

COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

INFORME FINAL

PANAMÁ, 18 DE NOVIEMBRE DE 2016

COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

Alberto Alemán Zubieta

Roberto Artavia Loría

Nicolás Ardito Barletta

Gisela Alvarez de Porras

Domingo Latorraca M.

INDICE

INFORME FINAL

I.	Introducción.....	Página 1
II.	Análisis de Otros Centros de Servicio.....	Página 7
III.	Recomendaciones.....	Página 10
IV.	Conclusiones.....	Página 17

ANEXOS

Anexo 1:

Decreto Ejecutivo No.94 de 29 de abril de 2016.

Anexo 2:

Análisis jurisdiccional comparativo.

Anexo 3:

Reporte al Comité de R. Artavia.

Anexo 4:

Borrador de recomendaciones preliminares entregadas al Comité por J. Stiglitz.

Anexo 5:

Borrador de recomendaciones preliminares M. Pieth al Comité.

Anexo 6:

OECD Supplementary Peer Review Report.

Anexo 7:

Nota D.S.-MIRE-2016-30811

INFORME FINAL

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta las recomendaciones y conclusiones del Comité de Expertos Independientes (en adelante el “Comité Independiente”) creado por el SE, Juan Carlos Varela Rodríguez, Presidente de la República de Panamá mediante Decreto Ejecutivo No. 94 de 29 de abril de 2016, para *“analizar la plataforma de servicios con el propósito de formular recomendaciones que puedan ser incorporadas como mejores prácticas, para lograr los objetivos de transparencia exigidos por la comunidad internacional”*.

Cumpliendo con el requerimiento del citado Decreto Ejecutivo, el Comité Independiente ha estudiado la normativa que regula la plataforma de servicios internacionales de la República de Panamá (en adelante, “Panamá”) así como los estándares internacionales y recomendaciones de organismos multilaterales. De forma paralela, consultó con las instituciones públicas que regulan la plataforma de servicios, el sector privado que participa de la misma y organismos multilaterales.

Este informe es una reflexión con recomendaciones de acción al Gobierno Nacional con propósito de mantener la competitividad de Panamá como centro financiero internacional y eje central de operaciones internacionales de empresas y organismos sin fines de lucro, así como para potenciar las ventajas competitivas del país ante las oportunidades y amenazas de un mundo globalizado y la constante evolución de los estándares de transparencia e intercambio de información y control, afectados de manera significativa por las dificultades fiscales y el incremento de los flujos ilícitos de capital que se da en el mundo, principalmente de los países del G-20.

Este trabajo ha realizado un análisis comparativo con jurisdicciones que han mantenido su competitividad frente al resto del mundo y ofrecen servicios que resultan positivos para su economía cumpliendo con los estándares internacionales en la materia

Para lograr los objetivos planteado, se ha identificado la necesidad de establecer compromisos inmediatos con la comunidad internacional. Estos compromisos requerirán acción por parte de las autoridades, en un esfuerzo constante de evaluación y toma de decisiones, regulaciones, implementación y cumplimiento (*“enforcement”*).

Un centro financiero, logístico y *hub* de operaciones internacionales depende de su habilidad para ofrecer elementos competitivos los cuales se comportan de manera diferente para cada país, creando un amplio espectro de oportunidades. Dichos elementos de competitividad deben conjugarse para ofrecer una plataforma eficiente y confiable para que la comunidad internacional los reconozca como tales.

Los principales elementos que se pueden considerar son los siguientes:¹

- Disponibilidad de mano de obra calificada y personal ejecutivo con un alto grado de profesionalismo;
- Un régimen regulatorio fuerte y balanceado;
- Acceso a mercados financieros internacionales;
- Infraestructura empresarial, logística y conectividad;
- Accesibilidad a suplidores y clientes locales e internacionales;
- Un sistema judicial fuerte e independiente;
- Capacidad de respuesta del gobierno a los constantes avances de la modernización y cambios de contexto en el mundo globalizado;
- Régimen tributario corporativo y personal competitivos;
- Existencia de *clusters*, proveedores y distribuidores locales;
- Un alto estándar de calidad de vida;
- Multiculturalidad y multilingüismo;
- Un mercado de bienes raíces dinámico y moderno; y
- Eficiencia en el establecimiento de nuevas organizaciones.

Si bien Panamá destaca en varios de los elementos antes mencionados, es importante señalar que la claridad y la implementación de un régimen regulatorio que cumpla con los estándares internacionales, es fundamental en cualquier jurisdicción que pretenda establecerse como centro de servicios internacionales.

Panamá busca la atracción de jugadores de clase mundial para el establecimiento de operaciones de substancia en su territorio. Para ello es imperativo para que el país aumente su competitividad, la implementación efectiva de estándares aplicables por la comunidad internacional en materia de transparencia en la identificación del beneficiario final de instrumentos jurídicos y financieros, y el intercambio efectivo de información en materia tributaria, así como en el despliegue de un ambiente competitivo en las dimensiones señaladas anteriormente.

Una operación se considera de substancia cuando aporta al país capital en forma de inversiones productivas y generadoras de empleos sostenibles, valor económico agregado, exportaciones y nuevos canales de comercio, nuevos productos y

¹ Z/Yen Group Limited, 2013.

servicios para los ciudadanos, transferencias de conocimientos, tecnologías, *know-how*, y/o desarrollo de nuevos sectores productivos y; en fin, lo que contribuya a que el país crezca en su economía, progreso social y/o sostenibilidad ambiental.

Economía Panameña

Una de las principales características y ventajas competitivas de la economía panameña es su conectividad marítima, aérea, de telecomunicaciones, comercial y cultural. Esta característica la ha convertido en una economía de servicios que, dada su capacidad instalada, puede servir tanto al mercado doméstico como a los mercados internacionales.

La economía panameña está compuesta principalmente por servicios; el 83% del Producto Interno Bruto (PIB) que en el año 2015 se estimó en unos USD52,132 Millones según las cifras del Fondo Monetario Internacional², son servicios, de los cuales menos del 1% corresponde a servicios legales. El 90% de las exportaciones son servicios. Aproximadamente el 25% del PIB lo conforman los servicios del Canal de Panamá y sus actividades afines, los puertos de trasbordo, la Zona Libre de Colón, los servicios marítimos a naves, como aprovisionamiento de combustible, reparación y mantenimiento de buques y de contenedores, además del turismo de cruceros que atracan en puertos panameños y/o que transitan por el Canal de Panamá.

Al agregarle los servicios bancarios y financieros, los servicios del Aeropuerto Internacional de Tocumen y líneas aéreas, la marina mercante, el turismo no canalero, las telecomunicaciones, la Ciudad del Saber, el área Panamá-Pacífico, los servicios profesionales de abogados, seguros y contadores, entre otros; la contribución de los servicios alcanza el 45% del PIB, aproximadamente. A esto se le suma la contribución de las 124 empresas multinacionales que ubican en territorio panameño sus oficinas regionales. En otros términos, el conglomerado de unas 26 actividades de la región de tránsito producen más del 45% del PIB.

Entre los años 2013 y 2015 la economía creció en promedio de 8.1% anual; y se estima que el 2016 cerrará en al menos 5%. Las exportaciones, principalmente de servicios, crecieron en esos años en promedio un 14.5% por año. Las inversiones fueron 27% del PIB en promedio anual, el nivel más alto de cualquier país del hemisferio. Se calcula que cerca de un tercio de ellas fueron inversiones nacionales privadas, otro tercio inversiones nacionales públicas y un tercio inversión extranjera directa en Panamá. Esos niveles de crecimiento fueron los mejores de América Latina y uno de los más elevados del mundo.

² Fuente: www.imf.org/external/datamapper/index.php

Como resultado de todo ello, durante el período 2003-2015, el desempleo se redujo de 13% a 4.5% de la fuerza laboral. La pobreza cayó de 39% al 23% de la población.

Ese crecimiento se debió primordialmente al aumento de la demanda causada por el aumento de las exportaciones, la expansión de capacidad instalada debida a las inversiones totales, y un sistema bancario y crediticio abierto al desarrollo de proyectos de riesgo aceptable consistentes con la dinámica sectorial.

El centro bancario es un pilar fundamental de la economía, representando aproximadamente el 9.5% del PIB, caracterizándose por ser una fuente primordial de la expansión de la economía. Como centro financiero internacional, exporta sus servicios principalmente a la región y es parte fundamental de la conectividad global de la economía del país.

Los depósitos y transacciones de fuente extranjera son una parte importante y complemento de los depósitos y transacciones bancarias locales. Ambos sustentan el crédito a la economía local y además proveen créditos internacionales, principalmente a países de América del Sur. La banca emplea más de 24,000 personas de manera directa, y a muchos mas en empresas de servicio al sector bancario: infraestructura, seguridad, *software*, tecnología, logística, mantenimiento, etc.; en general en puestos de trabajo bien remunerados y sostenibles por el mismo hecho de estar ligados a un sector de alta competitividad internacional.

Panamá tiene una economía bien diversificada. Los sectores más dinámicos, además del bancario-financiero, han sido la construcción, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el comercio al por mayor y menor, el turismo, las actividades marítimas, y las actividades de transporte aéreo de carga y pasajeros, entre otros. Los sectores de menor crecimiento han sido el agropecuario y la industria manufacturera, aunque en algunos subsectores también tuvieron buenos años esporádicos.

La conectividad, la estabilidad macroeconómica, la utilización del dólar de Estados Unidos de América como moneda de curso, y otras características del sistema económico, hacen de Panamá un sitio atractivo para la inversión y como centro de operaciones.

La economía de Panamá se mantiene como la segunda mas competitiva de Latinoamérica, ubicándose en la posición número 42 a nivel global, según el Índice de Competitividad Global 2015-2016, publicado por el Foro Económico Mundial.

No obstante las condiciones favorables de la economía panameña, la misma presenta serios retos de acuerdo con las instituciones internacionales que evalúan la transparencia y la competitividad, tales como Transparencia Internacional, el *World Economic Forum* y el *Tax Justice Network*, Panamá muestra importantes deficiencias en cuanto a su fortaleza institucional, donde resaltan la ética y corrupción, la independencia de las instancias judiciales y de control, alto tráfico de influencias, la separación de los poderes del Estado y problemas relacionados con la falta de transparencia.

Evaluación de Organismos Internacionales, Calificadoras de Riesgo y otras jurisdicciones

En tiempos recientes y particularmente después de los eventos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y subsiguientes, aunado al incremento en los flujos ilícitos de dinero causados por el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas y el comercio ilegal de armas y la creciente globalización de operaciones que permite a las empresas y organizaciones desarrollar estrategias de optimización fiscal al combinar varias jurisdicciones fiscales, en combinación con el creciente control fiscal por parte de número cada vez mayor de las naciones, se han promovido a nivel internacional nuevos estándares de control sobre los flujos internacionales de capital.

La necesidad de un mejor control en el flujo de capitales no es un problema único de Panamá. Es parte de un esfuerzo internacional propiciado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (“OCDE”), la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”), el Banco Mundial (“BM”) y el Fondo Monetario Internacional (FMI”), así como de algunos gobiernos. El verdadero propósito de este esfuerzo, es minimizar hasta donde sea posible, los flujos ilícitos de capital y para esto se requiere de la acción conjunta y mancomunada de muchas naciones en vez de exigir la responsabilidad por los cambios sobre unas pocas.

La situación actual de Panamá con respecto al control del flujo de capitales, de acuerdo a evaluaciones realizadas por organismos internacionales y multilaterales, es la que sigue:

1. Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para propósitos Fiscales de la OCDE: La Evaluación Paritaria de la llamada Fase 2, que monitorea la implementación, cumplimiento y efectividad del sistema legal de acuerdo a las Reglas 2010, está en proceso. Para pasar esta Fase 2 el país debe cumplir con 8 de los 10 estándares establecidos en *Supplementary Peer Review Report, Phase 1, Legal and Regulatory Framework* (Anexo 7). Al cierre de este Informe, las Autoridades han dicho que la evaluación de la Fase 2 requerirá una evaluación

suplementaria, debido al poco tiempo transcurrido desde que Panamá reinicio los ajustes a su sistema de fiscalización para efectos de medir efectivamente su implementación. Se espera que esta evaluación suplementaria se realice en el 2017.³

2. Grupo de Acción Financiera (“GAFI”): Panamá fue retirada de la lista gris del GAFI en febrero de 2016. Como miembro de GAFILAT, el país será evaluado en el contexto de la Cuarta Ronda de Evaluación Mutua en 2017. Dado que el marco regulativo ha sido debidamente aprobado, la evaluación medirá el cumplimiento del mismo contra las 40 recomendaciones para prevenir el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, y la capacidad y eficacia de las medidas implementadas.⁴
3. Fondo Monetario Internacional: El pasado 10 de junio de 2016, el Comité Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo públicos los resultados de su última revisión de Panamá, denominada Consulta del Artículo IV de Panamá. En esta publicación, además de reconocer el buen desempeño económico del país, el FMI menciona reiteradamente la necesidad de fortalecer la transparencia financiera y la estructura fiscal. El FMI resalta la importancia de fortalecer la estructura para combatir el blanqueo de capitales, en línea con estándares internacionales y asegurando su implementación efectiva y reconoce la exclusión de Panamá de la lista de países con deficiencias. Resalta el FMI que el país debe continuar fortaleciendo la integridad financiera y la transparencia. Los Directores reconocen el compromiso panameño hacia el intercambio automático de información fiscal, y alientan al país a continuar negociando este tipo de acuerdo con otras jurisdicciones.⁵
4. Calificadora de Riesgo S&P Global Ratings (S&P): El pasado 28 de septiembre de 2016, la agencia calificadora de riesgo S&P Global Ratings reiteró la calificación de riesgo de Panamá de BBB/A-2, con una perspectiva estable. S&P destacó las perspectivas de fuerte crecimiento económico, una posición fiscal moderada, y un peso de la deuda pública moderada, como respaldo a la calificación de riesgo de Panamá. Por otro lado, actúan como restricciones a una mejora en la calificación de riesgo la

³ <https://www.oecd.org/tax/transparency/panama-supplementary.pdf>

⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1454.pdf>

⁵ <https://www.superbancos.gob.pa/superbancos/es/evaluaciones-fmi>

debilidad institucional en algunas instituciones políticas, y los retos en materia de transparencia y regulación en su sistema financiero. S&P menciona en su informe la necesidad de Panamá de fortalecer la transparencia y el intercambio de información tributaria.

5. Estados Unidos de América (“EEUU”): Los EEUU a través de una de sus agencias, la OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), ha incluido a uno de los grupos comerciales del país en la llamada Lista Clinton, la cual busca crear una alerta sobre entidades o individuos que están siendo investigados por lavado de dinero.
6. Comunidad Económica Europea (CEE): No existe en este momento una lista discriminatoria. Panamá está sujeta a calificaciones por los países miembros de la CEE a través de las evaluaciones que hacen organizaciones como la OCDE o GAFI. Los mal llamados “Papeles de Panamá” han levantado la alarma de la globalización del problema y ciertos países están buscando aplicar sanciones a transacciones realizadas con o desde Panamá de manera unilateral.
7. Otros: Algunas jurisdicciones han incluido a Panamá en listas de paraísos fiscales o como país no cooperador, y aplicar sanciones a las operaciones comerciales realizadas por sus nacionales en, con o desde Panamá.

En el mundo hay un movimiento orquestado, pero a la vez descentralizado, por promover la transparencia de los flujos financieros y por minimizar la evasión fiscal. Esto se da en instituciones globales, regionales y a nivel de naciones. Un país cuya economía depende en parte de transacciones financieras comerciales y/o de servicios a las organizaciones que operan y/o se domicilian en él, no puede darse el lujo de estar en listas que ponen en cuestionamiento su capacidad de manejar dichos flujos y transacciones sin incurrir en riesgos significativos para sí y sus contrapartes de permitir el financiamiento de actividades ilícitas o la desviación de flujos fiscales.

II. ANALISIS DE OTROS CENTROS DE SERVICIOS

El Comité Independiente ha realizado un análisis de jurisdicciones que ofrecen estructuras de servicios comparables con la plataforma panameña y han mantenido su oferta frente a la comunidad internacional. Le han hecho frente a los significativos retos establecidos por organismos internacionales, como OCDE, G-20), mediante la actualización de su plataforma de servicios como los brindados por Panamá, en materia de regulación, cooperación y supervisión y que, en

consecuencia se han mantenido fuera de las listas discriminatorias emitidas por parte de dichos organismos.⁶

Este análisis ha permitido concluir, que un centro financiero, logístico y de servicios internacionales, con oferta tanto de estructuras jurídicas y corporativas, financieras y así como regímenes fiscales y transacciones diversas, solamente puede resultar exitoso y competitivo en el futuro inmediato, si se aleja de las ofertas y posicionamiento que debilitan las bases imponibles de terceros países y sofistican su régimen tributario y aumenta la exigencia de reporte, en particular para organizaciones e individuos no residentes. De igual forma, se concluye que los centros de servicios internacionales y financieros deben contar con mecanismos que aseguren la transparencia en materia de cooperación internacional por asuntos tributarios y de blanqueo de capitales.

En Panamá, se realizan un sin número de operaciones que utilizan del *hub* se servicios, como son: (i) las bancarias, financieras, de seguros y reaseguros, legales, contables y corporativas; (ii) las logísticas y de conectividad; (iii) empresas y organizaciones extranjeras establecidas en territorio nacional que utilizan la base de infraestructura y capital humano para prestar servicios internacionales a otras divisiones del mismo grupo económico o a clientes y suplidores internacionales; (iv) la sede legal de fundaciones y organismos sin fin de lucro con operaciones internacionales; (v) empresas de zona franca de manufactura y/o servicios; (vi) centros de distribución regional para empresas internacionales de bienes; aparte de la operación normal de empresas y organizaciones sin fines de lucro que operan en y desde Panamá.

La legislación panameña mantiene un alto grado de flexibilidad para las operaciones antes señaladas en términos tributarios y de obligaciones de reporte a las autoridades respectivas en cada caso, lo que resulta en el establecimiento de organizaciones en Panamá con poca regulación y con pocos mecanismos de control en su nación de origen. Estas operaciones tienen carácter legal, pero crean un riesgo real en términos de flujos ilícitos de capital, por su laxitud en controles y necesidades de reporte.

La experiencia de otras jurisdicciones indica que a escala internacional no se cuestiona la oferta de servicios con bajos requisitos tributarios (competencia fiscal) siempre que la misma sea pública, transparente y sujeta a ciertas limitaciones y en la medida que un Estado reciba oportunamente la información que requiere respecto a dichas organizaciones para su propio control fiscal. Un ejemplo de esto son las exitosas SGPF (*Societe De Gestion De Patrimoine Familial*) ofrecidas por

⁶ Léase: Singapur, Bahamas, Hong Kong, Colombia, Bermuda, Lichtenstein, Luxemburgo, Suiza, Inglaterra, Islas Vírgenes Británicas. Reporte en Anexo 2.

Luxemburgo que tributan a un tipo privilegiado –inferior al 1%- y no existe debate en la Unión Europea respecto de su legitimidad, dada la posibilidad que existe en Luxemburgo de compartir información con otros Estados cuando fuera necesario y requerido por éstos.

Al mismo tiempo, existen jurisdicciones que han modificado sustancialmente sus normas de domicilio y residencia con la finalidad de atraer inversiones, capitales y talento internacional, siempre sobre la base de una oferta fiscal atractiva y que facilita mediante esquemas transaccionales y precios de transferencia, optimizar su situación fiscal. Esta forma de conveniencia es peligrosa si no se establece simultáneamente a la oferta, sistemas de control de flujos que permitan identificar aquellas inversiones que son hechas exclusivamente para fines ilícitos.

En este sentido Panamá podría, convertirse en una jurisdicción atractiva para una pluralidad de sociedades e inversores que facilite sus legítimos negocios internacionales ofreciendo precios competitivos y facilidad de cotización, en la medida que existan reglas en el mercado de valores que cumplan con condiciones de calidad y regulación de los estándares de la Comisión Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO).

Panamá tiene algunas brechas de control que debe cerrar para crear un ambiente que, sin afectar la competitividad operativa de las empresas y organizaciones con residencia legal en Panamá, provea la seguridad necesaria en términos de detectar y eventualmente eliminar los flujos ilícitos potenciales.

Del análisis realizado se deriva que existen seis niveles de mecanismos que una nación debe tener para establecer su relación con las empresas y organizaciones que en ella operan:

- a) instituciones, creadas para controlar y supervisar aquellos sectores y/o grupos de organizaciones cuyas operaciones y/o transacciones que impliquen un riesgo de flujos ilícitos;
- b) legislación que establezca requisitos de reporte a organismos de control y supervisión;
- c) incentivos para reportar adecuadamente lo requerido y sanciones aplicables a quienes violen sus obligaciones legales y/o de reporte;
- d) asignación de capital humano con autoridad, responsabilidad y preparación para medir, evaluar y reportar adecuadamente y de acuerdo a las leyes, normas y regulaciones vigentes, (a veces llamados campeones o zares antilavado);

- e) infraestructura y tecnología, o sea las plataformas físicas, tecnológicas y/o digitales donde se dará el control y reportes necesarios; y
- f) seguridad y confidencialidad, o sea los mecanismos que garantizan un uso selectivo, transparente y adecuado de la información suministrada por las organizaciones bajo control.

Todo lo anterior en el marco de un ambiente legal, tributario y comercial adecuadamente regulado y controlado, pero que se mantiene competitivo y atractivo como centro internacional financiero y de servicios.

III. RECOMENDACIONES

La estrategia del país debe ser alcanzar un alto estándar de desempeño en transparencia y control efectivo de los flujos ilícitos, al tiempo que conserva su competitividad como centro financiero, de servicios y de domicilio de organizaciones internacionales y se mantiene fuera de cualquier lista discriminatoria o calificación de opacidad o falta de transparencia.

Esto requerirá decisiones, inversión, legislación y un alto grado de compromiso por parte de las autoridades y entes de regulación de Panamá; implicará fortalecer los sistemas de control y reporte para los diferentes sectores productivos del país y para todas aquellas organizaciones que se domicilian en Panamá.

Panamá debe actuar de forma proactiva, consistente y definida internamente y frente a la comunidad internacional. A continuación se presentan recomendaciones para el Gobierno Nacional con base en el análisis estructural de la economía del país, del análisis de situación y riesgo que se percibe actualmente, del análisis comparativo jurisdiccional realizado, en las visitas y opiniones de entidades reguladoras y del sector privado panameño, y del análisis de los conceptos evaluados por la OCDE y el GAFI, y la forma en que éstos están evolucionando. Se parte del entendimiento de que el intercambio de información para propósitos fiscales es efectivo cuando la información a ser obtenida para cumplir con el requerimiento es relevante y está disponible o puede accederse en tiempo perentorio, y hay mecanismos legales para ello.

1. Estrategia y participación:

- a. Estrategia. El Gobierno Nacional debe establecer a la brevedad posible una visión integral para la estrategia nacional de servicios internacionales, la que debe responder al interés nacional y a la estrategia nacional de desarrollo a largo plazo. Específicamente, ésta debe incluir como uno de sus objetivos principales la exclusión de Panamá de toda lista

discriminatoria relacionada a temas de impuestos, transparencia e intercambio efectivo de información.

La estrategia debe definir iniciativas a corto, mediano y largo plazo que aseguren el cumplimiento de dicho objetivo estratégico con base en las recomendaciones que se hacen a continuación y en un análisis constante de las tendencias y riesgos en el contexto internacional.

- b. Participación: Panamá debe tener como objetivo incluirse en los foros multilaterales relevantes (OCDE, FMI, GAFI, ONU) donde se dan las discusiones que pudiera afectar las políticas públicas o establecer acuerdos internacionales que pudieran afectar la estrategia nacional del sector de servicios internacionales.

2. Compromiso político nacional:

- a. Panamá debe establecer los acuerdos políticos necesarios, así como concientizar a los principales actores económicos del país de la necesidad de avanzar en términos de transparencia e institucionalidad, como forma principal de avanzar hacia una Panamá simultáneamente más competitiva y transparente.
- b. Ejecutar una amplia campaña de concientización sobre el riesgo que implica el manejo de flujos ilícitos de cualquier tipo en Panamá o por medio de organizaciones registradas en Panamá.

3. Comité Asesor Independiente:

Establecer un comité asesor permanente, conformado por profesionales independientes, de reconocida solvencia y experiencia en temas relativos a lavado de dinero, evasión fiscal y planificación patrimonial, que no tengan conflictos de interés y que puedan anteponer las necesidades del país a sus agendas personales y profesionales en estos temas, que sirva como consejero y presente recomendaciones al Gobierno Nacional para el cumplimiento de la visión y estrategia para el centro internacional de servicios y la implementación de las recomendaciones de este reporte que el Poder Ejecutivo decida acoger (en adelante, el “Comité Asesor”).⁷

Este Comité Asesor deberá analizar si mantener incentivos tributarios de algún tipo para la plataforma de servicios internacionales y otros sectores (sedes de empresas multinacionales, zonas francas, por ejemplo) contribuye al desarrollo

⁷ Se sugiere sea modelado como la Junta Asesora de la Junta Directiva del Canal de Panamá (Ley No.19 de 11 de junio de 1997).

económico y social del país mediante el establecimiento de puestos de trabajo y la diversificación de la economía. Los informes del Comité Asesor Independiente deberán ser remitidos anualmente a las Autoridades a través del Ministerio de Economía y Finanzas, quien deberá hacerlos públicos a través de sus informes anuales de gestión.

4. Disponibilidad de la Información:

- a. Dar cumplimiento a lo establecido a la Ley 52 de 26 de octubre de 2016 que exige a los entes jurídicos “*offshore*”⁸ mantener registros contables disponibles a través de su agente residente, similar a como se mantiene la información de los accionistas, y establecer la obligación de reportes anuales privados, que serán requeridos y mantenidos en estricta confidencialidad salvo en casos de flujos sospechosos de ser ilícitos, en cuyo caso se levantarán a la autoridad respectiva.
- b. Establecer los mecanismos para conocer y mantener identificado al último beneficiario (y no el accionista) de los distintos tipos de entidades jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo fideicomisos que operan y se domicilian en Panamá a través del agente residente, más allá de lo establecido en la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015, que lo requiere únicamente para temas relativos al blanqueo de capitales.

5. Acceso a la información:

- a. Agentes proveedores de información:
 - i. Establecer a corto plazo reglas que diferencien los servicios de agente residente y los servicios legales propios del ejercicio de la abogacía. Los servicios de agente residente deben ser brindados por individuos o entidades debidamente licenciados e identificados para ello y sujetos a supervisión y regulación.
 - ii. Actualizar la Ley que regula el ejercicio de la abogacía, a efectos de que los abogados que asesoran a usuarios de la plataforma internacional mantengan los más altos estándares éticos y de desempeño profesional.

⁸ Hacemos referencia al término *offshore* para referirnos a entes jurídicos que no son contribuyentes de impuesto sobre la renta en Panamá por no realizar operaciones gravables dentro de territorio fiscal panameño.

- iii. Prohibir la actuación de entidades no reguladas y sujetas a supervisión con fiduciarios aun cuando no lo realicen como parte del giro regular de su negocio.
- b. Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros: Fortalecer la capacidad, el acceso y el monitoreo efectivo de sus regulados para permitirle cumplir con los objetivos que le señala la Ley, se propone lo siguiente:
 - i. Otorgárle de manera inmediata los recursos necesarios para su operatividad y profesionalización.
 - ii. Independizarla, a corto plazo, del Ministerio de Economía y Finanzas y convertirla en un regulador independiente.
 - iii. Restructurarla administrativamente en direcciones enfocadas y especializada por sector regulado poniendo especial atención a los servicios legales, sector de construcción y bienes raíces, zonas francas de cualquier naturaleza, casinos y juegos de azar, basándose en una evaluación nacional de riesgo.
- c. Unidad de Análisis Financiero: Independizarla de la Presidencia de la República y orientarla de manera profesional e institucional al análisis del manejo ilegal de capitales en todas sus formas, para lo cual debe fortalecerse en sus recursos, capital humano, autoridad y visibilidad.
- d. Institucionalidad del sector financiero:
 - i. Sector Seguros: Fortalecer, a corto plazo, la capacidad de supervisión y control de las compañías de seguros y reaseguros. Es importante que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros acoja los Principios Básicos de Seguros provistos por la “*International Association of Insurance Supervisors*”, entidad a la cual Panamá está suscrita.
 - ii. Fideicomisos: Fortalecer la supervisión que hace la Superintendencia de Bancos a los fideicomisos. Eliminar la posibilidad de que entidades no supervisadas realicen actividades fiduciarias bajo pretexto de no hacerlo de manera habitual.

- iii. Cooperativas: Fortalecer la capacidad de supervisión y regulación del Instituto Panameño Cooperativo Autónomo.
 - iv. Financieras: Independizar la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias creando un ente regulador autónomo.
 - v. Sociedades de ahorro y crédito: Debe salir de la supervisión del Banco Hipotecario Nacional y pasar a ser regulado por un supervisor de con capacidad y estructura.
- e. Asegurar la independencia real del sistema judicial de Panamá de la influencia de los otros poderes del Estado y fortalecerlo en términos técnicos, financieros, contables y de auditoría, para que sea más eficaz en procesar los casos y requerimientos de información que surjan.
 - f. Incorporar a la Superintendencia del Mercado de Valores a IOSCO de manera inmediata.
 - g. Desarrollar una plataforma tecnológica, de alta seguridad, donde las entidades privadas y públicas, almacenen la información que es su responsabilidad recopilar, de manera que la misma sea de fácil acceso para las autoridades cuando, –siguiendo los procesos legales, se haga necesario acceder a la misma.
6. Intercambio de información:
- a. Panamá debe implementar y cumplir con su reciente adhesión al Tratado de Intercambio de Información Multilateral y definir aquellos países con los que suscribirá acuerdos de manera automática.⁹
 - b. Seguridad y confidencialidad de la información: Implementar de manera eficaz la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 la cual establece el marco legal dentro del cual Panamá va a proveer información a terceros países.
 - c. Fortalecer la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (“DGI”), como ente encargado de hacer efectivo el intercambio de información, mediante la asignación de recursos financieros y capital humano, profesional, entrenado y capacitado. La DGI debe contar con un

⁹ Nota No.D.S.-MIRE-2016-30811 de 14 de julio de 2016.

equipo técnico cuya misión sea la evaluación continua de los estándares internacionales y la adecuación del país a los mismos, sin socavar nuestra economía de servicios.¹⁰

- d. A corto plazo, instalar y poner en funcionamiento las herramientas tecnológicas que sean necesarias para medir la eficacia y el cumplimiento con las solicitudes información de terceros países.

7. Regulación:

- a. Asegurar que el intercambio de información según los tratados internacionales suscritos sea acorde con los parámetros establecidos en la Constitución Nacional.
- b. Establecer la regulación necesaria para que los profesionales que en o desde Panamá asesoren en el establecimiento, creación o instrumentación de estructuras utilizadas para planificación fiscal (entiéndase contadores, abogados, y cualquier otro) y que al hacerlo incumplan con la obligación de conocer quién es el último beneficiario de la misma, con el mantenimiento de los registros y reportes que las leyes y regulaciones exijan, así como conocimiento de las actividades a realizarse, sean debidamente sancionados por incumplimiento, sea con multa, pérdida de licencia y ejecución de la fianza correspondiente.
- c. Desarrollar e implementar legislación anti corrupción que alcance a los actos realizados por nacionales panameños o grupos económicos establecidos en Panamá que directa o indirectamente participen en la instrumentación de actividades ilícitas en terceros países.

La normativa deberá incluir la obligación de supervisar y tener estricto control de las actividades que realicen terceros en su nombre, franquiciatarios, concesionarios o agentes de cualquier naturaleza, sea personalmente o a través de personas jurídicas, directa o indirectamente.

8. Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (“BEPS”)¹¹:

¹⁰ Entendemos que el país ha integrado un Grupo de Trabajo Técnico Interinstitucional sobre BEPS (GTTI-BEPS) lo cual es un paso importante en el camino correcto.

¹¹ BEPS se refiere a estrategias de planificación fiscal que explotan vacíos e inconsistencias en la normativa fiscal para, de manera artificial, cambiar el centro de ganancias a jurisdicciones con cero o baja imposición, y donde en realidad hay poca o ninguna actividad económica. Aunque alguno de los esquemas utilizados son ilegales, la mayoría no lo son. Esto afecta la equidad e integridad

- a. Si bien este es un tema sobre el cual los países del G-20 aún no han llegado a acuerdos definitivos, y dado que es de interés nacional seguir atrayendo inversión extranjera a través del establecimiento de empresas internacionales en territorio panameño, recomendamos que toda la normativa aplicable se oriente a atraer y retener lo que se ha definido como sustancia, o sea aquellas que atraen capitales, generan empleos de mejor calidad, aportan nuevas tecnologías y métodos de producción al país, abren nuevos mercados internacionales, consumen insumos nacionales de manera significativa –energía, materias primas, suministros, servicios de apoyo-, y generan capacidades sistémicas que sin su inversión no se darían en el país.¹²
- b. Estudiar la conveniencia o no de eliminar la posibilidad de hacer asientos contables (“*booking*”) de transacciones *offshore* como lo permite la normativa fiscal aplicable a zonas francas (mercancía que no circula a través de territorio nacional en forma alguna) y la ley de valores. Este tipo de operaciones no crea puestos de trabajo ni paga impuestos en Panamá, por lo que no agrega valor.

9. Educación:

- a. Promover el fortalecimiento de la capacidad de los centros de educación superior para formar profesionales en temas legales, contables y de auditoría y cumplimiento consistentes con las necesidades de supervisión y control establecidos por los cambios recomendados en este documento.
- b. Iniciar un proceso estructurado en alianza con el sector privado, en particular con empresas de asesoría, contabilidad, finanzas, seguros y auditoría, para fortalecer en el sistema educativo de Panamá la formación profesional, técnica y ética de profesionales en contabilidad, control y auditoría.

de los sistemas fiscales dado que negocios que se realizan internacionalmente puede utilizar BEPS para obtener una ventaja competitiva sobre operaciones que se dan a nivel local. Es importante tener presente, al respecto, que para pasar la prueba de que las operaciones tienen sustancia y que el régimen sea considerado legítimo se evalúan otros factores: Baja o cierta tasa efectiva, ring-fencing, falta de transparencia y falta de intercambio de información).

¹² Hong Kong y Singapur – países particularmente analizados por las semejanzas con la economía de servicios panameña – han aceptado implementar el paquete básico BEPS. Lo importante de la toma de decisión temprana, y no reactiva, es que permite hacer las adecuaciones requeridas con tiempo.

IV. CONCLUSIONES

El presente reporte y sus recomendaciones responden de manera directa al mandato y objetivos recibidos por medio del Decreto Ejecutivo No. 94 de 29 de abril de 2016 y no a la presión internacional de instituciones y personas que tienen otras necesidades y agendas propias respecto a Panamá o al sistema financiero internacional. Es con esto en mente que deben leerse y entenderse las partes y alcances del reporte.

La vocación de servicios y las ventajas que ofrece Panamá para posicionarse como líder regional en la prestación de servicios internacionales de valor agregado –con substancia- es un tema no discutido, más la posibilidad de mantenerse como tal es un tema poco entendido en sus riesgos y requisitos. La situación es en realidad bastante sencilla: realizar operaciones internacionales requiere seguridad, certeza y rapidez, y las dudas respecto a la transparencia y debilidades del sistema afectan la toma de decisiones de potenciales inversionistas.

El camino que ha de seguir el país en torno a la situación que enfrenta y las presentes recomendaciones son una decisión que deben tomar las autoridades nacionales. Dadas las repercusiones que pudiera tener, debe tratarse como un tema de Estado y no como una salida al paso como se ha estado haciendo en los últimos 15 años.

Panamá debe mantener en todo momento su derecho soberano de exonerar actividades que se desarrollen en territorio nacional siempre y cuando las mismas cumplan con las reglas de sustancia a que nos hemos referido, así como con las normas de reporte y registro contables que se establezcan para su adecuado control. Por otro lado, la sofisticación de la oferta tributaria para no residentes es un componente crítico de la calidad global de la oferta a terceros, y debe considerarse de manera especialmente cuidadosa todo acuerdo internacional en la materia, asegurando transparencia, control y –cuando sea necesario y correcto- el intercambio de información.

El Comité Independiente considera que Panamá no debe entrar en el debate de la calificación de la evasión fiscal como delito a fin de satisfacer la demanda de terceros países, ya que como suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (“UNDOC – por sus siglas en inglés) ya tiene la obligación de intercambiar información por razones de evasión fiscal cuando la misma está tipificada como delito o lavado de dinero en el país requirente.

Será fundamental también desarrollar las condiciones e instancias legales, institucionales, programáticas, de infraestructura y tecnología, así como de formación de capital humano que respalden el marco regulativo que se ponga en vigencia, pues la peor situación sería crear instancias y expectativas a nivel

documental que luego el país no tenga la capacidad de respaldar en la práctica. En este sentido, recomendamos ser pragmáticos y programar algunos cambios y compromisos en el tiempo, dando el tiempo necesario para que las diversas instancias se adapten a las nuevas exigencias y comunicando que así será, pues la sola intención no es garantía de cumplimiento si no se cuenta con los recursos humanos, tecnológicos e institucionales para implementar lo que se recomienda y acepta.

Concluimos recomendando al Gobierno de la República de Panamá asumir como propios los compromisos adquiridos y mostrar en su comunicación y señales políticas a la comunidad la voluntad de lograr un ambiente mucho más transparente en todos los ámbitos del país, teniendo siempre como norte, que cualquier intercambio de información se debe realizar cumpliendo con las normas legales vigentes y por los acuerdos internacionales, para la plena protección de los ciudadanos y los usuarios del sistema.

Finalmente, hacemos un llamado a las Autoridades para que las señales que se muestren a la comunidad internacional vayan acompañadas de una estrategia de comunicación consistente con la urgente y grave necesidad de reducir los altos niveles de opacidad con que se percibe a Panamá, ya que a largo plazo y, conforme las regulaciones se endurezcan en las naciones más desarrolladas y emergentes, se le hará al país más y más difícil mantenerse competitiva como destino de inversiones deseables.¹³

Ha llegado el momento. El país no puede seguir aplazando la toma de decisiones en este campo. La decisión debe ser actuar ya, de manera firme, y con mirada al futuro, para que Panamá mantenga su posición de liderazgo económico libre de calificaciones sobre su competitividad en todo sentido.¹⁴

* * * * *

¹³ En Anexo 3 el reporte de Roberto Artavia Loría, Comisionado Extranjero se recoge un importante análisis de diversos índices que dan lugar a la percepción de corrupción y falta de transparencia en todo sentido.

¹⁴ Con gran preocupación ha recibido esta Comisión la calificación de la deuda soberana realizada por Standard & Poors el 29 de noviembre de 2016. Por primera vez una calificadora hace un señalamiento puntual que exige elevar la normativa local al cumplimiento de los estándares internacionales: La forma en que se están desarrollando las instituciones políticas del país y los retos relevantes en relación a transparencia en el gobierno y la regulación de su sistema financiero restringen la calificación (*“The country's developing political institutions and relevant challenges regarding transparency in government and regulation of its financial system act as ratings constraints.”*)

Agradecimiento

La Comisión de Expertos Independientes para la Evaluación del Marco Operativo de la Plataforma de Servicios Internacionales de la República de Panamá que ha elaborado este Informe, desea dejar testimonio de su profundo agradecimiento a todas las numerosas personas y entidades que, desde el sector público, la empresa privada y Organismos Internacionales, que le han facilitado información y hecho llegar sus valiosas opiniones y trabajos sobre la plataforma de servicios financieros demás servicios internacionales y el mejor sentido de su reforma.

Especial agradecimiento al equipo de apoyo conformado por Maruquel Pabón de Ramirez, Isabel Fernández Alfaro, Galileo Solis, Julio Arias Castillo y a E&Y.