

PANAMÁ, LOS REGISTROS CONTABLES EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y LA CONJURA DE LOS “DEFENSORES DE LOS NOC”

POR PUBLIO CORTÉS

“No se debe confundir la verdad con la opinión de la mayoría”.

--Jean Cocteau

En el principio era el “JAHGA Report”...

En julio del año 2005, al amparo de la OCDE, se emitió el Reporte denominado “Enabling Effective Exchange of Information: Availability and Reliability Standard” (“Habilitando el Intercambio Efectivo de Información: Estándar de Disponibilidad y Confiabilidad”). Este reporte fue emitido por el “Joint Ad Hoc Group on Accounts” (JAHGA) (Grupo Conjunto Ad Hoc sobre la Contabilidad), conformado por países miembros y no miembros de la OCDE. Basados en las siglas en inglés del grupo que emitió el informe, desde entonces es conocido como el “JAHGA Report”.^[1]

El primer párrafo de la introducción del JAHGA Report es contundente en cuanto el objetivo y la meta de la comunidad internacional en esta materia. En una traducción libre del autor^[2] de este Boletín, dicho párrafo dice:

“El intercambio de información para fines fiscales es efectivo cuando está disponible o puede hacerse disponible, información confiable que se anticipa relevante para los requerimientos tributarios de la jurisdicción que solicita la información, de forma oportuna y si existen los mecanismos legales que faciliten que la información sea obtenida e intercambiada. Esto requiere reglas claras relacionadas con el mantenimiento de los registros contables y acceso a esos registros.”

¿Por qué es importante que esa información de registros contables se tenga y esté disponible para intercambiar entre las Administraciones Tributarias? Por un principio básico: es que ningún proceso de recaudación de impuestos en general, y en especial del Impuesto Sobre la Renta, puede tener éxito si no se tienen al menos dos datos

[1] <https://www.oecd.org/ctp/harmful/42179473.pdf>

[2] De hecho, todas las citas subsiguientes de documentos que se hacen en este Boletín, son traducciones libres del autor.

esenciales:

(1) Identificación del Contribuyente al cual se le atribuye la manifestación de riqueza, quien que debe hacer la contribución al Fisco.

(2) Identificación de la cuantía y naturaleza de la manifestación de riqueza que es la base sobre la cual se calcula el impuesto.

Por consiguiente, para cumplir con el requisito (2), es necesario tener registros contables confiables que permitan al recaudador de impuestos saber cuál sería la base imponible del impuesto a recaudar.

Es un asunto de sentido común: No se puede cobrar el impuesto si no se sabe quién es el verdadero contribuyente. Tampoco se puede cobrar el impuesto si no se sabe sobre qué base de valor en dinero será cobrado.

Esto lo saben también los evasores sistemáticos de impuestos y por eso en la “empresa de la evasión”, es fundamental que se difumine o se esconda la identidad del contribuyente y/o se oscurezca la existencia y monto de la manifestación de riqueza.

El Intercambio Internacional de Información Tributaria a requerimiento (EOIR), es un instrumento de recaudación mediante el cual todos los países se apoyan para obtener información relevante para recaudar impuestos en casos concretos. Me consta que al Fisco de Panamá también le resulta de utilidad esta herramienta,

si se usa mucho o poco es voluntad del recaudador.

Lo cierto es que ese intercambio de información, al ser un mecanismo de recaudación, solamente resulta útil, si se logra identificar de forma razonable la información de los registros contables de los investigados porque, aunque se sepa su identidad, si no se tiene idea sobre la manifestación de riqueza asociada, el cálculo del impuesto es más complicado o imposible.

Pongamos como ilustración de contraste la información de salud pública. De acuerdo a parámetros internacionales, Panamá está comprometida a compartir información sobre la incidencia de casos de determinadas enfermedades, para que organismos como la Organización Mundial de la Salud lleven estadísticas regionales y mundiales que permitan generar políticas. ¿Qué pasaría si el Ministerio de Salud de Panamá –pese a tener ese compromiso— no tuviera el marco legal para poder exigir a los hospitales públicos y privados que entregaran la información necesaria para compartir? Pues que el compromiso internacional no sería efectivo.

Asimismo tenemos el acuerdo internacional de Panamá en materia de la Policía Internacional (INTERPOL). Según ese acuerdo las policías del mundo intercambian información para seguirle la pista y dar con la detención de sujetos en fuga con órdenes de

detención. ¿Qué pasaría si la Policía Nacional de Panamá –pese a tener ese compromiso— no tuviera la autoridad legal para revisar la entrada y salida al país de personas? Sería bastante complicado el proceso de búsqueda de esos sujetos.

Ese mismo nivel de ineficacia tendría un intercambio de información con fines tributarios, que no pueda obtener e intercambiar datos sobre la situación financiera o transacciones de las entidades y/o estructuras investigadas. Esa es la información que se aspira a conseguir con los registros contables confiables.

Contenido del JAHGA Report:

Esas premisas básicas las tenían en mente los redactores del JHAGA Report y por ello dividieron sus recomendaciones para un estándar internacional sobre la materia en 4 secciones que a continuación citamos y comentamos brevemente.

I. Mantenimiento de registros contables confiables

Para que sean confiables los registros contables de las entidades y estructuras relevantes, deben explicar de forma correcta las transacciones; habilitar la posibilidad de que sea determinada la posición financiera de las entidades con precisión razonable y que permitan elaborar Estados Financieros, aunque no sean obligatorios los mismos.

De la misma forma se dispone que los registros contables confiables deben

incluir documentación de respaldo, tales como facturas, contratos y otros que reflejen todos los dineros recibidos y gastados; compras y ventas y otras transacciones; y, los activos y deudas de las entidades o estructuras relevantes.

En un punto muy importante el reporte dice:

“En el caso de una compañía, es responsabilidad del país o territorio de incorporación obligar a la compañía a mantener registros contables confiables. Esto significa en particular que el país o territorio tiene que tener los poderes necesarios para requerir a la compañía la generación de los registros contables.”

Una obligación similar se exige en el caso de las Fundaciones; Fideicomisos; Sociedades de Personas; Fondos Colectivos de Inversión y otras estructuras legales.



II. Periodo en que se deben mantener los registros contables

Son 5 años como mínimo, igual a lo establecido por el Grupo de Acción Financiera (GAFI).

III. Asegurándose el mantenimiento de registros contables confiables

Aunque se reconoce que cada país decide el sistema que quiere aplicar o la combinación de los mecanismos, es un hecho que cada país debe tener en funcionamiento un sistema que asegure que se mantengan los registros contables accesibles y cumpliendo con los estándares arriba mencionados.

Esa estructura debe considerar elementos como los siguientes:

- La legislación aplicable debe requerir que se mantengan los registros contables y establecer sanciones efectivas cuando no se cumple el estándar. Esas sanciones se podrán aplicar sobre las entidades o estructuras relevantes y las personas responsables por sus actos (directores; socios; fiduciarios, etc.) y puede incluir la suspensión del registro de la entidad.
- La Ley aplicable pudiese obligar a las entidades a tener Estados Financieros, auditados o no, sobre los cuales una persona directiva deba jurar que reflejan correctamente la situación de la compañía. Igualmente podría exigir que se presenten ante una autoridad pública todos los años o que estén disponibles ante cualquier



solicitud. El no cumplir con un mandato como ese activaría sanciones significativas.

- La legislación aplicable podría imponer que el regulador financiero obligue a las entidades financieras a cumplir con la obligación de llevar los registros contables, so pena de sanciones monetarias significativas y hasta la cancelación de la licencia.
- La legislación aplicable anti-lavado de dinero también puede exigir a las entidades sujetas a esas leyes, a llevar los registros de sus transacciones, sujeto a sanciones que incluso pudiesen llegar a consecuencias penales, en caso de incumplimiento.
- La obligación del mantenimiento de registros contables confiables también puede provenir de la Ley que rige a los proveedores de servicios de compañías y servicios fiduciarios, en relación con todas las compañías o fideicomisos a los que les dan servicios. Se deben aplicar

procesos de supervisión de esos servicios para que cumplan lo relacionado a los registros contables. Ante el incumplimiento se deben tomar en cuenta sanciones como multas monetarias significativas y la posibilidad de que las licencias sean retiradas.

- La Ley Tributaria aplicable también es un mecanismo para obligar al mantenimiento de registros contables confiables. Ante el incumplimiento, se aplican sanciones como cargos de intereses, penas monetarias, liquidaciones adicionales sobre la base de impuestos estimados y posibles consecuencias penales.

IV. Acceso a los registros contables

Cuando una autoridad requirente en el intercambio de información tributaria a requerimiento (EOIR) solicita los registros contables, los mismos deben estar accesibles para la autoridad del país requerido en un tiempo razonable. En particular el país requerido debe tener el poder de obtener registros contables de cualquier persona bajo su jurisdicción que tenga posesión, control o la habilidad de obtener esa información.

La información de registros contables no tiene que mantenerse en el país requerido. Sin embargo, cuando se mantiene fuera, el país requerido debe tener acceso a ella de forma oportuna.

Esto también significa que el país requerido debe tener capacidad efectiva

para hacer cumplir las normas, incluyendo sanciones efectivas sobre el incumplimiento.

Panamá y el JAHGA Report:

Como mencionamos, el JAHGA Report fue un informe realizado por una comisión de países y jurisdicciones miembros y no miembros de la OCDE. En total fueron 37 países y jurisdicciones denominadas en el informe "Participating Partners" ("Socios Participantes"). **Panamá fue uno de esos países con representantes en la elaboración del informe.** Por lo tanto, Panamá fue uno de los países redactores del documento en cuyos puntos 4 y 5 de la Introducción se dice:

"4. Los delegados de los Socios Participantes desarrollaron este informe con el entendimiento de que estaban sobre bases comunes y con la meta común de promover un sistema financiero global transparente y bien regulado basado en estándares comunes, el cual busca la participación de todos los países que se ofrecen como jurisdicciones responsables en una economía global.

5. Este informe está construido sobre la idea de que las reglas y estándares implementados por todos los Socios Participantes deben asegurar un efectivo intercambio de información. ..."

¿Tiene este informe el estatus de un compromiso vinculante a nivel de un Tratado? Es una pregunta interesante.

Lo cierto es que frente a la comunidad internacional en ese informe la República de Panamá expresó una declaración de voluntad de alto nivel y diplomáticamente es bastante difícil ir contra esa palabra empeñada, especialmente porque Panamá es miembro del Foro Global de la OCDE y ese documento, al día de hoy, está contenido en el Estándar del Foro Global de Intercambio de Información a Requerimiento (EOIR) y la República de Panamá se ha comprometido a *“implementar los más altos estándares internacionales de cooperación en el ámbito fiscal”*, tal como reza el Preámbulo de la Ley 5 de 2017 (Convención MAC).

Este es un buen caso para poner en práctica la definición del “texto” de un tratado, a la luz del artículo 31 de la Convención de Viena.

¿Qué hizo Panamá después del JAHGA Report de julio de 2005?

En lo inmediato no hizo nada.

Recordemos que este reporte se refiere a una de las aristas del Intercambio de Información Fiscal internacional a Requerimiento (EOIR), esto es, a la disponibilidad y confiabilidad de los registros contables. Sin embargo, para llegar a tener que aplicar los estándares del JAHGA Report, primero hay que tener tratados que posibiliten el EOIR.

En el caso de Panamá no fue hasta el año 2010 que se empezaron a firmar tratados que permitían este tipo de intercambio, ya sea por la firma de

Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDI) con cláusula de intercambio aplicable a todos los impuestos o por la vía de Tratados de Intercambio de Información Fiscal (TIEA).



Mirando en retrospectiva lo que hizo Panamá fue aplicar la política de dilatar, ganar tiempo y esperar para encontrar la forma de no cumplir. Y en todos los foros internacionales se estaban percatando de nuestra conducta.

Luego del 2005, pese al esfuerzo bien intencionado de muchos funcionarios y colaboradores externos, la política exterior en esta materia fue modelada principalmente por los poderosos intereses de **los defensores de los Negocios de la Opacidad Corporativa (NOC)**, de forma directa o a través de sus representantes. Con altas y bajas, el asunto caminaba por ese rumbo, con una visión sectaria y pletórica de conflictos de intereses, donde la atención global de los intereses del país no era la prioridad.

Lo primero que hicieron los defensores de los NOC, fue evitar hasta donde fuera posible que Panamá se



comprometiera al intercambio de información tributaria a requerimiento. Después del JAHGA Report pasaron 5 años, todo un periodo de gobierno completo y Panamá no firmó ningún convenio que permitiera los intercambios de información tributaria.

Luego de la monumental crisis económica de 2008, cuando el G-20 le dio impulso a la acción del Foro Global, Panamá siente la presión internacional y empieza en 2010 a firmar convenios, bajo el esquema que en aquel entonces imperaba y que permitía ser “aceptado”, si se firmaban al menos 12 convenios que permitieran el intercambio de información tributaria a requerimiento. Aproximadamente entre 2010 y 2013 Panamá firmó los CDI y TIEA necesarios y algunos más.

Aunque esos convenios no entraron en vigor de inmediato, si la intención era realmente hacer un intercambio “efectivo” como decía el JAHGA Report, lo lógico era que Panamá empezara a aprobar legislación doméstica que permitiera el mantenimiento y acceso de los registros contables y la identificación de los beneficiarios finales.

Es verdad que se aprobaron normas en el Código Fiscal para adaptarse a la aplicación de los convenios firmados, sin embargo, en materia de los registros contables se mantuvo intacta la norma del Código de Comercio que solamente exigía mantener registros contables a las personas jurídicas que realizan operaciones comerciales que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos dentro de la República de Panamá, dejando por fuera las miles de entidades constituidas en Panamá cuyas actividades surten efectos fuera de Panamá o que solamente son tenedoras de activos, dentro o fuera de Panamá, lo cual protegía el principal campo de acción de los defensores de los NOC.

Ese esquema de dilatar para no cumplir se mantuvo idéntico también, desde el inicio de la administración de gobierno que empezó en julio de 2014 y durante todo el año 2015.

De hecho, cuando el autor de este Boletín queda al frente de la Autoridad Competente (DGI) en octubre de 2014, salta a la vista otra debilidad importante y es que la DGI acumulaba expedientes de intercambio de información sin atender y el personal dedicado al asunto, aunque extremadamente profesional, era muy limitado y carecía de recursos.

Era imposible no llegar a la conclusión de que, desde los sectores de poder real de la sociedad, no existía ningún interés verdadero de cumplir con los compromisos internacionales de transparencia fiscal.

Esta sensación se profundizó cuando, todavía no sé por qué motivo, hasta bien adentrado el primer cuatrimestre del 2015, fue que se concretó una delegación que resultaba necesaria para que la Autoridad Competente tuviera la capacidad de firmar los documentos oficiales para atender el atrasado volumen de requerimientos de información.

Se suponía que los intercambios de información tenían que llevarse a la práctica de acuerdo con los estándares, sin embargo, claramente en materia de registros contables mucha de la información requerida no se podía entregar, porque ni siquiera existía y menos aún era de acceso de la Autoridad Competente (DGI). El marco legal lo hacía imposible. Con este tipo de mecanismos de bloqueo, tradicionalmente han logrado sus resultados los defensores de los NOC.

Así siguió Panamá medio que sobreviviendo a las Revisiones de Pares de la Ronda 1, Fase 1, del Foro Global. Hasta que llegó el año 2016 donde en abril estallaron los mal llamados "Panama Papers", con todas las consecuencias conocidas.

En ese año también se dio la Ronda 1, Fase 2, de Revisión de Pares de Panamá sobre EOIR en el marco del Foro Global, con los Términos de Referencia de 2010, con pésimo resultado global de "No Cumplidor", dentro de los cuales resaltan los elementos A.1 (Información del Beneficiario Final); A.2 (Disponibilidad de la Información Contable) y B.1 (Acceso a la

información), los cuales fueron calificados individualmente como "No Cumplidor".

Los defensores de los NOC habían logrado su meta en 2016: retrasar 11 años, **más de una década**, la aplicación de los estándares internacionales en materia de mantenimiento y acceso de los registros contables y otros estándares. La declaración de intención del JAHGA Report de 2005 había quedado como letra muerta para Panamá.

Mientras tanto, se habían continuado explotando los NOC sin mayor dificultad, para beneficio de los intereses particulares de un sector que no representa ni el 1% del PIB, según cifras oficiales, y a costa de ir minando la reputación internacional de Panamá, con las graves consecuencias que eso ha tenido para nuestra economía.

Ahora sí, como consecuencia del escándalo internacional, y a pesar de la presión constante de los defensores de los NOC que nunca han dejado de influir, en 2016 Panamá empezó a moverse más a fondo hacia el cumplimiento de los estándares. Una de las medidas que se tomaron fue la aprobación de la Ley 52 de 2016 *"Por la cual se establece la obligación de mantener registros contables para determinadas personas jurídicas y dicta otras disposiciones"*.

Once años después del JAHGA Report, por primera vez Panamá aprueba una Ley donde queda claro que las miles de personas jurídicas y fundaciones

panameñas que NO realizan operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos dentro de la República de Panamá, también tienen que mantener registros contables y documentación de respaldo por 5 años (dentro o fuera de Panamá) y darle acceso a los mismos a la Autoridad Competente a través de los Abogados Agentes Residente.

Se establecen responsabilidades para los Abogados Agentes Residentes para el cumplimiento de los compromisos del país, aunque no se fijan sanciones sobre ellos. Se contemplan sanciones sobre las entidades que no cumplen y se establecen medidas que tratan de alcanzar los estándares del JAHGA Report, con normas producto de una especie de consenso con los defensores de los NOC, obligados por las circunstancias.

Con la aprobación de la Ley 52 de 2016; la mejora relativa en la cantidad de personal y recursos del Departamento de Intercambio de Información de la DGI; con la firma, ratificación y depósito del instrumento de ratificación de la Convención MAC en tiempo récord, que aumentó por decenas los países socios de intercambio EOIR de Panamá; con la aplicación de la normativa sobre suspensión de los derechos corporativos y disolución de sociedades y fundaciones inactivas; con el fortalecimiento de los sistemas de protección de datos de la Autoridad Competente; luego de aplicar una gran ofensiva diplomática y con mucho esfuerzo y trabajo en equipo, Panamá se apuntó al proceso "Fast Track" creado por el Foro Global para las muy pocas



jurisdicciones que se habían quedado rezagadas de la Ronda 1 de evaluación bajo los Términos de Referencia 2010.

En 2017 Panamá es sede de la Reunión Anual del Grupo Conjunto de Revisión y de la Sexta Reunión de Autoridades Competentes del Foro Global. En ese evento se realiza la nueva evaluación de Panamá en materia de EOIR con los términos de referencia de 2010, Panamá recibe un ascenso de categoría provisional de "Altamente Cumplidor" ("Largely Compliant"). Fue un paso en la dirección correcta.

La Revisión de Pares ("Peer Review") 2019

Por aprobación de todos los miembros del Foro Global, incluyendo a Panamá, los procesos de implementación de estándares son progresivos. Siempre se van mejorando. No solo se mide la aprobación de leyes y normas, sino su implementación práctica que permita eso que el JAHGA Report denomina "un efectivo intercambio de información". No solo se trata de forma sino de fondo. Estas reglas aplican a todos los países por igual.

En 2016 el Foro Global aprobó unos nuevos términos de referencia para

EOIR y luego vino la Ronda 2 de Revisiones de Pares. En el caso de Panamá su nueva Revisión de Pares con los términos de referencia 2016 tuvo lugar en 2019 y el resultado fue una calificación de “Parcialmente Cumplidor”,^[3] retrocediéndose un nivel de la anterior calificación de “Altamente Cumplidor” que se había logrado en el Fast Track de 2017.

Además de la aprobación de la Ley 52 de 2017, Panamá aprobó el Decreto Ejecutivo 258 de 2018 que precisó mucho más la obligación de mantener registros contables y documentación de respaldo para entidades no cubiertas por el Código de Comercio y las entidades que no tienen actividades comerciales, al igual que estableció las normas contables aplicables a los registros contables que se llevan fuera de Panamá. También en la Ley 21 de 2017 y su reglamento, sobre Fideicomisos, se incluyó la obligación para esa figura.

En el informe de Revisión de Pares de Panamá 2019, en la sección A.2 “Registros Contables”, se hizo una valoración muy positiva de los avances de Panamá, en materia de legislación, pero la aplicación práctica no fue tan halagadora. La calificación en esta sección fue de “Parcialmente Cumplidor”, recomendando mejoras.

A continuación, listamos los puntos principales que merecieron observaciones, resumidos según nuestro entendimiento:

- La Ley 52 no tiene sanciones sobre los Abogados Agentes Residentes que incumplen con el deber de tener la información actualizada sobre dónde se mantienen los registros contables. Lo que se estableció fue que el Agente Residente que no puede entregar la información puede renunciar o la DGI puede removerlo del cargo de Agente Residente. Ello pone una presión es en la persona jurídica porque por ese camino puede llegar a la disolución.
- Las acciones de supervisión y aplicación de sanciones por incumplimientos llevadas a cabo por la DGI en el periodo revisado, mostraron un universo muy pequeño de solamente 111 compañías, lo cual contrasta con las miles de entidades constituidas en Panamá. Se destacó el poco personal de la DGI para aplicar la norma. Incluso en ese muestreo, el 40% reflejó Abogados Agentes Residentes sin información de ubicación de los registros contables que tuvieron que ser separados del cargo de Agente Residente.
- Se consideró necesario que se establecieran multas y sanciones apropiadas para efectos de supervisión, para hacer efectiva la obligación de los Abogados Agentes Residentes de mantener información sobre la ubicación de los registros contables.

[3] https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-panama-2019-second-round_5f2584a0-en#page1

- Lo anterior demuestra que en la práctica solamente se han abordado parcialmente las preocupaciones contenidas en el Informe de Pares de 2016, en cuanto a la enorme cantidad de sociedades y fundaciones de Panamá, que tienen operaciones fuera de Panamá y sobre las cuales se requiere asegurar que tengan registros contables y documentación de respaldo accesibles para que la Autoridad Competente pueda atender solicitudes de intercambio de información.
- Se hace mención indirecta al caso del Agente Residente MOSSACK FONSECA & Co. que, a raíz de los escándalos de 2016, finalmente cerró oficinas y Panamá no tuvo la capacidad concreta de intercambiar información de registros contables de ese proveedor de servicios legales que había constituido en Panamá una enorme cantidad de sociedades y fundaciones. Ese ejemplo fue invocado como muestra de que Panamá debe fortalecer su capacidad práctica de hacer cumplir la Ley, mediante la supervisión y aplicación de sanciones que realmente ayuden a que se logre el objetivo de que la información se obtenga y sea intercambiada.
- Muchos socios de intercambio de información de Panamá reportaron gran dificultad en obtener respuestas con información de los registros contables, lo cual dificulta sus investigaciones.

Comentarios sobre el Proyecto de Ley 624

Hace dos semanas, el Órgano Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley No. 624 *"Que introduce adecuaciones a la legislación en materia de transparencia fiscal internacional..."*, a través del cual se abordan varios temas. Uno de los asuntos que se afrontan es la actualización de la Ley 52 de 2016 en materia de registros contables. Me ocupo en comentar solamente este extremo.

Lo primero que observo es que el tema de los registros contables es uno de los aspectos que influyó en nuestra calificación de "Parcialmente Cumplidor" en la Revisión de Pares de intercambio a requerimiento del Foro Global 2019. Debe tomarse en cuenta que, a su vez, esa calificación debemos subirla de vuelta al nivel de "Altamente Cumplidor" para poder salir de la Lista de Países no cooperadores en materia fiscal de la Unión Europea, asunto que tiene negativas implicaciones económicas para Panamá.



Mi segunda observación es que, en mi opinión, las reformas que se proponen a la Ley 52 de 2017 están dentro del rango de lo previsible en los temas que debemos mejorar, según la revisión de pares 2019 del Foro Global y del estándar del JAHGA Report. Veamos los cambios principales propuestos:

- Se agrega a nivel de Ley que las entidades panameñas dueñas de activos que estén dentro o fuera de Panamá y que no generan rentas, también deben mantener registros contables (RC) y documentación de respaldo (DR).
- Se le pone fecha anual (30 de abril) a las personas jurídicas para que entreguen a su Agente Residente los RC y DR del año anterior, mientras que las sociedades existentes deben entregarlos dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma.
- Si los RC y DR se llevan en un lugar distinto a la oficina del Agente Residente, dentro o fuera de Panamá, la sociedad debe informar anualmente a su Agente Residente sobre nombre, contacto y dirección donde están, mientras que las sociedades existentes deben informar dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma.
- Las entidades suspendidas por inactividad antes de la reforma, se les agrega el requisito de que deben cumplir con los deberes de reporte al Agente Residente arriba mencionados, en materia de

registros contables, para poder reactivarse.

- En los casos de cambio de Agente Residente, no se inscribirá la escritura de reemplazo, a menos que se declare que el nuevo Agente Residente ya tiene la información sobre RC y DR sea que la tenga el Agente Residente u otra persona. Si hay disolución, la información de RC y DR de 5 años anteriores, debe ser conservada por el Agente Residente por un mínimo de 5 años más. No se inscribe la escritura de disolución, si el Agente Residente no declara que tiene la información.
- Al 15 de julio de cada año, el Agente Residente debe presentar a la DGI una declaración, informando sobre las personas jurídicas para las cuales es Agente Residente y agregando datos sobre cuáles tienen los RC y DR en su oficina y cuales no y en el caso de las que no, debe informar sobre los datos de la persona y lugar donde se encuentran y sobre las sociedades de las cuales tiene copia de los RC y DR. También debe informar sobre los casos en que no cumple. Esta última declaración será atenuante en caso de sanción. Para las sociedades ya existentes, la declaración se tendrá que hacer dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigencia de la Ley.
- La Autoridad Competente podrá pedir al Agente Residente los RC y DR, sus copias o cualquier información con base en esta Ley para intercambio de información internacional y ello no constituirá

violación del secreto profesional. Tampoco implicará para el Agente Residente y sus dependientes, violación al secreto profesional o acuerdos contractuales privados, el acto de entregar la información a la Autoridad Competente. La Autoridad Competente tratará la información en estricta confidencialidad, sujeto a sanciones administrativas, civiles y penales para el funcionario que viole esa confidencialidad.

- De ahora en adelante la Autoridad Competente no será solamente la Dirección General de Ingresos, sino que también podrán tener acceso a la información de RC y DC, para sus respectivas funciones contra el Lavado de Activos y persecución del delito: la Superintendencia de Sujetos no Financieros; la Unidad de Análisis Financiero y el Ministerio Público.
- En la definición de Registros Contables, el asunto no se limita a operaciones “comerciales” sino que se refiere a todo tipo de operaciones.
- Se aumentan sustancialmente las multas y sanciones por incumplimiento. En el caso de las personas jurídicas que incumplan, ahora podrán ser sancionadas por la DGI con multas que van desde los US\$5,000.00 a los US\$5,000,000.00, además de ordenar la suspensión de los derechos corporativos de la persona jurídica y la publicación de la sanción en la Gaceta Oficial y en la página web de la DGI. En el caso de

los Agentes Residentes se introducen multas que van de US\$5,000.00 a US\$100,000.00 por incumplimientos, incluyendo casos detectados por la DGI durante procesos de supervisión.

Todas las medidas propuestas apuntan a cerrar espacios que se han detectado y que impiden que en efecto se cumpla con la obligación de mantener y conservar los RC y DR. Son medidas estrictas, claramente, pero necesarias para que los actores involucrados comprendamos que esto es serio, relevante y que no basta con que el país esté firmando compromisos internacionales, sino que de verdad se tienen que cumplir.

Habrá negociaciones. Las normas pueden ser mejoradas. Eso es obvio; sin embargo, el compromiso de cumplimiento se debe asumir hasta el punto de que los actores involucrados, principalmente los Abogados, debemos terminar de entender que el mundo cambió y que esa producción de sociedades masivas, de forma industrial, desligándose de toda responsabilidad sobre su uso es un asunto del siglo pasado. Ese mundo no existirá más, al menos en las décadas próximas.

En el caso de las multas debo decir que no he realizado una revisión comparativa con las que se imponen en otras jurisdicciones. En función de ello considero que esa revisión debe hacerse. No sería justo que solamente en Panamá se apliquen sanciones tan altas. Las multas que al final resulten deben ser equivalentes a las del resto

de los países. No más de lo necesario, pero tampoco menos.

Lo cierto es que las sanciones deben ser realmente disuasivas, porque la Ley 52 de 2016 solamente se ha aplicado desde 2017 y lo que refleja la Revisión de Pares del Foro Global es que ni los dueños de las personas jurídicas ni los Abogados Agentes Residentes le prestaron mucha atención a este asunto.

Un muestreo de la DGI reveló 40% de incumplimiento. La solución de no sancionar a los Abogados, pero obligarlos a renunciar a su condición de Agente Residente, no produce el resultado de que la información se mantenga y esté disponible que es lo que realmente se busca.

Al contrario: se podría dar el caso de una sociedad que evade impuestos de forma millonaria y deliberadamente no cumple con entregar los RC y DR del año de la transacción de la evasión, el Abogado renuncia al cargo de Agente Residente a cambio de un excelente "honorario", la sociedad la disuelven de oficio y cuando viene el requerimiento de información, no hay manera de cumplir y a nadie se le sancionó. Si el Abogado Agente Residente sabe que pueden existir consecuencias para él, aumentan las posibilidades de que se obtenga la información.

Además: el año pasado ya le celebramos la "Fiesta de Quince Años" a la voluntad expresada por Panamá en el JAHGA Report en 2005, en cuanto a que



todas las jurisdicciones deben "asegurar un efectivo intercambio de información" y resulta impresentable que en Panamá todavía estemos debatiendo si cumplimos o no y muchos hablan como si estos estándares se acabaran de inventar ayer en la mañana, para perseguir a Panamá, "el único país mártir de la comunidad internacional".

Desconozco si este proyecto de Ley será aprobado o no. De lo que sí estoy seguro es que esta propuesta apunta en la dirección correcta. Ahora bien, para que la meta proclamada se cumpla no basta la Ley, hay que tener la voluntad política de proporcionar los recursos humanos y materiales para que la DGI pueda hacer su parte y que los conceptos proclamados se lleven a la realidad. De lo contrario quedaremos mal de todos modos.

COMENTARIO FINAL

Los defensores de los NOC llevan más de 15 años dilatando para no cumplir el Intercambio de Información Tributaria a Requerimiento. Lo mismo que han hecho con el tema de los registros contables también lo han aplicado a otros factores de la agenda de la transparencia fiscal.

Han sido profundamente eficaces. Son una minoría organizada, con recursos y presencia en todas las organizaciones políticas, a través de las cuales han influido fuertemente en la política exterior de todos los gobiernos, con una visión provinciana, alejada totalmente del contexto internacional, el cual no entienden y pretenden controlar.

Manejan varios gremios y generadores de opinión pública. Muchas veces los controlados ni saben que son utilizados. Este grupo de presión es interesante y digno de un estudio serio de Sociología Política. Han convencido a mucha gente de su visión apocalíptica, según la cual, si su negocio disminuye y se ve obligado a reinventarse, entonces el país entero fracasará. Huyen hacia el pasado y temen el futuro.

Sus argumentos son una cadena de sofismas que echan raíces con facilidad en personas desinformadas. Ni la economía de Panamá ni el centro bancario dependen de que el país siga teniendo esquemas legales que ayudan a esconder identidades y dinero a los evasores de impuestos del mundo. Más



bien al contrario: si no cumplimos los estándares internacionales de transparencia, se profundiza un aislamiento que cada vez nos produce más daño económico. Nuestra marca país se ha desmejorado enormemente.

En mi opinión, están condenados a fracasar. Las fuerzas de los tiempos son más poderosas que su lógica feudal. Por cada victoria táctica que logran en el microcosmos de Panamá, a su vez provocan que se aumente la posibilidad de una pérdida estratégica en el contexto internacional.

Por ejemplo: si logran parar el Proyecto de Ley 624, como probablemente lo hagan, se tomarán unos tragos para celebrar la victoria táctica, pero acrecentarán su distancia de polos importantes de poder del mundo.

Lo realmente preocupante de todo esto es que ellos no fracasarán solos, sino que si siguen su ruta se llevarán al país entero con ellos.

Panamá, con un bajón de 17%, fue una de las economías con mayor caída del PIB en América Latina en el 2020. La deuda y el desempleo nos agobian en esta economía post COVID. ¿Resistirá el país el golpe de una nueva versión de los "Panama Papers" o de una nueva andanada de Listas Clinton?

Los defensores de los NOC no van a cambiar. Ahora mismo eso no es lo

relevante. Lo más importante es si la mayoría de la sociedad, por miedo, ignorancia o desdén, va a permitir que el país de todos, lo sigan llevando ante un innecesario y potencialmente grave enfrentamiento con la comunidad internacional.

Ojalá que nada pase. Pero si algo complicado se nos viene encima a todos los panameños, como consecuencia de la falta de visión en estos temas que tengamos todos como sociedad, no tendremos excusas porque es fácil anticipar lo que podría pasar.

Explora nuestra colección de boletines legales en www.legaladvisorpanama.com



WWW.LEGALADVISORPANAMA.COM

M: +507 6679-4646 E: CORTES@LEGALADVISORPANAMA.COM

   [@PUBLICOCORTES.LAWYER](https://www.instagram.com/PUBLICOCORTES.LAWYER)