



ANÁLISIS DE LOS SUBSIDIOS

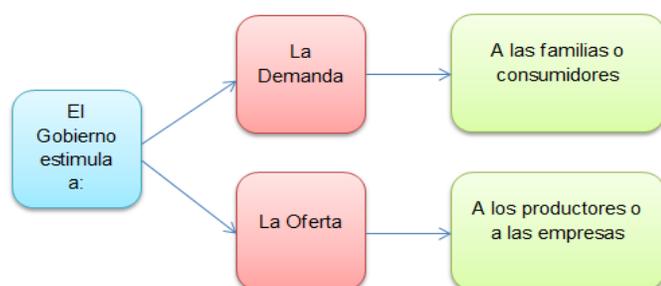
Los subsidios estatales son transferencias de recursos —de carácter temporal— realizadas por el sector público, destinadas a la población y/o a las actividades empresariales de un país. Son fondos no retornables, aportados por los contribuyentes, o sea, son impuestos negativos o tienen un efecto contrario a este.

Económicamente los gobiernos los aplican para estimular la demanda (consumo) y a la oferta (producción) cuando existen desequilibrios en el mercado de un país. Este instrumento tiene sus raíces en la política fiscal, y es considerado uno de los principales instrumentos económicos que impulsa la política de desarrollo si se cumplen ciertos parámetros.

La teoría económica liberal sugiere que los impuestos y los subsidios, no deberían existir, porque son un obstáculo a la eficiencia económica, pero la realidad es que todos los países —sean liberales o no— los emplean de diversas formas. Por un lado los *subsidios* son desembolsos que hace el gobierno de fondos recaudados, mientras que los *incentivos fiscales* son recursos que debieron ingresar en las arcas públicas, pero no lo hicieron, al aplicarlo como medida de estímulo.

En ambos casos lo que se busca es —en teoría— implementar una estrategia eficiente que permita la expansión económica y mejorar la condición social del país. Para el economista Xavier Sala-i-Martin, creador del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, los subsidios y las desgravaciones o incentivos fiscales económicamente son lo mismo.

Figura No.1 ESQUEMA DE APLICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS



Fuente: elaboración propia del CNC.

En los países en vías de desarrollo el concepto de subsidio se identifica más por el lado de la demanda, es decir, como los recursos destinados a beneficiar principalmente a los hogares; entre tanto, los incentivos fiscales se conceden a las empresas.

1. Incentivos a la demanda

El Estado invierte en recursos que permitan mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad. Desde una perspectiva económica estos recursos se trasladan a las familias o consumidores menos favorecidos, para que dispongan en primera instancia de servicios básicos; por ejemplo, electricidad, agua potable, sanitarios y otros como la educación y salud que reduzca sus desventajas de capacidades con el entorno.

Para el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, las políticas dirigidas a combatir la pobreza —como todo emprendimiento— debe partir de una visión a la que identifica como “focalización”. Y es que un subsidio debe, en efecto, llegar a los pobres; minimizando los desperdicios de recursos y costos que implican, y a su vez maximizando los beneficios con relación a los objetivos propuestos.

La ineficiencia de los subsidios a la demanda es más diversificada que por el lado de la oferta. Los más reconocidos son aquellos que tienen un carácter de *universalidad*, es decir, cuando los contribuyentes asumen parte del costo de consumo de bienes y servicios que cubren en gran medida a familias con ingresos que están por encima del umbral de la pobreza.

En el caso panameño, la publicación de los datos de los subsidios en forma general no ha mantenido una estructura consistente que facilite su análisis en el tiempo. Sin embargo, el Informe Económico y Social de 2013 y 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas ofrece una síntesis adecuada para emprender estudios de los subsidios destinados a los hogares (ver Cuadro No.1).

Los subsidios a los hogares que recibieron más aportes de los contribuyentes entre 2011 y 2014 fueron, el consumo eléctrico (28%) —en especial el Fondo de Compensación Energética (21%)—, el Programa 100 a los 65 (13%), el gas licuado de 25 libras (12%), la beca universal (11%), los intereses preferenciales (10%) y la Red de Oportunidades (7%). Los subsidios al transporte público de la ciudad



capital en 2014 –Metro Bus y el Metro– comprendió el 14%.

Cuadro No.1 SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES OTORGADOS POR EL SECTOR PÚBLICO, PERIODO 2011-2014
(en millones de B/.)

| SUBSIDIO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|----------------|
| TOTAL | 670.0 | 854.6 | 702.8 | 1,059.9 |
| Intereses Preferenciales | 42.1 | 147.1 | 47.5 | 82.6 |
| Gas Licuado | 98.8 | 96.4 | 97.8 | 87.2 |
| Transporte Público (Diésel) | 10.0 | 10.1 | 10.1 | 9.8 |
| Subsidio Eléctrico | 233.9 | 222.1 | 172.4 | 294.9 |
| <i>Fondo de Compensación Energética</i> | <i>177.0</i> | <i>157.8</i> | <i>115.8</i> | <i>229.9</i> |
| <i>Fondo de Estabilización Tarifaria</i> | <i>56.9</i> | <i>64.3</i> | <i>56.6</i> | <i>65.0</i> |
| Fondo Solidario de Vivienda | 14.5 | 17.4 | 10.7 | 16.8 |
| Programa 120/65 | 91.9 | 110.9 | 100.1 | 126.3 |
| Red de Oportunidades | 48.6 | 53.4 | 57.9 | 46.7 |
| Beca Universal | 49.9 | 110.0 | 102.4 | 105.5 |
| Ángel Guardián | 0.0 | 0.0 | 3.4 | 7.9 |
| Uniformes y Útiles Escolares | 32.3 | 34.0 | 30.1 | 40.0 |
| Metrobus | 8.0 | 34.1 | 52.3 | 130.9 |
| Indemnización Rutas Troncales | 40.0 | 19.1 | 18.2 | 3.8 |
| Metro | - | - | - | 21.0 |

Fuente: Informe Económico y Social 2014, Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Los incentivos a la oferta

A inicios de la presente centuria, los países de América Latina le han dado mayor importancia a la cuantificación y evaluación de los resultados de aplicar políticas expansionistas por el lado de la oferta por medio de estímulos fiscales. De acuerdo con un estudio publicado por la CEPAL, —*Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, 2009*— el objetivo principal de los gobiernos de la región al aplicar estas medidas es fomentar la inversión, en especial la inversión extranjera directa (IED).

De acuerdo a este documento, los mismos se concentraban inicialmente en el impuesto a la renta gravable sobre las empresas, pero posteriormente las exenciones se fueron ampliando a otros gravámenes. Entre los incentivos fiscales más comunes se encuentran, las exoneraciones temporales de impuestos y reducción de tasas, incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo), zonas especiales con tratamiento tributario y privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, IVA), incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

En el caso de Panamá, la aplicación de estos estímulos fiscales por el lado de la oferta se percibe más en las actividades vinculadas con el comercio exterior, en especial las de transporte y logística vinculada con el conglomerado

de servicios del Canal de Panamá. Pero al igual que los demás países de América Latina y El Caribe no hay análisis profundo por parte de las autoridades sobre esta temática sustentado cuantitativamente.

Perspectivas y recomendaciones

El artículo “*El Gasto Tributario y su impacto en el presupuesto general del Estado*”, publicado en la *Revista Justicia Tributaria*, el Asistente de Magistrado del Tribunal Administrativo Tributario de Panamá, Nelson R. Gutiérrez A.; hace un análisis exploratorio con base en los datos publicados por las autoridades nacionales, sobre la cuantía del gasto tributario en Panamá.

El mismo concluye que la relación promedio del gasto tributario/PIB en Panamá de 2009 a 2013 corresponde al 2.24%. Esto tentativamente indica que Panamá compromete menos recursos de los contribuyentes que son destinados a los subsidios o aplicados en materia de incentivos fiscales que países como Brasil, Chile, Guatemala, Colombia y México. Pero gasta relativamente más que Argentina y Perú.

Para la CEPAL, un estudio de mayor envergadura debe considerar la desagregación de la información por tributo, el sector de actividad, las regiones de destino y los deciles de ingresos. Esto permitiría identificar objetivamente los posibles beneficiarios de las políticas, al igual que los efectos económicos, distributivos y redistributivos.

La publicación de estos estudios proyectaría mayor transparencia de la gestión pública vinculada con los subsidios e incentivos fiscales, marginándola en alguna proporción del clientelismo político y favoritismo; o que sean empleadas como instrumentos coercitivos por parte de algún integrante de la administración pública.

El debate en favor o contra del empleo por parte del Estado de subsidios o de los incentivos fiscales, no es propio de Panamá. Este comprende al mundo en general, sean partidarios de políticas liberales o conservadoras.

Los subsidios destinados a erradicar la pobreza y los incentivos fiscales otorgados a los emprendimientos, deben sustentarse en la demostración positiva de la relación costo-efectividad. Ambos instrumentos pueden brindar ventajas económicas y sociales a un país, pero si no son correctamente administrados pueden ser nocivas afectando a varias generaciones.

El temor que representa el costo político de implementar la eliminación parcial o total, de uno o varios subsidios innecesarios, afecta la eficiencia económica.

