰ Más aún, también se señala que se trata de “**integrar un catastro único, con propósitos multifinancieros**”,¹¹ entre los cuales lógicamente esta la recaudación de impuestos por la DGI.

Esto permite entender con claridad cuál es el objetivo del decreto bajo análisis. De hecho es conocido que la ANATI tiene la capacidad de realizar reavalúos, tal como se desprende del Artículo 69 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015:

“Artículo 69. El artículo 770 del Código Fiscal queda así:

⁸“A broader theory of gentrification must take the role of producers as well as consumers into account, and when this is done, it appears that the needs of production -in particular the need to earn profit - are a more decisive initiative behind the gentrification than consumer preference... Consumer preference and demand for gentrification can be created after all... Smith, Neil, **Toward a Theory of Gentrification: a Back to the City Movement by Capital, Not By People**, Journal of American Planning Association, 1979, vol. 45.

⁹ Harvey, David, **El Derecho a la Ciudad**, New Left Review No 53, p.33.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, p. 1.

¹¹ Ibidem.

Artículo 770. Los avalúos generales y parciales se harán cumpliendo con los requisitos que para tal fin establezca la Dirección Nacional de Información Catastral y de Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, siempre que respondan a una programación debidamente estructurada de conformidad con los procedimientos que establece este Código”.

Es entonces claro que el Decreto 130 lo que busca es recabar información con el fin de viabilizar estos reavalúos, con la finalidad de llevar adelante los objetivos planteados en el acápite anterior. Una vez realizado los avalúos, la DGI que compartirá la información pasará a aplicar la misma con fines de elevar la recaudación fiscal. A quien quede en condiciones de morosidad se le aplicaría, de acuerdo al Artículo 788 de Código Fiscal una multa que recargaría la deuda impositiva en veinte por ciento, a la vez que lo expone, dado el contenido del Artículo 799 de ese mismo Código, a la posibilidad de enfrentar un cobro coactivo realizado con el embargo de su vivienda.

Concentrando ahora la atención sobre lo que decreta el documento bajo estudio, encontramos que este incluye entre los elementos que deberían ser reportados a la ANATI y la DGI las siguientes acciones sobre las viviendas: refaccionarlas y repararlas. En este caso se deben hacer dos comentarios:

1. La reparación de una vivienda lejos de ser una acción que le eleva el valor a la misma es claramente una acción guiada a conservar su valor, por lo que no debería tener nada que ver con revalorizaciones o con impuestos a cobrar por la DGI.
2. En la medida en que una vivienda se refaccione, como generalmente hace la población, para su propio bienestar, estamos, entonces, frente a una acción guiada al bienestar familiar y no a elevar su valor como mercancía. Esto significaría Gravar más las viviendas cuando se mantienen en la esfera del valor de uso y no en el valor de cambio. Esto es claramente injusto cuando ello se debe, al menos en gran medida a la incapacidad del gobierno de resolver los derechos a una vivienda digna para todos.

Herman Daly, uno de los padres fundadores de la corriente de la Economía Ecológica, ha llamado la atención sobre la presencia de muchos gastos en bienes y servicios que hace la población guardan relación con el hecho de que la misma tiene que defenderse frente a los problemas y contradicciones, tanto sociales como ambientales, que genera el actual sistema socioeconómico. Daly, teniendo en cuenta que estas medidas defensivas no elevan el bienestar de la población ha llegado a considerar que las mismas ni siquiera deberían ser tomadas en cuenta en el cómputo del PIB.¹²

Un ejemplo de cómo esto tiene que ver con todo el andamiaje legal del Decreto 130 está dado por los efectos de la creciente incapacidad del actual gobierno de procurarle a la población una seguridad ciudadana adecuada. En efecto, cualquier aditamento que haga un dueño de caso para protegerse de esta situación simplemente llevará a una revaluación de su vivienda y, por tanto, a un mayor pago de impuestos

También resulta que el decreto incluye la posibilidad de “cambios de zonificación y usos de suelos”,¹³ lo cual trae a colación lo antes señalado sobre la posibilidad de que estos instrumentos sean utilizados para elevar el valor

¹² Daly, Herman E. and Cobb Jr., John B., **For the Common Good**, Beacon Press, Boston, 1994, Appendix: The Index of Sustainable Economic Welfare.

¹³ Decreto..., **Op.cit**, p. 2.

catastral de las viviendas y, en consecuencia, provocar la expulsión de las personas de sus viviendas. Esto ocurrirá de manera masiva en Colón, donde los nuevos valores catastrales llevarán a rentas y costos de la vivienda simplemente imposibles de pagar por los sectores populares que la habitan. Su destino está marcado: ser expulsados de la ciudad.

Lo que sin embargo más ha llamado la atención de la población, generando un justificado temor frente a su contenido es el Artículo 3 del Decreto 130, en la parte que establece que: “En caso que el desglose inscrito no se ajuste al valor real de terreno y mejoras, la Autoridad Nacional de Tierras podrá ajustar el desglose del nuevo valor inscrito”. Las preocupaciones de la población, pese a todas las explicaciones que han intentado los personeros del gobierno, tienen un fundamento real por los siguientes motivos:

1. Se trata de una redacción que por su forma y contenido trata a todas las viviendas como valor de cambio, es decir como mercancías y no, como hemos señalado, como el valor de uso que satisface para muchos el derecho humano a una vivienda digna.
2. Si tenemos en cuenta que el artículo bajo análisis busca darle la capacidad a la ANATI, que comparte la información con la DGI, a viabilizar ajustes sobre los valores del terreno y las mejoras, le estaría otorgando la potestad de elevar dichos valores si a su juicio no “concuernen con la realidad del área geográfica de la respectiva finca”. Más aún, le otorga esta potestad sobre ambos componentes: los terrenos y las mejoras.

A este respecto son importantes dos consideraciones, las cuales confirman nuestra posición, y se relacionan con la forma ambigua y poco clara en que está redactado el tercer artículo del Decreto 130. En primer lugar, como cualquiera lo puede comprobar en el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra ajustar tiene, entre otros, el siguiente significado: “**concertar el precio de algo**”. En segundo lugar, la definición de “un área respectiva” puede variar simplemente por cambios en las áreas circundantes, así como por políticas estatales que, como se ha dado en el país, modifiquen el significado del “área respectiva” con el fin de apadrinar los procesos de gentrificación y los intereses de los especuladores y la banca, así como para profundizar el modelo concentrado y excluyente existente en el país.

3. Recurrir al uso de la presencia de la palabra desglose en el texto del Decreto 130, como también han intentado los personeros de gobierno, tampoco tiene la capacidad de echar por tierra el argumento anterior, ya que aquí también se observa una ambigüedad. En efecto, volviendo al Diccionario de la Real Academia Española, el mismo indica que por desglose no se entiende dividir algo entre sus partes. En realidad significa “separar algo de un todo para estudiarlo o considerarlo por separado”. En nuestro caso significaría estudiar por separado el terreno, así como estudiar por separado las mejoras, para, entonces, ajustar el desglose, es decir “concertar el precio”.

3.CONCLUSIONES

Todo el análisis aquí presentado llama la atención sobre el hecho de que el Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, una vez que se toma en cuenta su naturaleza y contenido, es una pieza que busca poner en práctica todo un andamiaje jurídico cuyo objetivo último es convertir todas las viviendas en simples mercancías. Este enfoque se entrelaza con un intento de utilizar la palanca impositiva con el fin de asegurar cambios en el uso de

los suelos que faciliten la captación de una mayor renta de la tierra por parte de los sectores económicamente dominantes del país, a la vez que favorecen los intereses de las grandes empresas multinacionales.

Es claro, a este último respecto, que una buena parte de la recaudación adicional será destinada a convertir a la ciudad de Panamá en lo que Neil llamó una ciudad mercancía. La priorización y utilización de una gran masa de recursos municipales para refaccionar la Vía Argentina y la Calle Uruguay así lo atestiguan.

La radicalidad con que el gobierno maneja la desposesión con el fin de desarrollar la ciudad mercancía queda claro en el Artículo 8 de la Ley 7 de 4 de abril de 2016, la “que modifica y adiciona artículos a la Ley 29 de 1992 que adopta un sistema especial de Puerto Libre para la provincia de Colón para su efectiva implementación y funcionamiento”. De acuerdo a este Artículo:

“... El propietario de todo bien inmueble ubicado en el área de la isla de Manzanillo del Sistema Especial de Puerto Libre deberá restaurar, reconstruir o acondicionar dicha propiedad en un periodo no mayor de cinco años, contado a partir de la entrada en vigencia de este artículo.

La renuncia de los propietarios de inmuebles o lotes baldíos a invertir, restaurar o reconstruir dará lugar a que, previa declaratoria de interés social urgente, el Órgano Ejecutivo decrete la expropiación del inmueble, la cual se realizará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Judicial.

.....
.....”

En estas condiciones los habitantes menos pudientes de la Ciudad de Colón no podrán pagar las rentas incrementadas que las mejoras implicaran. Por su parte, los propietarios de menores recursos perderán su propiedades, las cuales, luego, serán concesionadas a los inversionistas de mayores recursos y acceso al crédito bancario.

La población tiene que entender que para conservar sus viviendas y evitar ser expropiadas, por una política de acumulación por desposesión, deben de movilizarse efectivamente para defender su derecho humano a una vivienda digna. El hecho de que el gobierno haya suspendido su aplicación no significa que haya declinado sus intenciones. Debemos exigir, como primer paso, la derogación total y definitiva del Decreto 130.

El impulso al que ha dado la resistencia de la población al Decreto 130 debe ser aprovechado para que los panameños y panameñas adelantemos una contraofensiva, la cual transforme todo el actual andamiaje jurídico que nos perjudica, con el fin de lograr que se respete el derecho de todos y todas a gozar del derecho humano a una vivienda digna, así como el derecho a la ciudad, es decir a tener una voz en las decisiones relativas a la definición de tipo de ciudad que debemos desarrollar.

4.BIBLIOGRAFÍA

- Decreto Ejecutivo No 130 De 6 de junio de 2017, p. 1.
- IMF, 2017 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report for Panamá, May 2017. Pp. 2 y 3. (traducción libre nuestra)

- Daly, Herman E. and Cobb Jr., John B., For the Common Good, Beacon Press, Boston, 1994, Appendix: The Index of Sustainable Economic Welfare.
- IMF, Panamá: Selected Issues, Country Report No 13/89, March 2013, p. 33, Table 1.
- ACP, Terms of Reference for Transportation Infrastructure and Cargo Logistics Master Plan for the Interoceanic Zone of the Panama Canal (PM – ZIC), April 2016.
- Harvey, David, El Derecho a la Ciudad, New Left Review No 53, p.33