

# Sección Fiscal



# República de Panamá

## Sección Fiscal



New York, Abril 26 de 1926.  
Sr. George E. Roberts.  
Vicepresidente del National City Bank,  
New York.

Estimado señor:

A principios de Enero me invitó Ud. Para que lo ayudara a hacer un examen de las condiciones financieras de la República de Panamá. Se me pidió específicamente que trazara los procedimientos administrativos necesarios para balancear el Presupuesto.

Acepté hacerlo, a condición de ser relevado temporalmente de mis obligaciones como Jefe de la «United States Bureau Officiency». Habiendo obtenido el permiso necesario para emprender el trabajo, me embarqué para Panamá el 16 de Febrero, acompañado por mis asistentes señores Herbert H. Rapp, James V. Bennet, Paul L. Peterson.

Hemos terminado nuestro trabajo y tenemos el placer de entregar el informe adjunto relativo a nuestros estudios y recomendaciones. Creo que este informe presenta un programa definitivo y constructivo. Espero que a Ud. Le agrada y que los funcionarios del Gobierno de Panamá lo encontrarán de mucha utilidad.

Soy, estimado señor,  
Respetuosamente suyo,

*HERBERT D. BROWN.*

## Alcance de este Informe



ESTA SECCIÓN ESTÁ DEDICADA AL ESTUDIO DE LOS ASUNTOS FISCALES DEL GOBIERNO y la organización y funcionamiento de sus actividades comerciales ordinarias. Incluye un programa para la reforma del sistema de presupuesto y contabilidad oficiales y ofrece indicaciones para la reorganización de los departamentos ejecutivos y el mejoramiento de su eficiencia y métodos de operación. La Sección Fiscal contiene además un análisis del origen de las rentas de Panamá y un examen detallado de los egresos, por Departamentos.

Al final de ese Informe se encuentra una serie de recomendaciones específicas y detalladas, las que para mayor facilidad se resumen aquí de la manera siguiente:

1. Aprobación de una ley que provea el establecimiento de un sistema adecuado de presupuestos.
2. Aprobación de una ley para la creación de la Contraloría General.
3. Instalación de un sistema de contabilidad que asegure el control perfecto de todos los fondos y bienes del Gobierno.
4. Reagrupación de las actividades gubernamentales conforme a sus funciones.
5. Reformas del Servicio Civil mediante la aprobación de una ley de Servicio Civil modificada y mediante el abandono de la práctica de imponer un gravamen general a los salarios de todos los empleados del Gobierno (el 5%).

6. Reorganización del sistema de compras del Gobierno y de los métodos para la contratación de abastos y materiales.
7. Revisión del sistema de ingresos inclusive la sustitución de derechos específicos por los derechos ad valorem, y una reducción gradual de los derechos de importación conforme las rentas de otras fuentes de tributación aumenten como resultado de la aplicación de tasas más elevadas y mejores métodos de cobro y a medida que se creen rentas por la imposición de nuevos tributos.
8. Disminución radical de los gastos del Gobierno de modo de mantenerlos dentro de los límites de las rentas calculadas.

Un breve bosquejo de la forma general y de la organización del Gobierno de la República y un resumen de su historia financiera no pueden menos que constituir un proemio adecuado al estudio de sus actuales problemas fiscales y gubernativos.

## OBJETO DEL INFORME

ESTE INFORME SE LIMITA A examinar los asuntos fiscales del Gobierno y la organización y funcionamiento de sus actividades ordinarias. Presenta un programa reformativo del procedimiento presupuestal y contable del Gobierno y ofrece sugerencias para reorganizar sus departamentos y mejorar la eficiencia de sus métodos administrativos. También contiene un análisis de las fuentes de ingreso de Panamá y una discusión detallada de los egresos actuales de cada departamento.

Las afirmaciones contenidas en este Informe son el resultado de un esfuerzo consciente para reunir todos los datos pertinentes y ninguna recomendación se presenta sin una cuidadosa consideración de su practicabilidad desde todo punto de vista. Los hechos presentados han sido obtenidos directamente por nosotros mediante investigaciones realizadas en todas las oficinas del Gobierno.

Durante nuestra investigación fuimos recibidos en todas partes con cortesía y se nos brindó sincera cooperación. Nos es placentero atestiguar que no encontramos ningún funcionario o empleado del Gobierno inclinado a hacer recriminaciones a los responsables de la administración de los asuntos de la República, ni tampoco un solo individuo dispuesto a violar la confianza depositada en él por superiores.

Deseamos también expresar nuestro profundo agradecimiento al pueblo de Panamá por la manera bondadosa con que nos recibió.

### NECESIDAD DE INVESTIGACIÓN EN EL BANCO NACIONAL

ESTE INFORME SÓLO CONTIENE REFERENCIA CASUAL al Banco Nacional. Sentimos que lo limitado de nuestro tiempo y el objeto de nuestro examen hiciera imposible investigar la fase más vital de las finanzas del Gobierno de Panamá. Sin embargo, hemos reunido información suficiente sobre la situación fiscal de esta institución para permitirnos señalar al Gobierno en los términos más fuertes la necesidad de un examen y revisión completa de los negocios del Banco. Aunque es cierto que el Banco Nacional sólo puede emitir una cantidad insignificante de moneda fraccionaria de plata y que la paridad de la moneda de la República está asegurada por el uso general de la moneda norteamericana, sus operaciones están vitalmente entrelazadas con los asuntos fiscales del Gobierno panameño, puesto que sus empréstitos y estabilidad financiera están garantizadas por dicho Gobierno. Un examen detallado del Banco debe efectuarse a la mayor brevedad posible.

### RESUMEN DE LOS HECHOS ENCONTRADOS Y RECOMENDACIONES PROPUESTAS

LAS FAMILIAS DE PANAMÁ SE encuentran en la actualidad en una condición crítica (1929). El tesoro está desprovisto de dinero, la cuenta del Gobierno en Banco Nacional está sobregirada, existe una deuda flotante de cuentas por pagar de cerca de millón y medio de balboas y los gastos ordinarios continúan aumentando. La Asamblea Nacional no ha cumplido con su obligación de aprobar los presupuestos durante los últimos diez años y aún las partidas incluidas en el Presupuesto expedido por el Presidente son burladas. De este modo, el procedimiento legal para preparar y votar el Presupuesto ha caído casi por completo en desuso. El sistema de control contable desarrollado cuidadosamente hace varios años ha sido abandonado, con el resultado de que es imposible obtener un conocimiento exacto de la

condición de las finanzas nacionales, las obligaciones pendientes y los saldos disponibles de las diferentes apropiaciones. La agrupación de las dependencias administrativas del Gobierno no responden a un plan uniforme. Los asuntos oficiales frecuentemente se manejan con métodos anticuados o invalidados. La eficiencia del personal en servicio es baja debido a los venenosos efectos del nepotismo y la política.

A pesar de que las entradas provenientes de los impuestos han aumentado últimamente a causa de algunas mejoras en los negocios, en las condiciones económicas y a causa de un cambio en los impuestos, el sistema tributario del país requiere sin embargo examen. Los derechos de importación son en su mayoría parte ad valorem en lugar de ser derechos específicos. El avalúo, es tan irregular que hace posible la introducción de algunas mercancías sin haber pagado la suma justa de impuestos.

El análisis detallado de los gastos gubernamentales indica varios lugares donde pueden efectuarse reducciones.

Al final del Informe se encontrará una lista de recomendaciones específicas y detalladas.

## Organización del Gobierno (A)

En sus lineamientos generales, la organización del Gobierno Nacional es similar a la del Gobierno de los Estados Unidos. Está dividido en tres ramas coordinadas; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La ley orgánica de la República de Panamá está incorporada en la Constitución aprobada el 15 de febrero de 1904.

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente, que es el, elegido por voto popular por un periodo de cuatro años. No existe el Vicepresidente, pero la Asamblea Nacional cada dos años elige tres designados que pueden sustituir al Presidente, en su orden respectivo, en caso de ausencia, incapacidad o muerte.

Existe cinco Departamentos ejecutivos, a saber: 1. Gobierno y Justicia; 2. Relaciones Exteriores; 3. Hacienda y Tesoro; 4. Instrucción Pública; y 5. Agricultura y Obras Públicas.<sup>1</sup> Los Secretarios de estos cinco Departamentos son nombrados por el Presidente y constituyen su Gabinete, y actúan como sus consejeros en todos los asuntos que afectan la administración pública. Como Jefes de Departamento, los Secretarios son los encargados de ejecutar los planes del Presidente y de velar por que se cumplan las leyes expedidas por la Asamblea Nacional.

El Poder Legislativo residen en la Asamblea Nacional. Esta consiste de 46 diputados elegidos por el voto popular del pueblo por un periodo de cuatro años; eligiéndose un diputado por cada 10,000 habitantes o fracción de 5,000 o más. La Asamblea se reúne en sesiones ordinarias en la ciudad de Panamá cada dos años el día primero de septiembre. Esas sesiones duran noventa días; al expirar ese periodo el Cuerpo puede prorrogar sus sesiones por treinta días más si existen asuntos que exijan su atención. El Presidente tiene también facultad de convocar la Asamblea a sesiones extraordinarias cuando lo considera conveniente para el bienestar público.

La Asamblea está autorizada para hacer leyes para el Gobierno de la Nación, para aprobar los presupuestos, establecer derechos aduanales, impuestos y gravámenes, para calificar las ejecutorias de sus propios miembros, y desempeñar las demás funciones generalmente encomendadas en una República al Poder Legislativo del Gobierno.

El Poder Judicial del Gobierno consiste de la Corte Suprema de Justicia, un Juzgado Superior, Juzgados de Circuito y Juzgados Municipales.

La República de Panamá está dividida en nueve subdivisiones políticas; Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá

---

1 En el Apéndice se encontrará un esbozo de la organización y funciones de los diversos Departamentos.

y Veraguas. Una sección especial del país que bordea el Océano Atlántico, al ese de Colón, conocida con el nombre de Intendencia de San Blas, ha sido dedicada como reserva para los indios de San Blas. Las provincias están divididas en municipios o distritos, cuya principal autoridad ejecutiva es el Alcalde que es nombrado y pagado por el Gobierno Nacional. Cada distrito o municipio posee su cuerpo legislativo propio llamado Consejo Municipal, que está facultado para expedir ordenanzas y disposiciones locales para el gobierno de la municipalidad y para establecer impuestos dentro de límites estrechos que le marca el Gobierno Nacional.

Como ejemplo del alto grado de centralización a que se ha llegado en todas las funciones gubernativas, puede señalarse el hecho de que el Presupuesto de la ciudad más grande del país, la ciudad de Panamá que cuenta con unos 65,000 habitantes, no llega a \$225,000.00 al año. El total de los presupuestos del resto de los municipios de la República no llega a \$500,000.00 al año.



## HISTORIA DE LAS RENTAS Y EROGACIONES DEL GOBIERNO (A)

LA HISTORIA DE LAS TRANSACCIONES financieras de la República de Panamá, es necesariamente corta porque la República de Panamá ha existido sólo un poco más de un cuarto de siglo.

Es interesante notar lo que costaba gobernar a Panamá cuando era una provincia de Colombia. Con anterioridad al momento en que Panamá declaró su independencia, el presupuesto colombiano (Presupuesto de Rentas y Gastos del Departamento de Panamá) contenía una partida de \$2,214,000.00 (B. 0.50 cada peso) para la operación del Gobierno del Departamento de Panamá. Es decir, que contaba algo más de un millón de balboas al benio gobernar al pueblo de Panamá bajo la dominación de Colombia, educar sus habitantes, administrar justicia y proveer a todos aquellos servicios para los cuales los gobiernos están organizados y establecidos.

## Finanzas del nuevo Gobierno (C)

EL PUEBLO DE PANAMÁ FUE más afortunado que la mayoría de los pueblos que tratan de formar su propio Gobierno, debido no sólo a la protección de los Estados Unidos contra una agresión exterior y de sus gobernantes anteriores, sino también porque a sus finanzas se le dio un impulso de lo más favorable.

En virtud de los términos del Tratado las finanzas recibieron gran impulso al principiar Panamá su carrera de nación independiente. El tratado no sólo brindaba garantía de la Independencia de Panamá, con lo que quedaba asegurada su independencia sin guerra, sino que dos ingresos valiosos e importantes se ponían a su disposición, uno aprovechable inmediatamente y el otro, nueve años más tarde. Estos eran, en primer lugar, la suma sustancial de diez millones de dólares recibida en pago de la concesión hecha a perpetuidad a los Estados Unidos de la servidumbre de paso para un canal para buques, etc., y, en segundo lugar, la anualidad de 250,000.00 dólares que sería pagada durante todo el tiempo que dure la Convención del Canal, a partir del noveno año de su fecha. Dicho Tratado fue firmado por los representantes acreditados de los dos Gobiernos en Washington, el 18 de noviembre de 1903, y posteriormente ratificados por los respectivos Gobiernos, en Panamá el 2 de Diciembre de 1903 y en Washington el 26 de febrero de 1904.

El pago de estas sumas fue garantizado por el artículo 14 del Tratado que dice: « Como precio de compensación de los Derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de 10,000,000.00 de dólares en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este Convenio, de doscientos cincuenta mil dólares en la misma moneda de oro comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada.

Las estipulaciones de este artículo serán en adición a todos los demás beneficios que obtiene la República de Panamá de acuerdo con esta conversión.

Pero ninguna demora o diferencia de opinión con motivo de este artículo o de

cualquiera otra estipulación de este Tratado afectará o interrumpirá la completa ejecución y efecto de esta Convención en las demás partes.»

De los diez millones de dólares recibidos conforme a este convenio, la República de Panamá apartó seis millones y con ellos formó lo que se conoce con el nombre de «Fondo Constitucional», que ha sido invertido en primera hipoteca sobre inmuebles de la ciudad de Nueva York. Este procedimiento ha resultado beneficioso para Panamá por cuanto que no sólo ha venido rindiendo la inversión una renta regular, sino que ha constituido una excelente garantía para los empréstitos nacionales que se han negociado posteriormente para obras públicas. En los últimos nueve años la renta producida por esa inversión ha ascendido a \$312,419.00. Los cuatro millones de dólares restantes del pago del Tratado, se retuvieron en calidad de efectivo disponible para financiar el nuevo gobierno en los primeros años de existencia.

Lo que se hizo con los cuatro millones restantes del pago de los millones, de acuerdo con el Tratado, no hemos podido averiguarlo. No existen comprobantes de ello. Probablemente se consumieron en gastos ordinarios.

El nuevo Gobierno tenía jurisdicción sobre un territorio de 32.380 millas cuadradas y sobre una población de menos de medio millón de habitantes. Era lógico pensar que los gastos de la nueva Administración gubernamental igualarían o más probablemente excederían a los existentes en la época de la dominación colombiana.

Existen muy escasos datos acerca de las rentas y erogaciones con anterioridad a 1907; y aún para después de 1907, sólo disponemos de los cálculos de las rentas y gastos según se consignan en los respectivos presupuestos.

Los primeros presupuestos del nuevo Gobierno se hicieron de acuerdo con el calendario, por el periodo de dos años, ya que la Asamblea Nacional se reunía una vez cada dos años. El cambio de las fechas del año fiscal no ocurrió sino en 1919 cuando se nombró el primer agente Fiscal.

Nunca se ha hecho un computo de las erogaciones y entradas efectivas de dinero. El monto de las partidas suplementarias y créditos extraordinarios

que se han votado, tampoco se conoce. Sin embargo, la adjunta Tabla de rentas y erogaciones presupuestas (Tabla N° C - 2 del Apéndice) dará una idea bastante aproximada de las erogaciones de la República en aquella época.

## **Las finanzas de Panamá durante el periodo de la Gran Guerra, 1914 - 1919 (B)**

El año de 1914 marca un cambio en los asuntos de la República. No sólo fue este año cuando se hizo el primer pago de las anualidades del Canal y cuando se negoció el primer empréstito extranjero de Panamá, sino que fue el año en que estalló la Guerra Mundial. Entre 1914 y 1919, año este último en que Panamá nombró su primer Agente Fiscal, la República experimentó la mortificante situación financiera porque atravesaron en aquellos días trascendentales todos los pueblos civilizados. La Gran Guerra causó una disminución de las rentas. Las actividades comerciales estaban casi completamente paralizadas en todas las naciones industriales de Europa. Desde que los Estados Unidos entraron a la Guerra en 1917 hasta fines de 1918, las rentas de Panamá sufrieron los efectos de aquel desastre. La interrupción del intercambio, comercial afectó de manera sensible los derechos de importación, que es la principal fuente de ingresos nacionales de Panamá.

Esa situación se puede apreciar perfectamente en los estados adjuntos (Tablas N° 2 a la 7). Se verá por la Tabla comparativa de Presupuestos (N° 4), que para el bienio de 1915-1916 el presupuesto se basaba en rentas que se esperaba que llegaran a \$10,953,600.00. Sin embargo, a causa de la depresión financiera característica de este periodo las rentas efectivas cobradas llegaron apenas a \$6,500,000.00. Esto hizo indispensables recortes drásticos al Presupuesto, medida que se hacía más urgente todavía por el hecho de que en el bienio anterior a esa disminución de las rentas, las erogaciones habían excedido las entradas en unos \$400,000.00. El malestar del país fue acentuándose conforme pasaban los años, y ya en 1918 la situación del Tesoro era verdadera-

mente crítica. El pago de los salarios en muchos casos estaba atrasado por varios meses, dando por resultado que los empleados se vieran obligados a vender sus cuentas a agiotistas con descuentos escandalosos; y los comerciantes locales se negaban a atender pedidos de abastos del Gobierno a menos de que fueran acompañados de su valor en efectivo. Como la contabilidad del Tesoro no estaba centralizada, era imposible mantener un control conveniente sobre las transacciones financieras del Gobierno, y por consiguiente se hacía imposible determinar con precisión alguna la verdadera condición del Tesoro.

### **Nombramiento del Agente Fiscal, 1919 (B)**

Hacia fines del año de 1918 la situación se hizo tan violenta, que era inminente un completo colapso a menos de que se adoptaran medidas extremas de reforma. Enterada de la situación, la Asamblea aprobó el 30 de diciembre de 1918 una ley (la 30) por la cual se autoriza el nombramiento de un funcionario que había de conocerse con el título de Agente Fiscal, y cuyos deberes sustancialmente serían los de un Contralor de Cuentas y consejero del Presidente en asuntos de finanzas.

Incluida en la tarea de reorganización, estaba la de tratar de instalar los métodos más eficientes para coleccionar las entradas y para gastar esos impuestos. Esto demandaba la instalación de sistemas modernos de contabilidad. La ley original le daba al Presidente poder para improbar las decisiones del Agente Fiscal, pero en tales casos, el Agente Fiscal tenía derecho de apelar ante la Corte Suprema. Esta ley fue modificada hasta cierto punto después por un decreto presidencial del 2 de abril de 1923 que definía con más precisión los deberes del Agente Fiscal y le retiraba su derecho de apelación ante la Corte Suprema de Justicia y dejaba la aprobación final de las cuentas y reclamos en manos del Consejo de Gabinete, con la excepción de que al reclamante se le daba el derecho de apelar ante la Corte Suprema en los casos en que el Consejo de Gabinete desaprobara su reclamo.

La ley estipuló de manera expresa que no era indispensable que el Agente Fiscal fuera ciudadano del país y el Presidente nombró para ocupar el puesto a un ciudadano de los Estados Unidos, el señor A. T. Ruan, quien había tenido

experiencia en análogos puestos de confianza con el Gobierno de los Estados Unidos el las Filipinas y Haití. El señor Ruan, con la aprobación del Presidente y la cooperación del Secretario de Hacienda, implantó importantes cambios en la organización y métodos del Tesoro y en el sistema general de contabilidad.

Bajo el viejo sistema el Gobierno mantenía sus propios depositarios, consistentes del Tesoro General en el asiento del Gobierno y de Colectores de Hacienda en las Provincias. Ese sistema puede ser que haya sido copiado del sistema que estaba en uso en los Estados Unidos en la época en que se estableció el Gobierno de Panamá; pero era un sistema costoso, y en Panamá contribuía a que careciera de efectivo control central sobre los recibos y desembolsos de los fondos del Tesoro. Bajo el nuevo sistema se abolieron las Colecturías de Hacienda, y el Tesoro cesó de manejar dineros en virtud de un contrato celebrado con la International Banking Corporation, por intermedio de su Sucursal en la Capital y las agencias en las provincias, se convirtió en el depositario del Gobierno y asumió la custodia de todos los fondos de éste. Todas las rentas eran pagadas al Banco y los desembolsos se cubrían con cheques girados contra el mismo. Era condición indispensable debían estar firmados conjuntamente por el Secretario de Hacienda y el Agente Fiscal, o las personas que éstos designaran al efecto. Más tarde las operaciones bancarias fueron traspasadas de la International Banking Corporation al Banco Nacional, institución cuyo capital social le pertenece totalmente al Gobierno.

Cuando el primer Agente Fiscal entró a servir, las obligaciones corrientes contra el Tesoro que había pendientes de pago ascendían aproximadamente a \$1,000,000.00, mientras que el dinero en caja llegaba a un poquito más de \$9,000.00. La deuda pública era de \$7,000,000.00. El Agente Fiscal efectuó numerosas reformas en las prácticas departamentales aparte de la reorganización de que ya se ha hecho mención, y su paso por esa oficina se señaló por una labor concienzuda eficiente. Los métodos mejorados inaugurados por él

deben ser tenidos como un factor importante en la rehabilitación de las finanzas que tuvo lugar durante el tiempo que él desempeñó el cargo.

Sin embargo, el movimiento en las rentas que vino después de la terminación de Guerra Mundial en noviembre de 1918, alteró la situación de manera notable. Los negocios revivieron, los precios de los artículos aumentaron y la prosperidad de la época se reflejó naturalmente en el aumento de las rentas, particularmente en los derechos de importación que se cobran sobre una base ad valorem. Esta actividad comercial inusitada continuó durante todo el año de 1920 y hasta mediados de 1921. El Tesoro Público de Panamá, custodiado por un vigilante Agente Fiscal, cosechó los frutos naturales de la situación. Al terminar el bienio del 30 de junio de 1921, las rentas acusaban un exceso sobre las erogaciones de más de tres millones de dólares que se usaron casi exclusivamente en carreteras.

Es bueno apuntar que no todo el saldo favorable en el Tesoro, después de dos años de actividades de parte del Agente fiscal, debe atribuirse a los nuevos métodos por él introducidos. Debe dársele crédito sin duda alguna, a los altos precios que prevalecieron en el mundo entero después de la firma del Armisticio, al 11 de Noviembre de 1918. Los negocios revivieron; los precios de los artículos aumentaron y la prosperidad de la época se reflejó naturalmente en el aumento de las rentas, particularmente en los derechos de importación. Otros impuestos aumentaron correspondientemente.

### **Depresión económica, 1921-1923 (B)**

El periodo de prosperidad financiera que siguió a la firma del Armisticio, y que contribuyó a que el Tesoro tuviera un superávit, fue de corta duración. El alto nivel de los precios que fue característico de esa época en todo el mundo, no descansaba sobre la base sólida de una sana natural para los artículos, sino que era la consecuencia de tendencias perturbadas y especulativas que vinieron como corolario de la Gran Guerra. En 1921 se presentó la desinflación del dinero y del crédito seguida del descenso en los precios, y las entradas de las aduanas acusaron gran disminución.

Era tiempo de andar con cautela y a pesar de las advertencias del Agente Fiscal, los gastos continuaron aumentando.

Un extenso programa de obras públicas estaba en curso de ejecución, y hubo de recortársele en parte. Mediante esta política fue posible evitar un déficit y el bienio de 1921-1923 cerró dejando una suma moderada de dinero en el Tesoro. No obstante que en ese bienio las entradas habían bajado casi un millón y medio de dólares y los gastos aumentaron en más de cuatro millones, el Tesoro acusó un saldo efectivo en caja de casi medio millón de dólares al terminar 1923.

De estas erogaciones alzadas aproximadamente \$3,300,000.00 se gastaron para fines capitales, en su mayor parte en la construcción de nuevos caminos. El aumento de los gastos ordinarios llegó a casi millón y medio de dólares. El dinero acumulado en el bienio de 1919-1921 se había gastado en la construcción de carreteras. Antes de que terminara el año de 1922 ya se había gastado completamente y el trabajo de nuevas construcciones tuvo que suspenderse.

### Erogaciones de 1923-1925 (B)

Durante el bienio que terminó el 30 de junio de 1925, las erogaciones para la marcha regular de los departamentos aumentaron de tal manera que ninguna parte del aumento de ingreso, que llegó a \$1,746,000.00, pudo ser destinados a fines capitales como se había venido haciendo en los ejercicios anteriores. Fue necesario destinarlo a cubrir gastos ordinarios. Con el fin de continuar el programa de construcción de carreteras y erigir un Edificio para los Archivos Nacionales, se negoció un empréstito de cuatro millones de dólares. Pero al finalizar el año de 1925 no existía déficit en los fondos ordinarios y el Tesoro se encontraba en estado solvente.

El bienio siguiente (1925-1927), sin embargo, terminó con un déficit de cerca de trescientos mil dólares, a pesar de que los ingresos aumentaron en cerca de dos millones de dólares.

Era un pequeño déficit, en verdad, PERO NO DEBÍA EXISTIR NINGÚN DÉFICIT DESDE QUE LA RECAUDACIÓN DE RENTAS había aumentado en cerca de B. 2,000,000.00.

Este aumento se debió principalmente a un alza de un tercio en los impuestos de importación y aumentos generales en los impuestos sobre licores e inmuebles. Desgraciadamente, el aumento de los gastos ordinarios de la administración no sólo se mantuvo a la par del aumento de los ingresos sino que lo supero en más de \$1,180,000.00. A esto hay que añadir un aumento neto de \$420,000.00 en cuentas sin pagar al final del bienio, lo que eleva el aumento en las erogaciones por gastos ordinarios aun poco más de \$360,000.00. El resultado fue un déficit.

Durante este periodo se contrataron nuevos empréstitos. Con el fin de ensanchar el ferrocarril de Chiriquí y de continuar la construcción de carreteras, el Gobierno obtuvo en préstamo cinco millones de dólares.

### **La situación actual, 1927-1929 (B)**

En el bienio actual el continuo aumento de las erogaciones ha alcanzado proporciones alarmantes. Sólo tres cuartas partes del bienio han transcurrido y los gastos ordinarios han sido apenas de \$1,250,000.00 menos que para el bienio anterior completo. De continuar las erogaciones aumentando en esta forma, habrían llegado a unos \$16,000,000.00 para cuando termine el ejercicio el 30 de junio de 1929. La situación actual indica que al iniciarse el próximo periodo fiscal habrá pendientes cuentas por pagar y otras obligaciones por un poco más de \$1,350,000.00 lo que excederá en unos \$850,000.00 el monto de las obligaciones flotantes provenientes del ejercicio anterior, lo que significa que el desquiciamiento que existía en el Presupuesto a fines de 1927 se ha agudizado.

Según un estado suministrado por el Agente Fiscal el 12 de abril de 1929, la deuda flotante y cuentas pendientes de pago alcanzaban en marzo 31 de 1929 un total de \$1,357,285.33. En esa fecha el Tesoro se encontraba sobregirado en su cuenta bancaria por la suma de \$147,698.95. Y el número y

valor de los vales o pagarés emitidos por el Gobierno a cuenta de obligaciones corrientes ha aumentado considerablemente durante los últimos meses, lo mismo que el monto de las obligaciones a corto plazo.

Como una ilustración de esta tendencia podemos citar el caso de las recientes transacciones del Gobierno con la Compañía Panameña de Fuerza y Luz. Se le dieron pagarés por la cantidad de B. 10.000.00 para cubrir cuentas vencidas mientras que al mismo tiempo cuentas ordinarias de la Compañía que alcanzaban B. 20.000.00 mensuales se dejaban acumular.

Como los ingresos de los tres últimos meses del bienio actual probablemente no serán suficiente siquiera para cubrir las erogaciones que se venzan en el mismo periodo, puede presumirse que la deuda flotante pendiente y las obligaciones no pagadas al finalizar el año, no bajarán de \$1,350,000.00 y hasta es posible que lleguen a \$1,500,000.00.

Es cierto que como para contrarrestar el enorme aumento habido en las erogaciones durante el bienio actual, ha ocurrido un extraordinario aumento en las rentas, que es probable que lleguen a unos \$16,000,000.00. Este aumento se ha debido principalmente al desarrollo del turismo y a la estada de la flota Americana íntegra en aguas adyacentes a Panamá en el invierno de 1928-1929. No hay motivos para creer que los ingresos serán tan altos durante el próximo bienio; y nosotros consideramos que sería poco cuerdo contar con que se mantendrán sobre esa base.

Los gastos en los primeros seis meses del segundo año del actual bienio son muy superiores a los de la primera mitad del ejercicio. Esto se ha debido a los aumentos sustanciales de salarios decretados por la Asamblea en sus últimas sesiones, al aumento del personal y una alza general en los gastos de todos los Departamentos. Las erogaciones durante la primera mitad de 1929 fueron a razón de diez millones de dólares al año o sea unos veinte millones en e bienio.

Esto indica que probablemente habrá un déficit de cerca de B. 1,750,000.00 para el próximo bienio.

Resulta evidente que no es posible continuar las erogaciones en esa proporción sin riesgo de graves consecuencias.

## **Historia de la deuda pública (B)**

Por el anterior bosquejo se habrá visto que al principiar su existencia de nación independiente Panamá poseía las mejores garantías colaterales que ofrecer en relación con cualquier empréstito que quisiese negociar: a saber, el Fondo Constitucional de \$6,000,000.00 que tenía invertido en primeras hipotecas sobre inmuebles en la ciudad de Nueva York. Mas el país se encontraba en estado de atraso, sin haciendas productivas, sin minas o fábricas, y necesitaba más que todo de caminos y ferrocarriles que conectaran entre sí los distintos puertos de la República y pusieran en comunicación su interior con el mundo exterior; pero no se negociaron empréstitos extranjeros sino hasta el año de 1914. Sólo se habían negociado unos cuantos préstamos pequeños interiores. En 1914, a poco de haber efectuado los Estados Unidos el pago de la primera anualidad del Canal, Panamá negoció un empréstito extranjero, gravando por primera vez esas anualidades.

### **LA DEUDA EXTRANJERA (B) Empréstito de 1914 (C)**

Este empréstito fue de \$2,250,000.00 y se consiguió con el objeto de construir el Ferrocarril de Chiriquí, vía que comunica a David, capital de la rica Provincia de Chiriquí, con el puerto de Pedregal, y fue colocado en el Farmers' Loan and Trust Company de Nueva York, al tipo de cinco por ciento por un periodo de treinta años, venciendo los bonos en 1944. Los gastos de amortización e intereses llegaban a \$190,259.00 al año. Como se deja dicho, ese empréstito se garantizó con la anualidad del Canal de \$250,000.00 que el Gobierno de la República recibirá de los Estados Unidos a perpetuidad.

## Empréstito de 1915 (C)

Otro empréstito se negoció en los Estados Unidos por \$1,200,00.00 al cinco por ciento y con un descuento inicial del cuatro por ciento. Esta deuda era reembolsable en nueve años a razón de \$130,000.00 pagaderos en diciembre de cada año excepto en 1925 cuando la suma a pagar sería de \$160,000.00. Este empréstito se obtuvo con el fin de consolidar deudas internas existentes.

## Deuda pública (C)

Al finalizar el año de 1919 la deuda pública de la República era como sigue, según datos consignados en la *Memoria de Hacienda* publicada en 1920:

Saldo del empréstito para la construcción del Ferrocarril de Chiriquí	\$1,947,500.00
Saldo del empréstito de \$1,200.00 para la cancelación de la deuda anterior	940,000.00
Monto de la deuda al Gobierno Americano por la construcción del acueducto, alcantarillado y pavimentación de calles en las ciudades de Panamá y Colón	2,034,081.11
Saldo del empréstito de la United Fruit Company para obras públicas en Bocas del Toro	696,000.00
Otras partidas de la deuda interna	1,463,955.00
Total	\$7,081,536.11

De este total global de la deuda pública sólo \$2,887,500.00 corresponde a deudas extranjeras. La deuda al Gobierno de los Estados Unidos proviene de trabajos ejecutados por las autoridades de la Zona del Canal. Conforme a los términos del Tratado, los Estados Unidos serán reembolsados gradualmente, con intereses al cuatro por ciento, en un periodo de cincuenta años aplicándose con tal efecto la renta del agua pagada por el público. En vista de esas circunstancias, esta deuda puede con propiedad ser considerada parte de la deuda interna.

La cantidad anticipada por la United Fruit Company para mejoras públicas (obras portuarias) en Bocas del Toro es de naturaleza análoga, ya que las mejoras y la manera de llevarlas a cabo fueron propuestas por la Compañía, y esa suma puede conceptuarse como un anticipo que con otras partidas de la misma clase vienen liquidándose gradualmente con los impuestos que debe pagar la Compañía.

La cantidad anticipada por la United Fruit Company para mejoras públicas en Bocas del Toro se puede considerar también como parte de la deuda interna, desde que el empréstito fue hecho por esa Compañía local, con el fin de hacer mejoras que beneficiaban sus negocios tanto como al Gobierno de Panamá.

### Empréstito de 1923 (C)

El siguiente empréstito extranjero se negoció principalmente con el objeto de continuar la construcción de carreteras que ya se había comenzado con los ingresos de 191-1921. Ese empréstito se hizo por la suma de \$4,500,000.00 y fue autorizado por la Ley 4ª de 1923. Los caminos que habían de construirse se especificaron detalladamente en la Ley dicha. Asimismo, una parte del producto de este empréstito debía usarse para cancelar el pequeño saldo pendiente del empréstito negociado en 1915, y así se hizo. Ese empréstito debía usarse para cancelar el pequeño saldo pendiente del empréstito negociado en 1915, y así se hizo. Ese empréstito de 1923 se contrató con la Guaranty Trust Company of New York al cinco y medio por ciento con un plazo de treinta años. Los gastos de intereses y amortización ascenderían a \$281,000.00 anualmente en los primeros 20 años. Fue garantizado con una primera hipoteca sobre las rentas del Fondo Constitucional de \$6,000,000.00. La renta derivada de ese fondo en los últimos nueve años ha sido como sigue:

AÑO	CANTIDAD
1920	\$320,332.11
1921	324,384.19

1922	304,989.59
1923	329,320.64
1924	331,724.30
1925	314,896.24
1926	312,397.27
1927	280,068.34
1928	293,660.21

Como se ve, pues, las entradas de esta fuente han sido más que suficientes para hacer frente a los gastos de intereses y amortización de intereses y amortización del empréstito , pero para el evento de que no llegasen a cubrir esos gastos, los pagos están afianzados además por una segunda hipoteca sobre las anualidades del Canal.

### Primer empréstito de 1926 (C)

En 1926 se obtuvieron más fondos con que llevar a término la construcción del Ferrocarril de Chiriquí y para algunas otras obras públicas en las Provincias. En ese año se negociaron dos empréstitos. El primero, autorizado por la Ley 27 de 1924, era para ensanchar el Ferrocarril de Chiriquí y construir un muelle en Puerto Armuelles. El principal del empréstito era de \$2,600,000.00. Se negoció con las casas de Kissel, Kinnicutt & Co., y Bauer, Pond and Vivian, de Nueva York. Era la tipo de seis y medio por ciento y por un periodo de 35 años, y la amortización e intereses debían pagarse en abonos mensuales de \$17,333,33. Se garantizó con las entradas del Ferrocarril de Chiriquí, la renta del timbre y con los derechos de exportación.

## Segundo empréstito de 1926 (C)

El segundo empréstito de 1926 se hizo en virtud de autorización conferida por la Ley 9ª de 1926. Se negoció con el fin de reiterar los Bonos de la Defensa Nacional vigentes (parte de la deuda interna); para continuar la construcción del Ferrocarril de Chiriquí; y para construir un acueducto en Bocas del Toro. El monto principal de ese empréstito fue de \$2,200,000.00. Se contrató con las casas de Kissel, Kinnicutt & Co., y Bauer, Pond and Vivian, a razón del seis y medio por ciento por un periodo de treinta años y los gastos de amortización e intereses debían pagarse en abonos mensuales de \$14,866.67. Se garantizó con una primera hipoteca sobre la renta de licores.

## Empréstito de 1927 (C)

En agosto de 1927 se obtuvieron más fondos en préstamos en el extranjero para construir un muelle en el puerto de Aguadulce. Este fue un préstamo de \$148,000.00 y se negoció con una firma canadiense. Debía cancelarse mediante pagos semestrales de \$12,000.00 y vencer en 1933. Fue garantizado con una primera hipoteca sobre las entradas del puerto de Aguadulce.

## Empréstito de 1928 (C)

Siete meses después se negociaba el empréstito más importante en la historia económica de Panamá.

La Ley 5ª de 1928, aprobada el 23 de marzo de ese año, autorizó al Poder Ejecutivo de la República para contratar un empréstito por un valor principal de \$16,000,000.00.

1. Para redimir, en la forma y en la fecha que lo permitieran los respectivos contratos, los Bonos del 6 ½ % emitidos en virtud de las Leyes 27 de 1924 y 9ª de 1926.

2. Para llevar hasta la ciudad de David la gran carretera central que ya había sido terminada hasta la ciudad de Santiago, incluyendo los puentes, alcantarillas y otras obras necesarias;
3. Para llevar a cabo las obras autorizadas por los Artículos Nos. 1 y 3 de la Ley 4ª de 1923, y otras en vigor que versaran sobre la materia;
4. Para prolongar la carretera central, que pasaba por la ciudad de David había de terminar en un punto de la Provincia de Bocas del Toro que señalaría la Comisión de Ingenieros de la Junta Central de Caminos;
5. Para redimir los empréstitos negociados por la Nación en 1914 y 1923 en virtud de las Leyes 29 de 1913, 1ª de 1914 y 4ª de 1923, bajo determinadas condiciones (Tomado del Contrato de Empréstitos que obra en la Oficina del Agente Fiscal).

Este empréstito se ha negociado con la Nacional City Company de Nueva York, habiéndose emitidos \$12,000,000.00 al cinco por ciento por un periodo de treinta y cinco años que terminan en 1963. Los gastos de intereses y amortización son pagaderos semestralmente en abonos de \$365,000.00, aproximadamente, los días 15 de noviembre y 15 de mayo de cada año, hasta que el total haya sido completamente cubierto.

El empréstito se ha garantizado de la manera siguiente:

- A. Un primer gravamen preferente sobre el impuesto de venta de licores al por menor.
- B. Un primer gravamen preferente sobre las entradas netas de la explotación del Ferrocarril Nacional de Chiriquí a Rabo de Puerco o Puerto Armuelles en ese lugar.
- C. Una primera hipoteca sobre la renta neta de los derechos de exportación.

- D. Una primera hipoteca sobre la renta de timbre y papel sellado.
- E. Un segundo o tercer gravamen, según sea el caso, sobre la anualidad del Canal de \$250,000.00 que paga el Gobierno de los Estados Unidos, con sujeción a gravámenes anteriores.
- F. Un segundo gravamen sobre los intereses netos y rentas de todas las inversiones que constituyen el principal del Fondo Constitucional de Panamá, con sujeción a gravámenes anteriores.

Conicionados, sin embargo, al hecho de que las rentas enumeradas en los puntos A, B, C y D, están afectadas a las obligaciones contraídas por la República en conexión con los empréstitos negociados de conformidad con las disposiciones de las Leyes 27 de 1924 y 9ª de 1926 (cuyos empréstitos van a ser retirados con fecha de 1º de diciembre de 1928), mientras haya en vigor algunos de los bonos emitidos en virtud de cualquiera de estos empréstitos y que no hayan sido emplazados par su rescate (Tomado del Contrato de Empréstitos que existe en la Agencia Fiscal).

Aún cuando todos los empréstitos extranjeros han sido garantizados mediante gravámenes específicos sobre determinadas rentas, no se ha presentado la necesidad de segregar ningunas de esas rentas. El servicio de todos los empréstitos se viene cubriendo con puntualidad con los fondos generales a donde ingresan todas las rentas.

### La deuda interna (B)

La deuda interna ha venido fluctuando año tras año. Uno de los renglones más importantes de esa deuda lo constituían los Bonos de la Defensa Nacional que se emitieron durante la emergencia con Costa Rica en 1921. El principal de esa emisión fue de \$500,000.00, y el interés era del ocho por ciento. Los bonos fueron suscritos con exceso en el país, y ya han sido retirados en su totalidad.

Otros de los renglones lo constituían los anticipos hechos por la United Fruit Company y la Balboa Brewing and Refrigerating Company; depósitos hechos por la Compañía de Navegación Nacional y la Chiriquí Land Company, las sumas atrasadas debidas al Gobierno de los Estados Unidos por mejoras hechas por la Zona del Canal en las ciudades de Panamá y Colón; y por cuentas pendientes correspondientes a gastos ordinarios del Gobierno.

### **Obligaciones eventuales (B)**

Aparte de las anteriores partidas de la deuda pública, el Gobierno de Panamá tiene contraída una obligación eventual o contingente en relación con las emisiones de cédulas hipotecarias y demás obligaciones del Banco Nacional, institución que le pertenece en su totalidad al Gobierno. En la actualidad (marzo de 1929) este Banco tiene en circulación bonos por un total aproximado de \$4,000,000.00.

La ciudad de Panamá tiene en circulación bonos por valor de \$500,000.00, que fueron emitidos en junio de 1927 con el fin de consolidar la deuda flotante y para mejoras generales municipales. Estos bonos devengan interés al 6 ½ % y fueron negociados por conducto de la casa Redmond & Co., de Nueva York, actuando el National City Bank of New York como Agente Fiscal.

El Artículo 130 de la Constitución de la República de Panamá estatuye:

Los distritos municipales son autónomos en la administración de sus asuntos internos, pero no podrán contraer deudas sin autorización de la Asamblea Nacional.

En vista del artículo antes citado es lógico presumir que el Gobierno Nacional garantiza, en efecto, las obligaciones municipales y por lo tanto será responsable por la emisión de bonos mencionada en el caso de falta de cumplimiento de la Ciudad de Panamá.

## Deuda pública, 31 de diciembre de 1928 (B)

La Tabla que se inserta a continuación muestra el estado de la deuda nacional al 31 de diciembre de 1928:

### Deuda Extranjera

Emprestito de 1914, pendiente	B.	65,000.00
Emprestito de 1923, pendiente		4,267,000.00
Emprestito de 1927, pendiente		124,000.00
Emprestito de 1928, pendiente		11,944,500.00

Total B. 16,400,500.00

### Deuda Interna

Panamá Brewing Co.	B.	125,000.30
United Fruit Company		109,166.69
United Fruit Company		120,000.01
United Fruit Company		45,000.00

### Zona del Canal

Por obras públicas en Panamá		940,306.62
Por obras públicas en Colón		786,562.77

### Depósitos (Fondos en fideicomiso)

Compañía de Navegación Nacional		50,000.00
Fondo de Lucha Anti-Tuberculosa		15,661.43
Otros		124,240.54
Nacional City Bank (local)		60,000.00

Total 2,375,938.36

### Deuda Flotante

Obligaciones vigentes calculadas al 31 de diciembre de 1928		1,000,000.00
----------------------------------------------------------------	--	--------------

Total B. 19,776,438.36

### Obligaciones eventuales o contingentes:

Bonos del Banco Nacional		2,800,000.00 <sup>1</sup>
--------------------------	--	---------------------------

### Intereses y amortización:

Intereses sobre todos los empréstitos durante el ejercicio fiscal 1929-1931		1,722,025.00
Amortización sobre todos los empréstitos durante el ejercicio fiscal 1929-1931		572,499.86

Total B. 2,294,524.86

<sup>1</sup> Se emitieron Bonos adicionales por B. 1,000,000.00 con posterioridad al 31 de diciembre de 1923.

## Resumen (B)

Por lo anterior se ve que al 31 de diciembre de 1928, la República tenía una deuda total vigente de B. 19,776,438.36 y en adición tenía obligaciones eventuales calculadas en B.2,800,000.00.

Los gastos por concepto de interés sobre la deuda pública para el bienio de 1929-1931 ascenderán a unos \$1,722,025.00 o sea un poco más de once por ciento de las rentas calculadas. Los pagos por amortización sobre la deuda en el mismo periodo llegarán a \$572,000.00 aproximadamente, equivalente a tres cuartos por ciento de las rentas calculadas. Tenemos, pues, que el servicio de la deuda pública absorberá casi un quince por ciento de las rentas calculadas para el próximo bienio (1929-1931).

### LOS PROBLEMAS ACTUALES DE PANAMÁ (A)

El hecho de haber terminado el bienio de 1925-1927 con un déficit y el de 1927-1929 con un desequilibrio aún mayor, indica de manera inequívoca que se hace indispensable una reforma en el manejo de las fianzas. Dos son los puntos de capital importancia a resolver, a saber:

Primera: ¿Cómo puede el Gobierno solventar el déficit corriente?

Segunda: ¿Qué medidas deben adoptarse para evitar que continúen los déficits?

Existen tres medios factibles por los cuales el Gobierno puede tratar de remediar la situación actual, a saber:

1. Negociando un nuevo empréstito;
2. Aumentando las rentas; o
3. Reduciendo las erogaciones.

Al considerar la primera proposición, el punto sobre el cual debemos hacer hincapié es que otro empréstito no ofrecería un solución real del problema. Esto únicamente pospondría el día del desastre fiscal. Solamente detendría el curso de la

actual emergencia hasta llevar al pueblo de Panamá a una situación precaria mucho más aguda. No debe olvidarse que sus principales entradas están ya fuertemente gravadas, incluyendo no sólo la anualidad del Canal y el interés del fondo constitucional sino también sus impuestos más productivos, sus entradas en concepto de importaciones, exportaciones, licores y timbres, las operaciones del Ferrocarril de Chiriquí y las entradas del Muelle de Aguadulce.

Hasta ahora Panamá no ha considerado necesario hacer empréstitos para atender a sus gastos corrientes. En la actualidad ello no es necesario. Los empréstitos negociados hasta el presente han sido hechos con el propósito de llevar a cabo obras públicas que desarrollan el país. Durante cierta época no fue ni siquiera necesario hacer empréstitos en el extranjero con este fin. Había dinero efectivo en la Tesorería ahorrado de las entradas corrientes, por una suma de más de B.3,000,000.00 suficientes para continuar la obra de construcción de carreteras por un número considerable de meses. Si ha sido posible en el pasado, usando de la prudencia, financiar alguna obra de desarrollo con estos ahorros, hoy día en que las entradas han aumentado no debía ser necesario recargar los contribuyentes con otros empréstitos destinados a pagar los gastos corrientes del Gobierno. Creemos que por medio de una administración cuidadosa y enérgica tal necesidad puede ser eliminada, si se toma una acción inmediata, y no sólo pueden los gastos corrientes estar dentro del marco de las entradas, sino que el déficit puede además desaparecer. Aconsejamos, por lo tanto, que no se negocien nuevos empréstitos al presente ni para los gastos ordinarios ni aún para proyectos de construcción e ingeniería.

Generalmente se estima que el obtener dinero a préstamo para hacer frente a los gastos ordinarios es una política deleznable, y hasta ahora Panamá no ha tenido necesidad de hacerlo. Los empréstitos que hasta ahora se han negociado se han dedicado a la construcción de obras públicas, con el propósito de desarrollar el país. Creemos que con una administración cuidadosa y enérgica, y si se toman las medidas necesarias sin pérdida de tiempo, no sólo podrán los gastos ordinarios mantenerse en adelante dentro de los límites de las rentas, sino que el déficit que existe actualmente se irá extinguiendo gradualmente. Aconsejamos, por lo tanto, que no se negocien nuevos empréstitos al presente ni para los gastos ordinarios pero ni para ningunos proyectos de construcción e ingeniería.

Aumentar las rentas sería, desde luego, una forma más satisfactoria de hacerle frente a la situación, si ello fuera posible. Más adelante tocaremos sobre el punto de las leyes de tributación, pero a lo mejor, habría de transcurrir mucho tiempo antes de que los resultados de los cambios que se les hagan a tales leyes, pudieran palpase.

Es una falacia económica el creer, como algunos suponen en Panamá, que las entradas pueden ser aumentadas suficientemente para hacer frente a los pagos de la Tesorería. Nuevas fuentes de ingresos no pueden proveerse indefinidamente para atender a los gastos crecientes sin colocar un peso fatal sobre el pueblo. El desastre vendrá inexorablemente a cualquier nación que trate de levantarse haciendo uso de medios financieros inadecuados.

Comprendemos que el progreso de un país puede ser estimado por ciertas medidas si se pueden obtener nuevas fuentes de ingresos para conseguir los fondos necesarios, pero nos ha parecido fútil estar esperanzados en que un gran aumento en las cargas ordinarias puedan proveer para todos los gastos que han sido presentados por los Jefes de los varios departamentos en sus presupuestos provisionales para el próximo bienio. En el capítulo VI; se descubre y analiza el sistema actual de entradas y en el capítulo XIII se sugieren nuevos métodos de obtener entradas. Creemos que nuestras recomendaciones debieran considerarse con interés, pero algún tiempo pasará antes de que los cambios que sugerimos den los resultados apetecidos. Mientras tanto, es necesario para Panamá balancear su Presupuesto o colocarse en la triste situación de no poder pagar sus deudas.

Hasta donde se nos alcanza, la única forma práctica de salvar la situación inmediatamente es reduciendo los gastos. Los proyectos de presupuestos presentados por los distintos departamentos de lo que necesitarán para el bienio que termina en 1931, arrojan un total de B.20,736,504.49. Las rentas presupuestales calculadas llegan a \$16,000,000.00 cifra que puede considerarse elevada ya que el total de las entradas para el ejercicio que terminó el 30 de junio de 1927, fue de menos de B.15,000,000.00, y los últimos datos disponibles aun cuando acusan un aumento corriente, no permiten presuponer un crecimiento tan grande. Si bien es cierto que los proyectos de presupuestos de gastos de

los Departamentos están sujetos a revisión, aún con los recortes que les ha hecho el Agente Fiscal indican un programa de erogaciones que llega a B.16,820,040.45, y no comprenden todos los aumentos de sueldos votados por la Asamblea en sus últimas sesiones ni los nuevos contratos recientemente ajustados. Sobre la base de un presupuesto conservador de B.15,250,000.00 para las rentas, esto indicaría la posibilidad de un déficit de B.1,750,000.00 al término del ejercicio. La necesidad que existe de reducir inmediatamente la escala de erogaciones es obvia.

Como resultado de un estudio que hemos hecho de la situación y de conferencias sostenidas con jefes de oficinas públicas, hemos llegado a la conclusión de que es perfectamente posible reducir las listas de los salarios en un 25%, sin entorpecer en lo más mínimo la marcha de la Administración. En vista de que las planillas anuales del Gobierno llegan a unos cuatro millones de balboas, una reducción de un 25% en el personal significaría que el peso de un millón de balboas sería inmediatamente eliminado del lado del deudor de la cuenta y el Presupuesto quedaría de hecho balanceado. En alguna parte de este informe indicamos también algunas otras en que creemos pueden introducirse economías. Y si entonces los funcionarios administrativos toman las medidas necesarias para hacer más eficaz el cobro de las rentas, pronto el Tesoro de la República estará en situación desahogada.

Sería doloroso eliminar a los empleados supernumerarios de las planillas del Gobierno, pero peor sería llevar a la nación a la bancarrota de tenerlos en las planillas o hacer empréstitos para pagarles. Obtener B.1,000,000.00 en préstamo significa aumentar la carga actual aproximadamente en B.100,000.00 anuales en concepto de servicio de la deuda, que cubra intereses y amortización. Ello significa, probablemente, poner como garantía el creciente impuesto comercial sobre encomiendas postales, casi la única entrada colateral sobre la cual no pesa todavía ningún gravamen. Por otra parte, el reducir en B.1,000,000.00 la planilla de salarios significa no sólo la eliminación de las deficiencias de la administración, si se hacen las reducciones a base de mérito más bien que a base de influencia personal, sino que salva al

pueblo de Panamá de un fuerte pago de intereses. Si el Gobierno de Panamá hace otro empréstito, se encofrará en una situación peor que nunca. Si la República de Panamá ahorra la misma cantidad por propia iniciativa y esfuerzo mejorará su condición financiera y en corto tiempo volverá a la normalidad gracias a una buena dirección.

La manera más adecuada y científica de tratar el problema de la reducción de personal sería hacer un estudio minucioso de las funciones de cada una de las oficinas gubernamentales y el trabajo hecho por cada empleado. De esta manera la reducción de fuerza se conseguirá científicamente como se acostumbra en los Estados Unidos. En caso de faltar tiempo para investigación detallada sería posible, sin embargo, llegar al mismo fin si los altos empleados administrativos cooperan al efecto.

Sabemos por experiencia lo difícil que es reducir el personal administrativo. Cuando se firmó el Armisticio, después de la Guerra Europea, los departamentos del Gobierno en los Estados Unidos tenían no menos de 117,000 empleados, en Washington. Era necesario reducir este número a menos de 60,000.0, una reducción de cerca del 50%. La tarea fue realizada con dificultad; pero se hizo.



## EL PROBLEMA DEL FUTURO

PARA PREVENIR LA REPETICIÓN DE DIFICULTADES financieras parecidas, el Gobierno de Panamá debe seguir las sugerencias de prudente administración presentadas en este informe. Hemos hecho un esfuerzo para ser precisos en nuestras recomendaciones. Hemos dado pautas detalladas que capacitarían a los dirigentes responsables para formular y poner en práctica un Presupuesto científico, para instalar y aplicar un sistema moderno de contabilidad, para reorganizar los departamentos del Gobierno, para introducir los últimos y más eficientes métodos administrativos, para clasificar y mejorar el personal de los servicios, todo lo cual promoverá no sólo la eficiencia sino la economía en los gastos. Además hemos hecho sugerencias con respecto al sistema de ingresos que mejorarán la condición del Tesoro.

## **PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTALES Y CONTROL DE CONTABILIDAD (A)**

### **Necesidad de una reforma en el Sistema de Presupuesto (B)**

La necesidad más apremiante que confronta la Nación en relación con el control de sus finanzas, es la adopción de un sistema sano de presupuestos y contabilidad. Bajo un sistema tal, los gastos autorizados están limitados por el total de las rentas calculadas de manera conservadora y los gastos efectivos se restringen al monto de tales autorizaciones. Todo Gobierno progresista ahora basa la administración de sus finanzas en un sistema presupuestal, y así lo dispone la Constitución de Panamá.

El hecho de no haberse establecido un programa financiero sistemático en años recientes ha dado margen a un desconocimiento general de toda autoridad sobre las erogaciones y los Departamentos han venido incurriendo obligaciones prácticamente sin sujeción alguna a las partidas autorizadas.

El Agente Fiscal es impotente para controlar esta situación, porque aún cuando generalmente los gastos no deben hacerse sin su aprobación, sus decisiones pueden ser anuladas por el Consejo de Gabinete, acto ese que es final en la rama ejecutiva del Gobierno.

A juzgar por la perspectivas actuales, el bienio de 1929-1931 cerrará con un déficit, y el único motivo de que no hayan ocurrido más graves desequilibrios en años anteriores es que las rentas han excedido los cálculos presupuestales.

En los párrafos siguientes pasamos a examinar el actual sistemas de presupuestos y contabilidad, y esbozamos un plan para remediar sus deficiencias.

### **El sistema actual (B)**

El presupuesto Nacional se confecciona para ejercicios fiscales de dos años (julio primero a junio 30 del segundo año), por el Secretario de Hacienda y Tesoro con la cooperación del Agente Fiscal en acatamiento de disposiciones

constitucionales. El Presupuesto consiste de dos secciones, a saber: 1. Presupuesto de Ingresos, que se basa en las entradas efectivas del Gobierno en el periodo fiscal anterior, y 2. Presupuesto de Egresos, basado en los cálculos de las necesidades de los diversos Departamentos presentados por los respectivos Jefes. Una vez terminado, el Presupuesto es sometido a la consideración del Consejo de Gabinete, y después se le pone en su forma final para ser presentado por el Secretario de Hacienda y Tesoro a la Asamblea dentro de los diez primeros días de las secciones ordinarias, que se celebran cada dos años y que principian el primero de septiembre.

Conforme a las disposiciones de la Constitución, la Asamblea tiene facultad para «votar partidas para los gastos de Administración sobre la base de los presupuestos presentados por el Poder Ejecutivo, sea que se ajusten o no a tales cálculos». La misma disposición faculta al Consejo de Gabinete para que durante el receso de la Asamblea pueda abrir créditos suplementales y extraordinarios aumentando el Presupuesto de Gastos. No existe, sin embargo, ninguna disposición que de manera terminante imponga a la Asamblea o al Consejo de Gabinete la obligación de mantener los gastos aprobados dentro de los límites de las rentas. La ley únicamente estatuye en términos claros que los gastos para cualquier renglón del Presupuesto no deben exceder las cantidades votadas, y prohíbe los trasposos de una partida a otra.

Para cuatro bienios de la última década la Asamblea ha dejado de aprobar Presupuestos. Sin embargo, ha aprobado numerosas leyes fiscales de carácter general en que se ordena la inversión de fondos públicos. Esto se ha hecho sin tomarse la precaución de estructurar primeramente, como lo quiere el sistema de presupuesto, un programa financiero coordinado, en que las proyectadas erogaciones sean cuidadosamente enmarcadas dentro de los límites de las rentas de que probablemente podrá disponerse. Además, se han dictado decretos ejecutivos estableciendo créditos suplementales y extraordinarios de la misma manera, agravando con ello aún más la situación econó-

mica, hasta llegar al extremo de que el engranaje presupuestal establecido de la Nación prácticamente ha dejado de funcionar.

Dos hechos se desprenden en esta situación:

1° Que los gastos se están haciendo en exceso de las autorizaciones;

2° Que el control sobre las cuentas del Gobierno, que la Ley asigna al Agente Fiscal, prácticamente ha dejado de existir. Este estado de cosas es debido al fracaso de la Asamblea Nacional y del Poder Ejecutivo para adoptar y lleva a cabo un programa fiscal bien organizado, y además, a la facultad del Consejo de Gabinete para anular las decisiones del Agente Fiscal.

Es lógico, desde luego, que el actual plan de presupuestos y contabilidad debe ser reemplazado por otro sistema basado en principios convenientes o el desarrollo del país se estancará.

Es nuestro sentir, por lo tanto, que el plan actual de presupuestos y contabilidad debe ser reemplazado por otro sistema que sea más definitivo y efectivo en sus disposiciones.

### Plan propuesto (C)

Un sistema sano de presupuestos comprende: 1. El establecimiento de un programa balanceado de gastos gubernamentales balanceado en las futuras rentas del país calculada de manera conservadora, y 2. El establecimiento de un control sobre las entradas y gastos que garantice que todos los recibos y desembolsos de fondos serán debidamente justificados.

Somos de opinión que para poder establecer un sistema tal en la República será menester dictar dos leyes, a saber: 1. Una ley orgánica de presupuestos, y 2. Una ley que crea la Oficina del Contralor General y disponga la reorganización de los métodos de contabilidad y control oficial. En el apéndice de este informe se encuentran copias de esos proyectos de ley.

En vista de la influencia de las leyes actuales para evitar que el Tesoro incurra obligaciones en exceso de los fondos disponibles, creemos convenient-

te que cualquier plan de presupuestos y contabilidad que se adopte debe contener ciertas disposiciones restrictivas específicas. Las disposiciones cuya adopción recomendamos son como sigue:

1. Confección del Presupuesto por el Contralor General bajo la dirección general del Presidente, cuyo presupuesto debe basarse en las entradas calculadas del Gobierno y en los cálculos de las necesidades que le serán suministrados al Contralor General por los jefes de los diferentes Departamentos.
  2. Incluir en el presupuesto, en detalle, las rentas y erogaciones calculadas de todas las actividades gubernamentales, con excepción de las entradas y erogaciones del Banco Nacional, teniendo cuidado de fijar las partidas de naturaleza general en un mínimo absoluto.
  3. Excluir del presupuesto el producto calculado de los empréstitos extranjeros o domésticos, y el producto de cualesquiera otras operaciones financieras de igual índole, y de la inversión de tales fondos.
  4. Limitar las rentas calculadas en el Presupuesto al doble del promedio de las rentas efectivas durante los tres años completos anteriores, más un cinco por ciento de ese promedio, dándose debida consideración a las partidas de rentas adoptadas, revisadas o abolidas durante ese periodo de tres años.
  5. Limitación del total calculado de las erogaciones al total calculado de las rentas.
  6. Una disposición expresa que el Presupuesto de Gastos no debe exceder al Presupuesto de ingresos.
- 6º Negar a la Asamblea el derecho de aprobar una ley que envuelva erogaciones a menos que también provea las rentas para hacer frente a los nuevos gastos.*
7. Una disposición expresa de que toda proposición se haga en la Asamblea tendiente a aumentar algún renglón del Presupuesto o para crear una nueva partida en él, sólo para ser considerada después de

que se le haya dado aviso oportuno al Secretario de Hacienda para que se presente a la sesión en que haya de considerarse el proyecto y éste haya obtenido del Contralor General una opinión por escrito acerca de la necesidad de tales erogaciones y de la existencia de fondos con que hacerles frente. Todos estos trámites serán publicados en la *Gaceta Oficial*.

8. Resérvasele a la Asamblea Nacional la facultad de eliminar o reducir cualquier renglón del Presupuesto.

9. Disposición expresa de que al someter el Presidente solicitud de créditos suplementales o extraordinarios <sup>1</sup> debe acompañársele de una opinión escrita del Contralor General –que se dará a la publicidad– acerca de la necesidad de tales créditos y de la existencia de fondos disponibles para cubrirlos, a condición, sin embargo, de que esos créditos suplementales no rompan el equilibrio del Presupuesto.

10. Autorización al Consejo de Gabinete para establecer créditos suplementales y extraordinarios cuando la Asamblea esté en receso, a condición de que; a) el Consejo de Gabinete no autorizará ninguno de estos créditos mientras no reciba del Contralor General por escrito una opinión –que se hará pública– acerca de la necesidad de la propuesta de erogación y de la existencia de fondos disponibles con que hacerle frente; b) que no se puedan abrir créditos suplementales para fines que la Asamblea Nacional haya reprobado; y, c) que ningún crédito suplemental que se autorice rompa el equilibrio del Presupuesto.

11. Hacer extensivo el Presupuesto vigente de manera de servir en el bienio siguiente en el evento de que la Asamblea omitiese aprobar un nuevo Presupuesto.

---

1 Los créditos suplementales aumentan las partidas existentes que han resultado ser insuficientes, y los créditos extraordinarios autorizan erogaciones imprevistas en el evento de calamidades públicas.

12. Deposita todas las entradas para el crédito del Tesoro Nacional de conformidad con disposiciones que apruebe el Contralor Central.
13. Prohibir el traspaso de créditos entre partidas del Presupuesto; y prohibición de que las partidas sean gravadas en exceso de las cantidades autorizadas.
14. Desembolso de los fondos del gobierno únicamente contra órdenes de pago giradas por el secretario de Hacienda y Tesoro refrendadas por el Contralor General.
15. Operación de un moderno sistema de contabilidad bajo la dirección del Contrato General.
16. Revisión y finiquito de todas las cuentas del Gobierno Nacional en la oficina del Contralor General.
17. Autorización para que el Contralor General decida en última instancia sobre toda cuenta en que el Gobierno esté interesado.
18. Autorización para que el Contralor General reglamente la forma de contabilidad e informes de los Municipios, y para que haga la revisión final de las cuentas de esas entidades.

### **Análisis del plan propuesto (C)**

El propósito del plan propuesto es establecer un sistema de presupuesto y contabilidad que: 1. Ofrecerá al principio de cualquier ejercicio fiscal un Presupuesto balanceado basado en el estudio científico de las entradas, por una parte, y las necesidades de los departamentos, por la otra; 2. Le dará flexibilidad al programa de tal manera que puedan hacerse ajuste de tiempo en tiempo conforme las circunstancias lo permitan; y 3. Proveerá los medios de controlar el cobro y desembolso de fondos y reducir a un mínimo la probabilidad de que se produzcan déficits en cualquier periodo fiscal.

## El plan producirá un Presupuesto balanceado (C)

La ley de Presupuesto es la medida legislativa de Gobierno de mayor trascendencia, ya que ella refleja la política de la Administración y afecta de manera vital el manejo vital el manejo de las finanzas públicas. Es indispensable, por lo tanto, que el Poder Ejecutivo disponga de toda la maquinaria efectiva para asegurar la idónea confección y eficiente administración del Presupuesto, y es con ese fin en mira que recomendamos el establecimiento de la Oficina del Contralor General.<sup>1</sup> El Contralor General debe obrar independientemente de los Departamentos. Debe ser un especialista en asuntos de presupuesto y contabilidad. Sobre él recaerá no sólo la obligación de confeccionar el Presupuesto bajo la dirección general del Presidente, sino también de controlar el desembolso de los fondos en cuanto hace a legalidad y propiedad de tales erogaciones; de revisar todas las cuentas del Gobierno y de investigar los métodos que se observan en el manejo de los negocios de la Nación. El desempeño regular de estos deberes le dará al Contralor General un conocimiento íntimo de los asuntos gubernamentales y de las necesidades relativas de las diversas actividades oficiales. Ese conocimiento le convertirá en un valioso auxiliar para el Presidente y su Gabinete como asesor en asuntos administrativos.

De consiguiente, el plan propuesto, como resultado de la cooperación del Secretario de Hacienda y el Contralor General bajo la dirección general del Presidente, dará presupuestos balanceados tanto en cuanto hace a limitar las erogaciones proyectadas a rentas calculadas conservadoramente, como desde el punto de vista de distribuir científicamente las erogaciones proyectadas entre los distintos departamentos conforme a sus necesidades efectivas.

Al mismo tiempo este plan será una barrera efectiva para la Asamblea con respecto a la legitimación presupuestal al prohibírsele que aumente alguna partida del Presu-

---

1 Al crearse la Oficina del Contralor General se eliminará la del Agente Fiscal.

puesto sin la aprobación del Presidente. Esta aprobación puede darse únicamente con el fin de permitir apropiaciones dentro de las entradas totales y esto, sólo después de que el Contralor General haya expresado una opinión por escrito, a la que se dará publicidad, acerca de la necesidad del gasto que se contempla y de la existencia de fondos para tal fin.

La Asamblea puede, sin embargo, eliminar o reducir cualquier partida del Presupuesto.

### **El plan tendrá flexibilidad (C)**

Al plan se le da flexibilidad mediante la autorización para el establecimiento de créditos adicionales al Presupuesto. Estos créditos podrán establecerse bajo determinadas circunstancias por disposición legislativa o por decreto del Ejecutivo. La autorización legislativa de un crédito adicional podrá hacerse por el monto de los fondos en disponibilidad, a solicitud del Presidente, mas esa solicitud debe estar respaldada por una opinión escrita del Contralor General. Esta exigencia tiene por objeto centralizar la responsabilidad específica en cada caso en el funcionario principal de manejo. El establecimiento de créditos adicionales cuando la Asamblea está en receso puede hacerse por el Consejo de Gabinete por decreto ejecutivo, conforme a lo dispuesto por la Constitución, en la extensión que lo permitan los fondos en disponibilidad, pero también en este caso únicamente después de que el Contralor General haya dado su opinión sobre el proyecto. De manera particular se llama la atención al hecho de que si bien se le da flexibilidad al plan con la introducción de estas disposiciones, se obtiene el necesario freno sobre erogaciones proyectadas con el fin de mantenerlas dentro de los límites de las rentas calculadas, con el requisito de que el Contador General debe rendir un informe sobre tales proyectos y que esas opiniones deben hacerse públicas. Al mismo tiempo, el peligro de que la Asamblea de leyes financieras independientes del Presupuesto que involucren desembolsos de fondos sin crear rentas con qué hacerle frente, se salvará por la aceptación del principio de que la Asamblea no pasará

ningunos créditos adicionales ni dictará leyes que ordenen erogaciones de los fondos públicos a menos de que se provean las rentas con que tales créditos y leyes deban ser financiados.

## El plan proveerá un control (C)

El control de la administración del Presupuesto está contenido en aquellos artículos que miran al establecimiento de la Oficina del Contralor General con facultades para determinar la formas de las cuentas, para reglamentar el cobro de las rentas, la manera de hacer las erogaciones, y el examen final de las cuentas.

Es esencial a la efectiva administración del Gobierno y para el control completo de los bienes y fondos públicos, que el sistema de contabilidad que se adopte contenga alguna disposición que permita mantener un constante registro de todas las rentas, gravámenes y desembolsos, y un registro de todo el activo y pasivo del Gobierno. Se hace también necesario el establecimiento de cuentas individuales detalladas de propiedades. En un capítulo posterior de este Informe se hacen comentarios al sistema actual de contabilidad oficial y se ofrecen recomendaciones para su perfeccionamiento.

En relación con la revisión de cuentas, es de observar que en la actualidad no se hace un examen independiente de las cuentas de varias agencias del Gobierno, en particular las de la Lotería Nacional de Beneficencia, Junta de Caminos, Dirección de Correos y Telégrafos, Hospital Santo Tomás, Fondo de Subsistencia de los Colegios Superiores de la Secretaría de Instrucción Pública, el Banco Nacional y el Ferrocarril de Chiriquí. Las cuentas de todas estas actividades en su mayor contabilidad y el desembolso de fondos son hechos por las oficinas administrativas mismas, y periódicamente se mandan resúmenes a la Agencia Fiscal, en donde son examinados. Pero dado que el Agente Fiscal no hace un examen de las cuentas detalladas, no puede decirse que existe una revisión independiente de ellas. Por otra parte, los Fondos de Subsistencia de los Colegios, el Fondo de la Lucha Anti Tuberculosa y el

Ferrocarril de Chiriquí no aparecen para nada en el Presupuesto, mientras que la Lotería Nacional de Beneficencia aparece en él como un mero renglón de entradas netas y el Fondo de Beneficencia del Hospital Santo Tomás, como un renglón único de erogaciones. El asiento presupuestal para la Junta Central de Caminos, sufragado por rentas, consiste en unas cuantas sumas en bruto sin detalles que lo justifiquen o robustezcan.<sup>1</sup>

Las cuentas para todas las otras actividades del Gobierno se llevan en la Oficina del Agente Fiscal, en donde se verifica una revisión previa de los comprobantes de desembolsos y se giran en pago cheques contra el Banco Nacional, que es el depositario de todos los fondos generales del Gobierno. Los cheques llevan las firmas del Secretario de Hacienda y el Agente Fiscal. Si bien aparentemente existe un control en la contabilidad de esas actividades, este control dista mucho de ser real ya que los Departamentos van creándole al Gobierno obligaciones por sumas muy en exceso de las erogaciones autorizadas, y a menudo sin el menor reparo por las restricciones legales o administrativas que existan contra determinada clase de gastos.

Como se ha dicho antes el Agente Fiscal es importante en esta situación. A pesar de ser un empleado independiente, responsable sólo ante el Presidente, sus decisiones están sujetas a la revisión del Consejo de Gabinete, cuya decisión es final desde el punto de vista del Gobierno.

El plan de presupuestos y contabilidad propuesto dispone que todas las rentas brutas cualquiera que sea su origen deben aparecer en el Presupuesto, con la sola excepción del Banco Nacional, que debe ser excluido del Presupuesto excepto en lo que se refiere a los dividendos que el Gobierno perciba por las operaciones de dicha institución. Las erogaciones propuestas para todas las actividades serán consignadas en el Presupuesto en detalle. Si bien las

---

1 La erogación proyectada fondos que se obtendrán del producto de empréstitos, inclusive para la Junta Central de Caminos, está indicada en el Presupuesto vigente como partidas únicas, por actividades, a manera de memorandum únicamente.

erogaciones propuestas que deban cubrirse con el producto de empréstitos no aparecerán en el Presupuesto, las oficinas administrativas afectadas estarán en la obligación de confeccionar planes detallados de tales proyectos para el ejercicio fiscal correspondiente. Una vez aprobados por el Presidente, esos planes se convertirán en la autorización de la erogación y servirán e norma a la Contraloría General en la revisión de las cuentas de tales desembolsos. Debe abandonarse la costumbre de reservar determinados fondos para fines específicos, y todas las rentas del Gobierno deberían ingresar al fondo común del Tesoro y estar en disponibilidad para hacer frente a cualesquiera erogaciones autorizadas, con excepción de las rentas de la Lotería Nacional de Beneficencia, que se dedicarán a fines de bienestar social y a la instrucción.

La Contraloría General haría un examen previo de todos los comprobantes de erogaciones. Las partidas serían investigadas en cuanto a disponibilidad de fondos con que cubrirlas, legitimidad del gasto, y si se ajustan o no a los requisitos de la Oficina acerca de los documentos y certificados que deben acompañar toda cuenta. No se aprobarían ningunos desembolsos mientras no se hubiera dado cumplimiento a todos estos requisitos. Para determinadas actividades gubernamentales se llevarían en la Oficina del Contralor General cuentas pormenorizadas mientras que para otras, la contabilidad continuaría llevándose descentralizada como hasta ahora; mas en este último caso las cuentas serían examinadas en el campo por representantes de la Contraloría General. Este plan también dispone que el Contralor General determinará la forma en que se llevarán las cuentas de los Municipios y los que se emplearán para rendirse informes de esa contabilidad, que hará la revisión de esas cuentas y dará cuenta del resultado al Presidente.

En conexión con el cobro de las rentas, la Contraloría General en virtud de su facultad para determinar la forma de cuentas y los informes que deban rendirse sobre ellas, proveería un sistema de revisión que produciría una

confrontación independiente de los cobros y listas catastrales y otros gravámenes y cuidaría en general que los cargos se ajustaran a las disposiciones legales. De este modo se conseguiría que la administración del Presupuesto estuviera controlada en todas sus etapas.

## MÉTODOS DE CONTABILIDAD (A)

Uno de los requisitos primordiales de todo Gobierno, así como de toda organización mercantil, es disponer de un sistema fundamentalmente sano de llevar las cuentas y hacer informes sobre ellas. A menos de que se disponga de un sistema semejante no es posible que haya un verdadero control sobre las rentas y erogaciones del Gobierno, ni norma para los funcionarios administrativos en el manejo de sus correspondientes departamentos. El sistema de contabilidad es el mecanismo que controla las finanzas y las mantiene en equilibrio con el Presupuesto. Para que haya orden económico es indispensable que el sistema sea completo y adecuado en todo respecto.

## Principios fundamentales y su aplicación (B)

No puede diseñarse ningún sistema estereotipado de contabilidad que sea capaz de llenar uniformemente todas las necesidades y de ajustarse a todas las circunstancias. Sin embargo, existen dos principios fundamentales que deben incorporarse en todo sistema de contabilidad oficial, a saber: 1. Deslindar la responsabilidad de los oficiales fiscales; y 2. Mantener informadas a las personas encargadas de la administración financiera del Gobierno. Estos son los propósitos esenciales a llenar y que deben tenerse en mira constantemente. Para poder ser realmente eficaz, en el sentido de cumplir con estos propósitos, el departamento de contabilidad y revisión de cuentas debe contar con la amplia y decidida cooperación de los miembros del Gabinete y de todos los funcionarios administrativos. El sistema debe llevarse con orden, precisión y con toda clase de pormenores de modo que sea en todo momento espejo fiel del estado económico del Gobierno. A menos

de que se haga esto, las finanzas del país caerán en un estado de confusión y el Gobierno se verá envuelto en graves dificultades antes de que pueda averiguarse el verdadero estado de la situación.

Tomando como base estos principios debe crearse un sistema que satisfaga todas las necesidades peculiares de cualquier Gobierno. Es mejor hacer esto que preparar un sistema de contabilidad teóricamente perfecto o luego modificar las condiciones locales para adaptarlas al sistema preparado de antemano.

Es conveniente recordar que aún cuando un sistema puede ser perfecto en teoría, y adaptable a las condiciones peculiares del país no será satisfactorio a menos que se use para los fines elevados a los cuales se destinó. Para que sea verdaderamente efectivo y sirva los más elevados propósitos, el departamento de Contabilidad y de Auditoría debe tener la cooperación más amplia y desinteresada de los miembros del Gobierno y de todos los funcionarios administrativos. Estos deben desear firmemente servir a su Gobierno cobrando e invirtiendo el dinero de los contribuyentes en forma que resulte al mayor beneficio posible para el país entero. Desgraciadamente existe en muchos Gobiernos la tendencia de parte de los empleados públicos a considerar el Departamento de Contabilidad y Auditoría de Cuentas como un mal necesario que hay que soportar.

Es bueno recordar a tales empleados que el sistema de Contabilidad de un Gobierno es la brújula que guía al barco del Estado. De no seguirse esta guía, las finanzas de la nación sufrirán del mismo modo que resultaría un desastre si el Capitán de trasatlántico rehusara atender a la aguja de la brújula.

## La experiencia del Gobierno de Panamá (B)

Hace unos cuantos años el Gobierno de la República desarrolló un sistema muy completo de Contabilidad y revisión de cuentas y lo puso en vigor. Este es un sistema bien organizado y mejor planeado por cuanto no cubre no sólo las cuentas generales, sino también las cuentas pormenorizadas de las diversas fuentes de ingresos y egresos. Estaba respaldado por la ley. El Código Fiscal hacía obligatorio su uso. En teoría ese sistema original está aún en vigor con unas cuantas modificaciones, pero, desgraciadamente, algunas de sus dispo-

siones han sido descuidadas y ha llegado a descartárseles totalmente. Semejante violación de la ley no ha sido intencional, sino más bien debido a un relajamiento gradual que va en aumento, producido talvez por la creencia que el sistema de cuentas e informes era innecesariamente complicado y que una estricta observancia de sus disposiciones era una formalidad sin importancia.

Semejante violación de la ley, especialmente en lo que se refiere al gasto de los fondos, tal vez no se deba a un deseo intencional de los empleados públicos, de violar la ley, sino más bien al espíritu de utilidad política que penetra en todas las oficinas del Gobierno. Este espíritu es el factor dominante de la administración en las oficinas públicas. El sistema cuidadoso y admirable que se instaló hace unos cuantos años probablemente probaría su conveniencia, si fuera aplicado conscientemente.

## **Descripción del Sistema actual de Contabilidad (B)**

No es nuestro propósito analizar aquí las operaciones pormenorizadas del sistema de contabilidad. Nos abstenemos de hacerlo por dos motivos: primero, porque carecemos de tiempo, dentro del alcance de este estudio, para formular recomendaciones respecto a la aplicación del sistema a las diversas ramas del Gobierno; y, segundo, porque las recomendaciones detalladas que se hicieran ahora podrían no coincidir con el probable programa de reorganización que se adoptará posteriormente por la proyectada oficina del Contralor General. Sin embargo, consideramos conveniente incluir una descripción más bien generalizada del sistema tal como en la actualidad funciona; descubrir ciertos puntos débiles de él; y hacer indicaciones para el establecimiento de principios que se considera generalmente que son aplicables en todo sistema moderno de contabilidad oficial.

Como se ha dicho antes, el sistema de contabilidad que está ahora en vigor, o al menos lo está teóricamente, se basa en sanos principios fundamentales. Mas, en muchos casos la aplicación de esos principios puede ser mejorada. Por medio del establecimiento de determinadas cuentas es po-

sible controlar adecuadamente las transacciones financieras de los diversos departamentos. Con la implantación de un sistema de informes financieros, los funcionarios administrativos pueden disponer de una información mucho más completa sobre la cual basar sus operaciones.

El sistema está basado en cuentas de mayor por partida doble suplementadas por diversos registros, mayores auxiliares, e inscripciones o anuales (records) pormenorizados de las diversas clases de transacciones relacionadas con el cobro y desembolso de los fondos del Gobierno. Todas se llevan correcta y cuidadosamente.

### **Procedimiento de mayorización general (C)**

Al fin de cada bienio todas las cuentas generales del mayor se cierran. Los saldos de las cuentas que representan partidas de carácter constante, tales como saldos de caja, partidas de la deuda pública, cuentas pendientes, etc., son traspasadas y constituyen los asientos de apertura para el nuevo periodo fiscal. Estas cuentas representan el activo en efectivo y las obligaciones del Gobierno al principio de cada nuevo bienio. La cantidad de dinero disponible en el fondo general al principio de un ejercicio fiscal se incluye entre las rentas como un renglón separado del Presupuesto y el monto de las cuentas pendientes el último día del bienio anterior, se pasa como obligación corriente preferente del nuevo ejercicio.

Al fin del primer mes del nuevo bienio las rentas efectivas para el mes son pasadas del correspondiente registro a las cuentas generales del mayor debitando a las cuentas del Banco por conducto del cual fueron cobradas las rentas, y dándole crédito a las cuentas indicadas por la naturaleza de las rentas.

Las erogaciones del mes son posteadas de los registros correspondientes, debitando las cuentas que ofrecen amplias clasificaciones generales de desembolsos, tales como gastos ordinarios, erogaciones de fondos especiales, gastos de la deuda pública, etc., y acreditando las cuentas del banco contra el cual se giraron los cheques.

A fin de comparar las entradas y erogaciones efectivas con las cantidades calculadas en el Presupuesto se hacen las siguientes entradas:

Las rentas calculadas para un mes se determinan dividiendo el total de las rentas calculadas para todo el bienio por veinticuatro. Esta suma se pasa entonces al mayor general debitando una cuenta que se abre con ese fin y acreditando las cuentas de partidas votadas para cada uno de los departamentos principales con una vigésima cuarta parte de su partida bienal. Los débitos y créditos de estas cuentas balancearan siempre que el Presupuesto sea balanceado al principio del año y que no se traigan a él cuentas pendientes de vigencias anteriores. Sin embargo, al separar el total de las rentas calculadas para cubrir las partidas autorizadas, se deducen primeramente el monto de las cuentas pendientes que se han pasado del ejercicio anterior, y el resto se divide por veinticuatro. Si el monto de las deudas pendientes que vienen del ejercicio anterior es mayor que el monto del dinero efectivo que se trae al nuevo bienio (como ha sucedido en los dos últimos ejercicios), el nuevo bienio comenzará con un déficit indicado. Sin embargo, un examen de los anales (records) pone de manifiesto que un déficit de esta naturaleza sería cancelado, ordinariamente, dentro de un breve tiempo, ya que las rentas se han calculado de manera conservadora. Se ha averiguado que el cobro efectivo de rentas generalmente ha superado a las rentas calculadas. Es la apertura de créditos suplementarios y extraordinarios sin tomar en cuenta la disponibilidad de fondos con que cubrirlos, lo que da lugar a que se presenten serias dificultades con respecto a sobregiros y déficits.

Los gastos del mes son entonces cargados a los créditos de las partidas. La entrada de crédito compensatoria se hace a las cuentas de gastos que anteriormente hubieren sido debitadas. Esto da por resultado que esas cuentas de gastos queden balanceadas, de manera que el único objeto que tienen es presentar una figura global que, para fines de estadística, representa el monto de cada clasificación general de desembolsos.

Las entradas al mayor general se toman todas de un diario general en el cual las entradas van indicadas. Esas entradas se basan en datos obtenidos de los registros de rentas y erogaciones.

Se llevan cuentas separadas para cada una de las diversas partidas que constituyen la deuda pública, tanto extranjera como doméstica. También se llevan cuentas separadas que muestran los desembolsos de cada uno de los fondos de empréstitos que se han negociado para fines específicos.

### **Anales subsidiarios (C)**

Como se indicó antes, el mayor general está complementado por diversos registros, por mayores subsidiarios, y esqueletos, en los cuales se da un detalle pormenorizado de las transacciones comerciales del Gobierno. Las rentas se registran diariamente y son clasificadas de manera de indicar el origen o clase y la provincia de donde se han recibido. Las erogaciones también se registran diariamente, y son clasificadas por departamentos y provincias. Cada erogación también es registrada contra la partida correspondiente del Presupuesto y anotada en un tarjetario en orden alfabético bajo el nombre del beneficiario. Las referencias de esas tarjetas están relacionadas con los archivos de comprobantes. Se confeccionan informes diarios de esos registros para el Agente Fiscal, quien comprueba su precisión por medio de un sistema de control interno. En seguida este funcionario prepara un estado-resumen de todas las entradas y erogaciones del día, con indicación de los saldos en cada uno de los bancos en que el Gobierno lleva cuenta.

### **Necesidad de estados financieros corrientes (B)**

Como ya hemos manifestado, uno de los fines primordiales de todo sistema de contabilidad es suministrar la información actual requerida por los funcionarios administrativos que les sirva de norma en el manejo eficiente de los asuntos de sus dependencias, para desempeñar todas las funciones públicas

encomendadas a sus despachos, y , al mismo tiempo ceñirse a los límites que les marca el Presupuesto. Esto quiere decir que esos funcionarios deben mantenerse al corriente de las sumas que se han votado para sus trabajos, en que deben emplearse, cuánto han gastado, y cuanto les queda para continuar sus operaciones en el resto del ejercicio fiscal corriente.

Según hemos podido apreciar, muchas de las oficinas continúan su programa de gastos desatendiéndose por completo de la cantidad de fondos que quede en disponibilidad para ser gastados bajo las diversas partidas. Muchas de las partidas para el bienio actual están ya sobregiradas con exceso y todavía faltan cuatro meses para que termine el ejercicio. ¿Cómo va a hacérsele frente a esos sobregiros? Probablemente se les incluirá en la deuda flotante que se pasa de un año a otro en forma de cuentas pendientes de pago. Esta es una práctica perniciosa y debiera ponérsele un correctivo.

Es muy posible que los cálculos del Presupuesto sean demasiado exiguos o que las partidas no sean calculadas científicamente. En otra sección de este Informe tratamos este extremo de la confección del Presupuesto.

La explicación que hemos recogido es que si se presentaran con regularidad informes mensuales del estado de las partidas, no se les daría ninguna atención y que las cuentas continuarían sobregirándose como hasta aquí. Sin embargo, si a los jefes de Departamento o Secciones no se le suministran Informes, siempre habrá la disculpa de que no se les mantiene informados acerca del estado de sus partidas y que por consiguiente no pueden saber si están sobregirando su asignación o no. Por otra parte, si se les informa corrientemente (mensualmente, digamos) del saldo de sus respectivas partidas, la responsabilidad por el sobre giro puede establecerse de manera definitiva, y al mismo tiempo al funcionario administrativo se le brindaba la protección que supone un informe completo del aspecto financiero de sus operaciones. La posesión de esta información debiera servirle al funcionario de incentivo para esforzarse en hacer lo más posible y al mismo tiempo mantenerse dentro de

los límites de sus medios. Se considera conveniente, por lo tanto, que el sistema disponga que cada Departamento o Sección sea provisto con un informe mensual que indique de manera clara y concisa el estado de las diversas partidas. Deben confeccionarse resúmenes que comprendan todas las partidas para conocimiento del Presidente, el Contralor General y aquellos otros funcionarios que por algún motivo estén interesados en tales datos.

### **Se hace necesario que se mejoren las cuentas de las partidas (B)**

El actual sistema no ofrece los medios de controlar a través del mayor general el monto de las obligaciones que afectan las diversas partidas del Presupuesto. Las cuentas generales operan a base de contado efectivo únicamente. Por consiguiente, un estado extractado de las cuentas del mayor general no refleja el estado verdadero de los finanzas por cuanto en él no se dan las sumas pendientes en concepto de gastos ordinarios; ni se toman en consideración las obligaciones que se hayan incurrido contra las diversas partidas, tales como órdenes colocadas por efectos o mercaderías que no han sido entregadas y que por lo tanto no representan todavía efectivamente cuentas pendientes de pago.

Es cierto que en teoría la cuenta que se le lleva a cada partida indica las obligaciones de esa partida y las sumas que se han pagado. La suma que queda disponible para hacer frente a nuevas obligaciones, puede, desde luego, obtenerse haciendo un cálculo entre esas cantidades.

No parece de la mayor importancia que al hacerse los estados mensuales o periódicos e incluya en ellos no sólo la condición de las finanzas desde el punto de vista del efectivo en caja sino desde el punto de vista de las partidas votadas con todos aquellos detalles que sean menester para indicar la cantidad total autorizada, el monto total de las obligaciones, el total de lo pagado y el saldo disponible para continuar las operaciones en el resto del

periodo fiscal. Sería una cosa relativamente sencilla incluir en el mayor general las pocas cuentas que se necesitarían para controlar las transacciones que afectan las partidas.

El mismo principio debería aplicarse también a las cuentas de los ingresos, es decir, el total de las rentas calculadas para el bienio debe ser incorporado en las cuentas en la forma que se ha recomendado para entrar el monto total de las partidas votadas. La cuenta de las rentas calculadas podría entonces ajustarse mensualmente sobre la base de las rentas cobradas efectivamente.

Disponiendo de estas cuentas en el mayor general, estimamos que se podrá hacer un informe mensual que de una idea precisa del estado económico del Gobierno, acondicionado en forma lógica tal que pueda ser interpretado fácilmente. Ese informe debiera ser de gran utilidad al Presidente, al Contralor General y al Secretario de Hacienda y Tesoro en la administración de las finanzas de la nación.

### **Necesidad de que se lleven cuentas a los bienes de la nación (B)**

En el sistema actual no se ha tomado precaución alguna para llevarle cuentas a los bienes del Gobierno. En algunos casos, sin embargo, especialmente en el Departamento de Instrucción Pública, se llevan registros de bienes pero no se ha hecho ningún empeño por controlar los inventarios de bienes por intermedio de los libros generales de cuentas.

Es cierto que la mayoría de los gobiernos se cuidan de implantar sistemas esmeradamente diseñados para llevar la contabilidad de sus ciudades, pero hasta hace pocos años muy contados gobiernos habían incluido en sus sistemas disposiciones para mantener una cuenta estricta de sus bienes y equipos. Para el Gobierno resulta indispensable mantener una contabilidad tan estricta sobre los bienes que constituyen su activo, exclusive de los caudales, y exigir responsabilidades por su manejo como la que mantiene sobre

sus dineros, ya que si son malgastados o se pierden de inmediato surge la necesidad de hacer nuevas erogaciones para reponerlos. Por consiguiente, es fundamental que el sistema de contabilidad facilite el medio de llevar cuentas de bienes y que se exijan responsabilidades por su manejo. Es cosa generalmente aceptada que la manera más efectiva para establecer control sobre los bienes es incorporar el valor total de las cuentas de control de propiedades en el mayor general. Estas cuentas de control deben estar suplementadas por un tarjetario pormenorizado en que se llevará un registro de todos los bienes y equipos del Gobierno. Los valores totales de las tarjetas deben coincidir con el valor total de los bienes que arrojan las cuentas de control. Periódicamente deben hacerse inventarios físicos para comprobar las tarjetas pormenorizadas y para asegurar que se tomen en cuenta todos los bienes del Gobierno y, llegado el caso, para exigir responsabilidades por cualesquiera efectos que falten. Los registros de propiedades individuales podrían llevarse convenientemente en la oficina del Agente de compras o en alguna otra oficina central que intervenga en la aprobación de requisiciones, de manera que la persona que apruebe las requisiciones, para la compra de equipos pueda saber con qué equipo cuenta ya la oficina que hace el pedido y así poder con mejor criterio decidir si deben hacerse nuevas compras de equipo o no. Creemos que si establece un juego completo de cuentas de propiedades si se les exige responsabilidad por el manejo de los bienes a los empleados, el Gobierno haría importantes economías, pues con ello se ahorraría la compra de equipo innecesario.

### **Se necesita un control de las entradas y erogaciones de toda clase (B)**

Al considerarse la revisión del sistema de contabilidad, debe sentarse el principio de que todas las rentas o ingresos del Gobierno deben ser liquidadas por mediación de la oficina central de contabilidad y de que no deben aprobarse o hacerse ningunas erogaciones sin con sujeción a las partidas presupuestales

debidamente autorizadas. Si no se observa este principio, el sistema de contabilidad no podrá indicar la verdadera situación respecto de los ingresos y desembolsos. Por lo tanto, el sistema debe disponer la inscripción y revisión de todos los ingresos y erogaciones del Gobierno sin excepción, cualquiera que sea su origen o propósito.

A fin de expeditar las labores de revisión y cooperar a que el funcionamiento de la oficina central sea de lo más sencillo y eficiente, el número de fondos especiales debe reducirse al mínimo. En otra parte de este Informe se hace una reseña de los fondos especiales y de la forma en que ellos funcionan.

### **Contabilidad departamental (B)**

El trabajo de contabilidad que se hace de los diversos departamentos varía entre prácticamente nada y verdaderos sistemas completos de contabilidad, tal el que se lleva en la Junta Central de Caminos. Sería imposible dar una regla fija de la clase de cuentas que deben llevarse en los distintos departamentos gubernamentales. Desde luego esas cuentas dependen de la naturaleza de las labores que desempeña el departamento respectivo. La Junta Central de Caminos, por ejemplo, tiene completo dominio sobre la construcción de todas las carreteras y es responsable por la inversión de los fondos de caminos con prescindencia de la Oficina del Agente Fiscal; que sólo interviene para girar los cheques. Esta División necesariamente debe tener su propia organización de contabilidad y hacer provisión para llevar las cuentas de las partidas administrativas y costos. Lo mismo puede decirse del Ferrocarril de Chiriquí, de la Administración de Correos y Telégrafos, el Hospital del Gobierno y otras dependencias similares. Es nuestro sentir, sin embargo, que debiera haber un control y revisión de toda las erogaciones del Gobierno así como de las entradas, ejercido a través de una oficina central independiente. (Véase la Sección sobre Procedimientos Presupuestales y Control de Contabilidad.)

Hablando en términos generales, a estos departamentos que tienen a su cargo la ejecución de obra de ingeniería, industriales o de carácter comercial, debiera exigírseles que mantuvieran registros de costos, los que deben reducirse lo más posible a tipos unitarios. Para fines de control, estos registros debieran ser revisados en la Oficina del Contralor General. El total de erogaciones que arrojen los registros de costos debe coincidir con el total de erogaciones que para ese departamento particular indique la oficina de contabilidad. En el caso de hospitales o establecimientos penales o correccionales, deben llevarse registros de costos y reducirse éstos a la base de costos per cápita. Debe formarse el uso de las cuentas de costo pero teniendo cuidado de que se las instale únicamente donde sean necesarias y que sean tan sencillas como sea posible a fin de asegurar que su funcionamiento no sea más costoso de lo que los resultados a obtener justifiquen. Debiera obtenerse la opinión y aprobación del Contralor General en relación con la instalación de todos los sistemas de contabilidad de cualquier naturaleza que sean, inclusive la de costos; y la Contraloría General debe tener no sólo facultad sino la obligación de hacer exámenes periódicos de las cuentas que lleven todos los departamentos.

Para la generalidad de las oficinas cuyas funciones no involucran trabajos de ingeniería, industriales o de carácter institucional, bastará con que se lleven borradores de los saldos disponibles para erogaciones. Al fin del primer mes de un bienio el funcionario administrativo debería recibir de la Oficina Central de Contabilidad un informe indicativo del estado de partida. Entonces el funcionario procederá a anotar contra el saldo libre, según aparece en ese Informe, los gastos del mes y comparará el saldo remanente al fin del mes con el nuevo Informe recibido de la Oficina Central de Contabilidad. De esta manera el funcionamiento podrá estar en todo tiempo informado del saldo de que puede disponer para fines de operación y estar seguro de que está dentro de los límites de su asignación.

## Resumen (B)

En conclusión, puede afirmarse en términos generales que el sistema actual está basado en sanos principios fundamentales de contabilidad; está bien planeado, y que si se le aplica en toda su extensión probablemente dé resultados satisfactorios. Sin embargo, son indispensables ciertos cambios y mejoras a fin de hacer el sistema más premioso generalmente y para hacer su aplicación a la situación actual más fácil y al mismo tiempo más efectiva.

Es indudable que un sistema de contabilidad modelo debiera disponer que haya un sistema completo de informes financieros a fin de que el Presidente, los miembros del Gabinete y los jefes de todas las divisiones principales sen provistos corrientemente con los informes financieros necesarios para la transacción de los negocios del Gobierno y al mismo tiempo para permitirles que se mantengan dentro de los límites de sus rentas. Las cuentas del mayor general deberían ser reorganizadas y reclasificadas a fin de facilitar la confección de Informes-Resúmenes que pongan de manifiesto el estado económico del Gobierno en conjunto. Estimamos conveniente que se lleve un control de todas las obligaciones que se incurran contra las partidas al igual que las erogaciones efectivas.

Con el fin de establecer una salvaguarda contra los despilfarros.

También creemos que con el establecimiento de un sistema adecuado de cuentas de propiedades para todo el servicio del Gobierno, cuentas que serían controladas por intermedio del mayor general, podrían obtenerse importantes economías. Hablando en términos generales, la contabilidad de los departamentos debe reducirse a un registro-borrador de los saldos de las partidas y los anales de costos que sean necesarios en el caso de cada departamento en particular.

El actual sistema de contabilidad tiene las características fundamentales de control tanto para los ingresos como para las erogaciones, mas desgracia-

damente ese control no se ejercita. El resultado es que las cuentas del Gobierno tienden a devenir en meros anales históricos de lo que ha ocurrido de lo que ha ocurrido después de que todo ha pasado y cuando ya es demasiado tarde para remediar la situación que lo exija. A menos de que exista autoridad para exigir la efectividad del control, ni este ni otro sistema de contabilidad que se establezca puede aspirar a ser sino un simple registro de hechos históricos relacionados con las transacciones financieras.

## **Organización y métodos del Gobierno (A)**

Un Gobierno progresista, que se preocupa por el bienestar del pueblo, le concede la mayor importancia a la economía y eficiencia con que los negocios ordinarios del país e llevan a cabo. El lema adoptado por la actual administración: «Trabajo, Orden y Economía», indica que abriga el deseo de seguir métodos modernos y de eliminar la repetición de funciones. A fin de cooperar en este laudable Empeño nos permitimos indicar algunos casos en que creemos que pueden introducirse importantes reformas: primero en la reagrupación y reorganización de los deberes y funciones de los diversos departamentos; segundo, en asuntos de administración de los negocios; y, tercero, en asuntos que se rozan con el personal de servicio público.

## **Reorganización de los Departamentos de Estado (B)**

El examen que hemos hecho de las diversas Secretarías y Oficinas nos ha llevado al convencimiento de que debe reagruparse y reorganizarse. La actual organización evidentemente ha venido desarrollándose de manera fortuita.

Como resultado de una asignación de funciones y deberes a determinada oficina por razones personales o políticas.

Es axiomático que las actividades, para fines administrativos, debieran ser agrupadas por la afinidad de deberes, porque tengan las mismas funciones

generales, o bien porque requieran para su administración el mismo tipo general de entrenamiento profesional o fondo social. Sin embargo, se dan casos en el Gobierno de la República de Panamá de actividades que están totalmente divorciadas entre sí adscritas a un mismo Departamento y bajo el control de una misma directriz. ¿Qué relación puede haber, digamos, entre la construcción de obras públicas y la administración de obras de bienestar social tal como la salubridad pública? ¿Hay algunos problemas administrativos comunes a la administración de la justicia y la construcción y explotación de correos y telégrafos? ¿Y no sería lo correcto que esas actividades gubernamentales que son más o menos independientes de una directriz coordinante a excepción del Jefe del Ejecutivo, fueran puestas bajo alguno de los Secretarios de Estado? Estas y muchas otras preguntas análogas se presentan a la mente de quien quiera que examine el gráfico de la organización actual del Gobierno (Anexo A).

En el gráfico adjunto (Anexo B) damos un plan para la reagrupación de las diversas oficinas oficiales que consideramos puede constituir la base para el funcionamiento económico del Gobierno.

El cambio más importante que sugiere ese plan es la centralización de todos los proyectos de ingeniería y de todas aquellas actividades que son esencialmente de carácter comercial en el Departamento de Agricultura y Obras Públicas, y la transferencia al Departamento de Instrucción Pública de los asuntos de carácter social y de beneficencia. Bajo el plan propuesto, debiera ser posible conseguir una persona perfectamente hábil y capacitada para administrar todos los asuntos adscritos a cada Departamento en particular. Por ejemplo, un ingeniero al frente del Departamento de Agricultura y Obras Públicas necesariamente tiene que comprender los problemas de orden técnico relacionados con la administración de un sistema de telégrafo mejor de lo que puede hacerlo el Secretario de Gobierno y Justicia, que debiera ser un funcionario versado en la aplicación y administración de la justicia primaria-

mente. Así mismo, un educador o un médico en la Secretaría de Instrucción Pública y Beneficencia es probable que posea el entrenamiento necesario para coordinar las actividades de la Puericultura e Higiene Pública en general mejor que un ingeniero u hombre de negocios que esté al frente de la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas.

El Servicio Postal se ha clasificado entre las actividades al Departamento de Agricultura y Obras Públicas en primer lugar, porque se trata de un servicio esencialmente de carácter comercial; y, segundo, porque se roza íntimamente con el fomento de caminos. El mantenimiento y cuidado de las carreteras está encomendado en la actualidad a la Junta Central de Caminos, de cuyo cuerpo forma parte el Secretario de Hacienda y Tesoro. Siendo como es el Servicio Postal una empresa mercantil primordialmente, debe ser administrado por persona versada en los negocios.

Somos de opinión que la reagrupación de las agencias oficiales conforme al plan propuesto eliminará la repetición de funciones, hará mas expedita la tramitación de los asuntos públicos, y redundará en considerables economías de tiempo y dinero.

## **ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LOS ASUNTOS (B)** **Procedimientos y equipos oficinescos (C)**

En el examen que hemos hecho a las distintas Secretarías hemos podido apreciar que en muchos casos ha habido especial cuidado en implementar métodos adecuados para expeditar el trabajo de oficina y para eliminar operaciones innecesarias. Sin embargo, estimamos que todavía es posible introducir otras mejoras en ese sentido. En algunas oficinas los registros e informes se copian a mano cuando podrían hacerse más convenientemente con el uso de máquinas de escribir. En diversos departamentos se nota la carencia de dispositivos modernos que ahorran el trabajo, especialmente en el Correo. Índices de registros o anales de empleados y de cuentas, se llevan

a menudo en libros encuadernados en vez de hacerse por medio de tarjetarios. La disposición de los archivos y mobiliario en algunas oficinas, y en particular en la Secretaría de Instrucción Pública, es excelente; en algunos casos podría aumentarse la eficiencia y economía de la operación con una limpieza general. Tal vez esto podría conseguirse más cumplidamente por medio de inspecciones que girara a las diversas oficinas un representante del Jefe del Ejecutivo.

### **Arrendamiento de edificios (C)**

El Gobierno viene gastando anualmente sumas ingentes en el pago de alquileres para oficinas públicas. Arrienda oficinas en la ciudad de Panamá y locales para las gobernaciones, alcaldías, corregidurías, juzgados municipales, para estaciones de policía, para agencias postales y para escuelas. En algunos casos el arrendamiento de esas oficinas y locales es necesario, pero según informes que se nos dieron en otras ocasiones esos alquileres se expenden principalmente con el objeto de aumentar los emolumentos del funcionario que tiene derecho a esa oficina. Recomendamos que todos los contratos de arrendamiento sean examinados por persona competente.

Se considera que ordinariamente no habría necesidad de alquilar locales si se pusiera todo empeño en utilizar todo el espacio en los edificios públicos existentes.

Si se hiciera una disposición adecuada en la Agencia Postal de la ciudad de Panamá, debería conseguirse el espacio necesario para albergar en ella e Departamento de Encomiendas Postales que ahora ocupa un lugar alquilado en una casa frente a la Agencia Postal.

El remedio natural de este problema de locales alquilados es, desde luego, que se vaya proveyendo tan rápidamente como sea posible edificios de propiedad del Gobierno donde quiera que se necesiten locales permanentes y no se tengan ahora.

Sin esperar a que esto ocurra, sin embargo, puede hacerse mucho en el sentido de conservar los fondos públicos adoptando dos nuevos planes en relación con el asunto de alquileres: primero, rechazar el pago de alquiler a todo empleado de Gobierno que tiene su despacho en su propia casa; y, segundo, arrendar locales únicamente mediante contrato formal o convenio sobre la base del espacio ocupado, contratos que se celebrarían por medio de licitación pública, por periodos de un año, y que estarían sujetos a la aprobación del Ejecutivo o del Agente Fiscal.

### Compra de suministros (C)

La República de Panamá posee en sus lineamientos fundamentales un sistema sano para la adquisición económica de los suministros y materiales de que tiene necesidad el Gobierno. En teoría, todas las compras son hechas por la Sección de Compras y Materiales, que recibe las requisiciones de las otras oficinas, solicita precios y efectúa las compras en plaza. Compra también algunos abastos para mantener en existencia en sus propios almacenes, que suministra a las oficinas contra requisición.

Existen, empero, infinidad de detalles del sistema de compras que podría mejorarse. Si bien en teoría las compras son hechas por una oficina de compra central, es cierto que varios de los departamentos del Gobierno hacen compras directamente sin intervención de la Oficina de Compras y Materiales. Muchas razones, algunas de peso, se dan para disculpar esa transgresión de la regla general, pero a menudo la razón que existe es el deseo de evadir las restricciones con que se han rodeado estas compras. Muy pocas de esas compras se hacen en vista de propuestas en competencia, o después de haber solicitado precios a número plural de comerciantes. No existen contratos permanentes para el suministro de artículos usados constantemente o para la adquisición de ellos en cantidades determinadas. Se compra bastante y en pequeñas cantidades a comerciantes detallistas de la población. Muy rara vez



PODER LEGISLATIVO

Asamblea Nacional

PODER EJECUTIVO

El Presidente de la República

PODER JUDICIAL

1. Corte Suprema de Justicia
2. Juzgado Superior
3. Juzgados de Circuito

OFICINAS INDEPENDIENTES

1. Junta Central de Caminos
2. Ferrocarril de Chiriquí
3. Lotería Nacional de Beneficencia
4. Banco Nacional
5. Lucha Anti-Tuberculosa (a IV)

AGENCIA FISCAL

- El Agente Fiscal
1. Contabilidad
  2. Egresos
  3. Revisión de Cuentas.

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y JUSTICIA

I

1. Secretario
  - Sub-secretario
  - Oficiales Administrativos
2. Gobiernos Provinciales
  - a. Gobernaciones
  - b. Alcaldías
  - c. Corregidurías
3. Administración de Justicia
  - a. Cortes
  - b. Procuraduría General
1. Fiscales
2. Defensores de Oficio
4. Notarías
5. Registro Público
6. Registro Civil
7. Archivos Nacionales
8. Aplicación de la ley
  - a. Policía
  - b. Guarda costas.
  - c. Ejército (retirado)
9. Instituciones Penales (a IV)
  - a. Coiba (a II)
  - b. Cárceles locales
10. Comunicaciones
  - a. Correos
  - b. Telégrafos
11. Servicio Misceláneo
  - a. Banda de la República
  - b. Admon. Indios de San Blas

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

II

1. Secretario
  - Sub-secretario
2. Cuerpo Diplomático
3. Cuerpo Consular

SECRETARÍA DE HACIENDA Y TESORO

III

1. Secretario
  - Sub-secretario
2. Aduanas
  - a. Avaluadores y Liquidadores
  - b. Resguardo Nacional
  - c. Inspección de Naves
3. Renta de Licores
4. Peso de Ganado
5. Admon. del Impuesto de Inmuebles
6. Departamento de Compras
7. Administración de Tierras
8. Imprenta Nacional
9. Admon. de Edificios Públicos (a V)
  - a. Teatro Nacional
- b. Parques
10. Muelles y Almacenes
11. Servicios Misceláneos
  - Faros. (a V)
  - Abogado Consultor

SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

IV

1. Secretario
  - Sub-secretario
2. Escuelas Primarias
3. Escuelas Superiores
4. Instituto Nacional
5. Escuela Normal
6. Escuela Profesional

SECRETARÍA DE AGRIC. Y OBRAS PÚBLICAS

V

1. Secretario
  - Sub-secretario
2. Sección Técnica
3. Sección Agrícola
4. Estadística (a. IV)
5. Salubridad Pública
  - a. Puericultura
6. Hospitales y Asilos
7. Servicios Misceláneos
  - Talleres Mecánicos

Notas: El Departamento al cual se transfiere un servicio se indica por el número romano que sigue al nombre del servicio.  
Una marca (\*) indica que esta oficina debe abolirse.



PODER LEGISLATIVO

Asamblea Nacional

PODER EJECUTIVO

El Presidente de la República

PODER JUDICIAL

1. Corte Suprema de Justicia
2. Juzgado Superior
3. Juzgados de Circuito

OFICINAS INDEPENDIENTES

1. Junta Central de Caminos
2. Ferrocarril de Chiriquí
3. Lotería Nacional de Beneficencia
4. Banco Nacional

CONTRALORÍA GENERAL

1. El Contralor General  
Ayudante del Contralor
2. Teneduría de Libros
3. Egresos
4. Revisión de cuentas

SECRETARÍA DE GOBIERNO Y JUSTICIA

I

1. Secretario  
Sub-secretario  
Oficiales Administrativos
2. Gobiernos Provinciales
  - a. Gobernaciones
  - b. Alcaldías
  - c. Corregidurías
3. Administración de Justicia
  - a. Administración de las Cortes
  - b. Procuraduría General
    1. Fiscales
    2. Defensores de Oficio
4. Notarios
5. Registro Público
6. Registro Civil
7. Archivos Nacionales
8. Aplicación de la ley
  - a. Policía
  - b. Guarda costas
  - c. Ejército (retirado)
9. Servicios Misceláneos
  - a. Banda de la República
  - b. Intendencia de San Blas

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

II

1. Secretario  
Sub-secretario
2. Cuerpo Diplomático
3. Cuerpo Consular

SECRETARÍA DE HACIENDA Y TESORO

III

1. Secretario  
Sub-secretario
2. Aduanas
  - a. Avaluadores y Liquidadores
  - b. Resguardo Nacional
  - c. Inspección de Naves
3. Renta Interior
  - a. Impuesto de licores
  - b. Impuesto de Inmuebles
  - c. Mercados y muelles
  - d. Peso de Ganado
  - e. Impuestos Varios
4. Departamento de Compras
5. Imprenta Nacional
6. Administración de Tierras

SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA

IV

1. Secretario  
Sub-secretario.
2. Escuelas
  - a. Primarias
  - b. Secundarias
  - d. Escuela Normal
  - e. Escuela Profesional
3. Bienestar Social (V)
  - a. Salubridad Pública e Higiene (V)
  - b. Hospitales y Asilos (V)
  - c. Caridades y Beneficencia (V)
  - d. Instituciones Penales (I)
  - e. Lucha Antituberculosis
4. Estadística

SECRETARÍA DE AGRIC. Y OBRAS PÚBLICAS

V

1. Secretario  
Sub-secretario
2. Agricultura
  - a. Agronomía
  - b. Industria Animal
  - c. Granjas Modelo
  - d. Meteorología
3. Obras Públicas
  - a. Diseño y Dibujo
  - b. Inspección
  - c. Contabilidad
4. Edificios Públicos y Parques
  - a. Teatro Nacional
  - b. Parques
5. Servicio de Comunicaciones (I)
  - a. Correos
  - b. Telégrafos
6. Servicios Misceláneos
  - a. Talleres Mecánicos

Nota: El Departamento al cual se transfiere un servicio se indica por el número romano que sigue al nombre del servicio.

se dan especificaciones adecuadas acerca de la calidad, tamaño, color u otras características del artículo que se va a comprar. De esto se desprende que el examen que se hace para averiguar si el artículo es del tamaño, calidad o carácter ordenado, puede ser deficiente. Existen otros defectos de menor importancia en el sistema de compras.

En todo sistema de compras oficiales es de capital importancia que se establezcan normas o especificaciones definitivas para cada artículo o suministro que va a adquirirse. Esas especificaciones o descripciones de la calidad, tamaño, color, tipo, etc., de los artículos a comprar deben ser enviadas entonces a todas las firmas que manejan esos efectos con solicitud de que se coticen los precios más bajos a que pueden suministrarlos.

Una de las desventajas de este sistema, sin embargo, es que exige una cantidad excesiva de trabajo de escritorio y causa demoras. Para evitar esas demoras y trabajo extraordinario debería confeccionarse cada año o semestre una lista o catálogo de los artículos de uso corriente, y pedirle a los comerciantes que indiquen los precios a que pueden suministrar tales efectos en el siguiente año. Desde luego, al tiempo de solicitar propuestas debe darse un presupuesto de las cantidades aproximadas que se necesitan de los artículos. Debe entonces adjudicarse el contrato a quien presente las ofertas más bajas, para que suministre los abastos contra ordenes aprobadas.

No debiera ser difícil ni costoso el preparar una lista como la que indicamos en los artículos que consume el Gobierno de Panamá. Las ventajas que resultarían de tener en uso esta lista son varias. No hay necesidad de que sea lista sea larga ni detallada. Debe contener una sección que indique la clase y precios de los artículos de escritorio de uso corriente, tales como bandas de caucho, lápices, plumas, papelería, libros en blanco, encuadernadores, tinta y otros efectos por el estilo, e indicar el nombre del comerciante que tiene el contrato para suministrarlos. Otra sección debe dar una lista de precios sobre artículos de ferretería; otra de mobiliario de oficina, etcétera.

Haciendo las compras conforme a esas listas será posible efectuar apreciables economías de los dineros públicos. Se evitarán las compras a detallistas, y las ganancias que éstos harían sobre tales ventas reportarían ganancias para el Gobierno. La renovación de las existencias de suministros se haría con más facilidad. Las partes de repuesto podrían obtenerse dentro de un tiempo mínimo; las entregas se harían con más rapidez. El Gobierno estaría a resguardo de las tretas de contratistas inescrupulosos y de los pequeños peculados de empleados deshonestos. El trabajo de escritorio disminuirá; y a poco de estar en vigor este sistema otras muchas ventajas podrían observarse.

El Gobierno federal de los Estados Unidos y prácticamente todos los Estados y Municipios de la Unión, compran su lista *STANDAR* de artículos en esta forma.

A veces se preconiza que el Gobierno debe patrocinar a los comerciantes locales. Si las condiciones de precio y calidad son iguales, los comerciantes locales deben desde luego tener la preferencia; pero, cuandoquiera que los artículos puedan obtenerse más ventajosamente comprándolos directamente de los fabricantes o mayoristas, debe hacerse así. El favorecer a todos los comerciantes de una localidad o a algunos comerciantes que se dedican a determinado ramo, no es justo para el resto de los contribuyentes o comerciantes. El único proceder equitativo es tratar a todos por igual y comprar donde se consigan los precios más bajos. De esta manera las economías o ganancias se distribuyen por igual entre todos los contribuyentes.

No sería posible efectuar todas las compras sobre la base de contratos anuales. Se presentan necesidades de emergencia que deben ser atendidas sin pérdida de tiempo. También habrá necesidad de comprar pequeños artículos que no se consideró necesario incluir en la Lista de Compras. Artículos especiales de carácter técnico, órdenes importantes de entrega inmediata, éstas y otras excepciones al sistema general de compras de suministros deben ser atendidas independientemente.

Toda compra, por pequeña que sea debe hacerse sobre la base de cotizaciones escritas, de manera que sea posible controlar los procedimientos del Agente de Compras. No deben aceptarse cotizaciones informales o verbales como base para la colocación de ninguna orden. Por mandato de ley todas las compras de importancia deben hacerse por medio de licitación pública. No es menester que se confeccionen especificaciones laboriosas para cantidades pequeñas o para artículos de poco uso. En tales casos bastará una pequeña descripción o que se indique el nombre de fábrica para identificar la naturaleza y calidad del artículo sobre el cual se solicitan propuestas. A todo comerciante que pueda cotizar precios sobre el artículo descrito o su equivalente debe dársele la oportunidad de suministrar los abastos requeridos. En el caso de órdenes por cantidades importantes deben prepararse especificaciones exactas. La Oficina de Normas y Patrones de los Estados Unidos ha confeccionado una serie de especificaciones para casi toda clase de artículos, especificaciones que pueden conseguirse a solicitud. La Oficina de Compras de la Zona del Canal tiene especificaciones para una gran variedad de artículos y abastos, las que pueden obtenerse sin mayor dificultad.

En ocasiones habrá necesidad de preparar especificaciones para ciertas clases de abastos o equipos o equipo que se usa que usa el Gobierno, para los cuales será menester celebrar contratos especiales. Por ejemplo, si la Secretaría de Instrucción Pública considera que debe usarse determinado tipo de escritorio o banca de escuela, debe permitírsele que lo adquiera, si existen fondos disponibles con que comprarlo, sin intervención alguna por parte de la Oficina de Compras. En un caso semejante la Secretaría de Instrucción Pública preparará las especificaciones con expresión del tamaño, construcción, acabado y empaque del artículo. Un dibujo y otras especificaciones similares del artículo requerido deben ser entonces presentados. Tales especificaciones se mandarán al Agente de Compras, quien a su vez, las mandará a todos los mayoristas y fabricantes acreditados con solicitud de propuestas. Cuando se reciban las propuestas, estas deben ser examinadas por el Agente de Compras y él debe indicar

cuál la que en su opinión debe aceptarse. Debe entonces, mandarla junto con sus recomendaciones, al Secretario de Instrucción Pública para su revisión. A menos de que haya divergencia de opinión acerca de cuál es la propuesta más baja, debe entonces procederse a celebrarse el contrato. El Contralor General decidirá en última instancia toda controversia acerca de cuál es la propuesta que, bajo todas las circunstancias, es más ventajosa para el Gobierno.

En este procedimiento de las compras hay otra fase que es esencial. Debe hacerse una inspección rígida y eficiente para asegurar que los efectos entregados se ajusten a las especificaciones y a los términos y condiciones del contrato. Cuando no se ajusten, deben rechazarse y a menos de que sean reemplazados satisfactoriamente, debe confiscarse la fianza del contratista.

Si se adopta un sistema de compras semejante y se cumple sin contemplaciones, estamos seguros que el Gobierno obtendrá economías considerables. Un plan como el que hemos bosquejado será franco y equitativo para todos, permitirá que haya competencia y le dará oportunidad a todos por igual. Le inspirará confianza al público y a las personas que abastecen artículos y servicios al Gobierno.

No debe haber excepciones: los autos, camiones, abastos y equipos de hospital, maquinaria agrícola, artículos alimenticios principales —es decir, todo— debe comprarse bien a base de lista de compras generales o contra juego de especificaciones especiales y en subasta pública y el contrato debe concederse al proponente más bajo.

En el examen que hemos hecho del sistema de compras hemos podido averiguar que venían haciéndose compras cuando no existían fondos disponibles con que hacer frente al gasto. Esto se consigue demorando la presentación de las facturas y solicitando que se incluyan en el Presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal. Es obvio que semejante proceder nulifica el fin del Presupuesto, aumenta el volumen de las obligaciones vigentes del Tesoro, y le irroga pérdidas al Gobierno, ya que el contratista probablemente le agrega a los precios de sus artículos el interés o descuento del dinero que, en efecto, le presta al Gobierno.

## Trabajos de imprenta (C)

Consideramos que debiera prestarse más atención al estudio de las cuentas del Gobierno por trabajos de imprenta. Con pocos esfuerzos podrían lograrse apreciables economías en este renglón.

El Gobierno de la República de Panamá gasta aproximadamente \$100,000,00 al año en la impresión de esqueletos y avisos oficiales. De este total, como \$82,500.00 le están asignados a la Imprenta Nacional y unos \$16,000.00 se gastan para pagar los trabajos de impresión hechos en establecimientos particulares. Según hemos podido averiguar, los trabajos que se hacen fuera de la Imprenta Nacional no se abren a licitación pública.

La Imprenta Nacional debe ser reorganizada y equipada de manera que esté en capacidad para hacer todo el trabajo de impresiones que necesite el Gobierno. Si bien su administración actual parece estar dando tan buenos resultados como es posible exigir bajo circunstancias existentes hay, sin embargo, gran campo para mejoras. El equipo es anticuado; los métodos atrasados; las normas de impresión dejan mucho que desear. Si se mejoran estas condiciones se obtendrán considerables economías en los costos. Las mejoras recomendadas pueden irse introduciendo gradualmente y siempre que los funcionarios de la planta, permitan la compra de mejor maquinaria e insistan en que todo trabajo de imprenta del gobierno se haga en la Imprenta Nacional. No hay motivo por qué el servicio y la calidad del trabajo no sean tan buenos como los del trabajo que se ejecuta por fuera; pero mientras sólo las piezas de secundaria importancia se impriman en la Imprenta Nacional, ésta continuará siendo un establecimiento de segunda orden. La dirección de esa planta debiera estar en manos de un experto bien remunerado, a quien debería dársele autoridad para que proceda a reorganizarla. La práctica de permitir que *magazine* tales como el titulado *La Raza* se impriman en la Imprenta Nacional puede ser puesta en tela de duda. Esta revista se edita por particulares, quienes la venden al público en general como se vende cualquier revista ordinaria

obteniendo el Gobierno sólo un beneficio indirecto. Es injusto para las imprentas privadas que la imprenta del Gobierno haga esa clase de trabajos.

Otras revistas aparte de *La Raza*, *Estudios* y *Revista Conmemorativa del XXV aniversario de la fundación de la República* contienen anuncios. No existe evidencia que demuestre que el dinero percibido por esos anuncios ingrese a las arcas nacionales. Por muy dignas que estas publicaciones sean, si se les imprime a expensas del Tesoro Público debiera rendirse cuentas de los proventos que ellas produzcan.

El costo del trabajo de impresión sólo puede mantenerse dentro de límites razonables si se ejerce una constante y cuidadosa vigilancia sobre cada pieza que se confecciona. A cada Departamento debiera señalársele una partida para trabajos de imprenta y no debe permitírsele a ninguna oficina que exceda su asignación. A parte de esta restricción, el Jefe del Departamento y los encargados del Presupuesto deben ejercer una vigilancia estrecha para evitar que se hagan impresiones innecesarias.

Muchas de las impresiones que ahora se hacen en la Imprenta Nacional y en establecimientos particulares podrían hacerse con mayor rapidez y a menor costo por medio de mimeógrafos y multígrafos. Por ejemplo, las instrucciones y exámenes que se suministran a los maestros podrían reproducirse fácilmente con la ayuda de esta clase de máquina de oficina. Una unidad duplicadora central indudablemente resultaría de gran provecho pues produciría economías a la vez que expediría el desempeño de los asuntos oficiales.

## Problema del personal (B)

Ningún sistema presupuestal por bien intencionado que sea, ningún programa de administración, por muy meritorio que sea, le asegurará a un Gobierno el éxito, si la ejecución de ese programa está encomendada a un cuerpo de servidores públicos individualmente incompetentes o indiferentes a sus deberes. En último término el éxito de cualquier administración depende de

la integridad, iniciativa y eficiencia de sus empleados. Para cultivar y fomentar esas cualidades debe establecerse un sistema de personal que sea equitativo para las diversas categorías de empleados, que les asegure una remuneración razonable y les dé la seguridad de una carrera satisfactoria y que les sirva de estímulo. Deben estar a cubierto de destituciones arbitrarias e injustificadas.

Su permanencia en el empleo debe estar suficientemente garantizada de modo que puedan aplicar las leyes sin consideración a los intereses que afectan. Los pueblos progresistas del mundo poseedores de gobiernos bien organizados han apreciado estos ideales y objetivo y luchado durante años contra la corrupción de los funcionarios públicos dedicados a actividades políticas por motivos personales. La vieja filosofía de que “El botín pertenece a los victoriosos” se ha desacreditado más rápidamente en unos países de las oficinas públicas y los Estados Unidos están rápidamente anulando los efectos perniciosos del sistema de las recompensas.

La República de Panamá, al igual que los países latino-americanos, no han progresado mucho en el sentido de eliminar la política de su servicio civil como hacen otras naciones. Nos damos cuenta de que un sistema de personal con hondas raigambres como el de Panamá no puede suplantarse rápidamente.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado en todas partes que es prácticamente imposible evitar que el servicio público esté recargado y que su eficiencia se resienta a menos de que se establezca un sistema divorciado de intereses partidistas que reglamente los cambios de personal. Los funcionarios a quienes corresponde hacer los nombramientos, y que deseen hacer una buena administración, materialmente sienten la necesidad de que se les proteja contra las solicitudes para plazas que son generalmente en exceso del número de puestos de que pueden disponer. Nosotros no vamos a proponer que se haga un cambio radical de sistema. El sistema de méritos no podría hacerse efectivo de la noche a la mañana, o establecerse por el simple proceso de dictar una ley de servicio civil. El cambio debe hacerse gradualmente; esto es, instalando aquí o allá un sistema de concurso de competencia y permitiéndoles a los empleados eficientes permanecer en sus puestos aún cuando sus puntos

de vista en política difieran de los de la administración. En Panamá últimamente se han hecho recomendables en ese sentido con el examen de los maestros de escuela. La tendencia de la actual administración de no destituir a ningún empleado porque un amigo o pariente de político quiera el puesto, es un signo halagador. Se notan otros signos de mejoría, inclusive la reciente decisión de mantener un control más estricto sobre las horas de entrada y salida de los empleados.

### **Ley de Servicio Civil (C)**

Hay en el Código Civil una ley de servicio civil que nunca se ha puesto en vigor. La explicación probablemente puede encontrarse en el hecho de que si se procura aplicar las disposiciones de la ley que exigen el examen y certificación de los aspirantes a puestos públicos para todo el servicio del Gobierno y hacen imperativa la destitución de todo aquel que no pasa el examen, se les causaría graves perjuicios a todos los que estén en el servicio al tiempo de ponerse en vigor la ley y daría por resultado que el personal idóneo y experimentado fuera reemplazado por personas carentes de conocimientos de la clase de trabajos que van a hacer en la oficina donde van a servir y sólo porque han podido hacer con éxito los exámenes por haber hecho estudios académicos más recientes. Esa aplicación de la ley era a todas luces inconveniente: pero no hay motivo para que no se le aplique inmediatamente a cierta clase de empleados que entran al servicio por primera vez.

Cada país que tiene ahora un sistema de selección y retención de empleados por oposición, ha puesto el plan en operación gradualmente.

Sin duda alguna en la República de Panamá no debe hacerse ningún empeño para aplicar las disposiciones de la ley de Servicio Civil a todos los puestos inmediatamente. Al principio el procedimiento de selección por oposición debe aplicarse únicamente a los empleados como los maestros, escribientes de grados inferiores, policías, empleados de correos, telefonis-

tas y telegrafistas, enfermeras, sirvientes de hospitales, mensajeros, porteros y clases similares. Aún en este caso debe implantársele poco a poco y hacerse aplicable únicamente en el caso de nuevos nombramientos. La Comisión de Servicio Civil debe confeccionar listas de personas capacitadas para desempeñar determinados puestos y los reemplazos de empleados deben escogerse de esa lista.

Por algún tiempo probablemente será conveniente, y hasta necesario, exceptuar las clases superiores de empleados públicos de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil. Sobre todo, en relación con ciertos puestos que tienen una peculiar importancia política. Los jueces, alcaldes, corregidores, ministros diplomáticos y cónsules, todos los empleados que desempeñan puestos de confianza, y todos los funcionarios administrativos superiores (que incluiría casi todos los puestos que tienen una dotación en exceso de B.1,800.00 al año), pueden convenientemente ser exceptuados hasta tanto el sistema de méritos haya tenido oportunidad de demostrar plenamente su bondad en los grados inferiores del servicio. También los empleados en las clases más bajas, tales como los jornaleros que trabajan en caminos o en la construcción de obras, pueden con propiedad ser nombrados sin que se les exija pasar ninguna clase de pruebas prescritas por la Comisión de Servicio Civil, ya que su trabajo generalmente es de carácter provisional.

Desde luego, ningún sistema de oposición resolverá todos los problemas de la selección de empleados a base de méritos. Máxime en el caso de un examen que se prepara para probar la competencia de personas para toda clase de puestos. Hasta cuando el examen se confeccione para un solo grupo de empleados por un cuerpo de expertos competentes que conocen la base psicológica de cada tarea, a menudo los resultados son poco satisfactorios. Conforme la importancia y responsabilidad de los puestos aumenta, se vuelve más difícil la tarea de seleccionar las personas que han de desempeñarlos por medio de pruebas mentales. A fin de darle flexibilidad al plan y evitar los

abusos de la democracia, conviene mantener esos puestos más elevados fuera de la acción de la Ley de Servicio Civil hasta tanto el público en general aprenda a exigir que las oficinas públicas estén servidas por el tipo más eficiente de empleado civil sin consideración a su filiación política. Sin embargo, es relativamente fácil seleccionar por medio de oposiciones el personal para llenar puestos cuyo trabajo es de mera rutina.

Es indispensable la permanencia de todos los empleados que deben adquirir sus puestos de acuerdo con las disposiciones de la ley de Servicio Civil. Esto puede obtenerse mediante la acción del Jefe del Ejecutivo, puesto que es solamente una administración enérgica la que pueda hacer efectiva una ley de Servicio Civil. Si el jefe del gobierno rehúsa destituir un empleado competente y digno de confianza solo porque otra persona desea su empleo, la ley adquirirá inmediatamente prestigio. Como un corolario debe destituirse a todo empleado incompetente que reciba sueldo del Gobierno solo por razones políticas. Este procedimiento aseguraría el establecimiento gradual del sistema del mérito en la República de Panamá.

Somos de opinión que la Ley de Servicio Civil debería dictarse nuevamente. Debería redactarse de nuevo de modo de determinar claramente los puestos específicos a que es aplicable. Esas clases de puestos deben incluir los ya mencionados anteriormente. La ley debe concederle facultad a la Comisión de Servicio Civil para que se exceptúe temporalmente de las disposiciones de la ley cualquier puesto particular cuando circunstancias extraordinarias que lo justifique. Si bien a los empleados que están ahora en el servicio y cuyos puestos estén sujetos a las disposiciones de la ley, no debe exigírseles que se sometan a un examen ni destituírseles arbitrariamente, todo nuevo nombramiento que se haga o reemplazo debe ajustarse a los términos de la Ley de Servicio Civil. La Ley de Servicio Civil no debe darles a los empleados que están en servicio ningunos derechos de que no gocen en la actualidad, pero sí debe concederle a cada nuevo empleado seleccionado conforme a sus disposiciones el derecho de retener su puesto por todo el tiempo en que desempeñe sus deberes a satisfacción y mientras sus servicios

sean necesarios. A la Comisión de Servicio Civil debe dársele la facultad para decidirse un empleado cuya destitución se haya recomendado, ha sido culpable de insubordinación, ineptitud o deslealtad.

## Salarios de los empleados públicos (C)

Una escala equitativa y adecuada de remuneración para los empleados públicos es de la mayor importancia para fomentar la iniciativa, la lealtad y honradez entre esos servidores.

Si un empleado público no puede vivir en condiciones higiénicas y decentes con el sueldo que recibe, la tentación de cometer peculados será irresistible. Si el empleado cree que el Gobierno está explotando sus actividades justificará fácilmente la aceptación de gratificaciones por el cumplimiento de sus deberes ordinarios. A menos que el Gobierno pague a su personal un salario equitativo, la moral y la eficiencia serán bajas.

Hemos llegado a la conclusión de que, en conjunto, los sueldos que se les pagan a las clases inferiores en general de empleados de la República de Panamá no son indebidamente elevados. Si bien esto es así en lo que se refiere a las clases ínfimas, no puede decirse otro tanto respecto de la mayoría de los que desempeñan los más altos puestos políticos y administrativos. Juzgados por las normas que prevalecen en países donde el nivel de jornal es más alto que el de Panamá, algunos de los funcionarios del Gobierno están recibiendo salarios tan altos que no guardan proporción con las responsabilidades de sus puestos. No nos parece cuerda la actitud de la Asamblea al votar en sus últimas sesiones aumentos a los sueldos de los gobernadores, alcaldes, corregidores y otros funcionarios políticos de provincias, sobre todo atendido el estado actual del Tesoro. Algunos de los otros aumentos concedidos por la última Asamblea no parecen tener justificación, tanto en vista de la clase de servicios como de las oportunidades de gastar el dinero en beneficio general del público.

## Ajuste de salarios (C)

Como consecuencia de la carencia de una debida coordinación, los sueldos de los empleados del Gobierno panameño no guardan la necesaria relación a la importancia, deberes o responsabilidades de los puestos que desempeñan los empleados. Los jefes de sección reciben sueldos que no guardan proporción alguna con los que devengan los escribientes inferiores. Jefes de oficinas pequeñas reciben más paga que los jefes de oficinas más grandes. El Inspector del Muelle de Bocas del Toro gana una tercera parte más de lo que gana la persona que desempeña idéntico puesto en la más grande e importante ciudad de Panamá. El Inspector del Mercado de Colón recibe la mitad más que el Inspector del Mercado de Panamá.

Indefectiblemente tienen que ocurrir contradicciones flagrantes cuando los sueldos no se fijan conforme a una norma o sistema definido, sino que se establecen al hacerse los nombramientos. El remedio de esta situación es que se haga una cuidadosa clasificación o examen de todos los puestos y que se determinen los sueldos máximos y mínimos que se pagarán para cada puesto. Es de observarse que, primariamente, es el puesto y no el empleado el que debe ser clasificado y tasado. Tales nombramientos y promociones deben desde entonces hacerse conforme a la normas que se establezcan.

El reajuste de los sueldos de los empleados de la República de Panamá no implica necesariamente que se aumenten los gastos brutos del Gobierno para servicios del personal. Es un hecho sabido que existe plétora de empleados en las Secretarías y Oficinas del Gobierno.

No es necesario mencionar individuos o posiciones particulares para probarlo. Es fácil descubrir personas que figuran en las planillas, que hacen poco o nada para ganar su salario con sólo un ligero estudio de la cantidad y calidad del trabajo realizado por los empleados de las varias oficinas.

No sólo son los favorecidos una carga para el Tesoro público, sino que su presencia ejerce una influencia desmoralizadora sobre todos aquellos em-

pleados que se empeñan por cumplir a conciencia con sus deberes. Si se procediera a abolirse todos los puestos inútiles, se hicieran cortes en los sueldos donde fuera conveniente hacerlos, y se destituyeran los empleados excedentes, habría fondos con que efectuar un ajuste en los sueldos de los restantes.

La proporción en que ha aumentado el número de empleados en los últimos años, conforme a los datos más exactos obtenidos de la Oficina del Agente Fiscal, puede apreciarse bien en el siguiente resumen:

Secretaría	Número de Empleados			
	1923	1925	1927	1929
Gobierno y Justicia	1910	2161	2536	2547
Relaciones Exteriores	48	48	51	78
Hacienda y Tesoro	292	310	382	358
Instrucción Pública	1289	1446	2076	2079
Agricultura y Obras Públicas	47	68	104	147
Total	2586	4033	5149	5209

El estado anexo que da las cantidades gastadas en sueldo es el mes de enero en cada uno de los años de 1920 al 1929, pone de manifiesto la proporción en que han aumentado los gastos.

## CONTRIBUCIONES ELECTORALES

SERÍA UNA MEDIDA SABIA Y convincente que la administración actual asumiera la antigua práctica de imponer un gravamen del 5% sobre el salario de todo empleado público en concepto de contribución para los fondos electorales del partido dominante. La retención del 5% de los salarios de los empleados del Gobierno para beneficio del partido que los ha empleado ha sido una práctica aceptada en Panamá desde los primeros días de su independencia. Al principio esta contribución la cobraban a los empleados, determinados agentes de

los políticos. Estos agentes recibían el 10% de lo que cobraban. La administración actual ha mejorado el sistema deduciendo de las planillas la contribución y enviándola directamente al tesorero del partido dominante para evitar los gastos ocasionados por el cobro. De esta manera los Jefes del Partido esperan reducir la contribución o suprimirla en una fecha no lejana.

Estos esfuerzos son admirables pero no llegan al corazón del mal. El sistema entero de las contribuciones electorales debe abolirse por completo. La contribución es una carga directa sobre el Tesoro Público que asciende aproximadamente a B.200,000.00 anuales y es una ayuda valiosa en manos de los políticos para adquirir el control de la maquinaria gubernamental. Para abolirla debe extirparse el pernicioso sistema en las oficinas públicas, ¿puede sorprender que los empleados oficiales favorezcan en sus transacciones a aquellas personas que ejercen gran influencia en las decisiones del Partido? ¿Puede sorprender que busquen alguna excusa para evadir la ley si con ello ayudan a aquéllos de quienes depende su empleo o su miseria?

La abolición de las contribuciones políticas impuestas a los empleados públicos animará a los empleados a creer que se está haciendo un esfuerzo sincero para mejorar su condición. Ello conducirá prácticamente a un aumento de salario, aumento que será bien recibido por los empleados y que a nosotros nos parece justo y razonable. Ello impresionará a la masa de los contribuyentes como un esfuerzo para proteger los intereses de la comunidad, ya que se descarta de las oficinas públicas al vicio de la dominación partidarista.

### Anales del personal (C)

Completamente independiente de lo que se haga en relación con la propuesta ley de Servicio Civil, debe establecerse en alguna oficina central un registro de todos los empleados públicos. Ese anal u hoja de servicio debe contener:

1. La historia personal del empleado, nombre, edad, instrucción, experiencia, residencia, fecha del nombramiento, sueldo y puesto que va a desempeñar.
2. Copias de todas las órdenes y decretos que le afecten.

3. Copias de las órdenes por medio de las cuales se le impongan sanciones disciplinarias o multas.
4. Copias de órdenes en que se le elogie o enaltezca.
5. Copias de todas las órdenes que afecten sus ausencias, vacaciones y paga.

Los únicos registros que hemos encontrado en la República de Panamá que se parecen al que hemos esbozado es el que se les lleva a los policías y a los maestros de escuela en servicio. No existen otros anales centrales para ningún otro grupo de empleados. Esos anales deben mantenerse al día y usarse en la de reinversión las planillas de pagos y pagos y para otros fines de la administración del personal.

### **Salvaguardias fundamentales (C)**

Antes de terminar la discusión de este tema de los problemas del personal nos incumbe señalar que será completamente inútil esperar una conducta mejor de parte de los empleados en los grados inferiores del servicio, si las personas que ocupan los puestos más elevados no están por encima de todo reproche o crítica en sus relaciones con el Gobierno. Entre los funcionarios principales han estado en boga ciertas prácticas que sin duda han debido ejercer una influencia desmoralizadora en todo servicio.

Además, han contribuido una carga excesiva para los contribuyentes. Es indispensable corregir estas prácticas. El hecho de que hayan sido generalmente aceptadas como una cosa corriente en los círculos oficiales se debe probablemente a que el Gobierno nunca ha realizado un esfuerzo serio para rodear sus asuntos con lo que nosotros consideramos salvaguarda fundamentales. Poca atención se ha dedicado a establecer los controles necesarios que protejan las rentas públicas. Es cierto que en algunos casos el Código Fiscal contiene las medidas que consideramos necesarias, pero estas limitaciones se han olvidado frecuentemente.

ESTADO DE LAS CANTIDADES GASTADAS EN SUELDOS POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA  
EL MES DE ENERO EN LOS AÑOS DE 1920 A 1929

Secretaría	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Gobierno y Justicia	B.95,344.58	B.99,780.37	B.96,841.35	B.105,707.76	B.102,153.43	B.117,436.98	B.123,406.58	B.147,206.71	B.136,838.35	B.155,538.74
Relaciones Exteriores	8,682.40	5,363.81	7,820.00	13,412.63	14,120.00	9,881.66	21,327.76	16,130.00	16,154.56	21,230.86
Hacienda y Tesoro	24,556.23	26,181.53	26,024.84	25,727.40	29,302.84	30,881.54	40,198.74	35,294.12	36,387.51	41,440.62
Instrucción Pública	37,115.10	41,884.19	43,173.96	39,359.56	101,159.61	112,860.41	11,194.88	122,526.68	124,650.85	132,055.29
Agricultura y Obras Públicas	14,300.28	7,794.65	20,096.55	9,713.64	20,306.19	9,211.76	16,822.48	28,886.96	20,893.38	20,033.94
Total	B.180,008.59	B.181,004.55	B.192,956.70	B.211,920.99	B.267,042.07	B.280,272.35	B.312,950.44	B.350,044.47	B.334,924.65	B.370,319.45

No debe permitirse que ningún oficial o empleado público o miembro de la Asamblea participe de las ganancias que se deriven de la venta de servicios o efectos al Gobierno.

Varios casos han llamado nuestra atención en que funcionarios públicos en desempeño de sus funciones celebran contratos de compra de artículos necesarios para sus departamentos consigo mismo, o con empresas, en las cuales ellos o sus familiares tienen intereses directos. No es necesario mencionar nombres propios en tales casos.

La situación sería bastante censurable si tales contratos estuvieran salvaguardados por un rígido sistema de licitaciones públicas y especificaciones; pero es infinitamente peor cuando no existe tal sistema. Por la misma naturaleza de las cosas, es manifiestamente imposible para un funcionario proceder con toda imparcialidad al tratar con una empresa en que él tiene un interés directo. Esta práctica no tiene disculpa posible. Es contraria a todo principio de buena administración.

Tal vez se objete que en un país tan pequeño como lo es la República de Panamá, a causa de la falta de competencia en los negocios es imposible que el Gobierno obtenga los efectos o servicios que necesite a menos que al funcionario se le permita participar de las ganancias de la transacción. Ese argumento será robustecido con el pretexto de que como los hombres de negocios son los más capacitados para dirigir la administración del Gobierno, generalmente se les encuentra al frente de las oficinas públicas y que inevitablemente se ven obligados a tratar con las casas que como particulares representan si es que quieren que el Gobierno sea servido. Este argumento puede rebatirse oponiendo el hecho de que si bien existen tal vez algunos contados casos extraordinarios en que el Gobierno se perjudicaría si a los funcionarios se les prohibiera por mandato de ley el beneficiarse directamente con contratos del Gobierno, los casos de esta naturaleza son tan excepcionales que no deben ser tomados como norma en la práctica ordinaria.

La confianza del público en la integridad de los funcionarios públicos debe ser fortalecida mediante una ley rigurosamente aplicada. Esta ley debe referirse a todos los funcionarios empleados de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del Gobierno.

Una administración que esté deseosa de evitar las críticas y de mantener incólume su reputación de equidad, debe examinar con el mayor cuidado los términos y condiciones de los contratos dados a sostenedores activos del partido que esté en el poder. El mejor método para proveer estas salvaguardias es el sistema de licitaciones públicas en competencia y que los contratos se adjudiquen al postor que ofrezca las propuestas más bajas. De paso hemos de decir una palabra para censurar el sistema de contratos sobre la base del “costo más un tanto por ciento”, que el Gobierno ha adoptado en algunas ocasiones. Algunas calles y repartos de la ciudad están urbanizándose en la actualidad en virtud de contratos de esta clase. Algunas calles y repartos de la ciudad están urbanizándose en la actualidad en virtud de contratos de esta clase. Lo mismo puede decirse del nuevo pabellón que está construyéndose en el Hospital Santo Tomás para residencia de las Enfermeras. Es obvio que con esta clase de contratos las oportunidades de lucrarse indebidamente son infinitas. Por estricta que sea la vigilancia que se ejerza, el público siempre sufrirá pérdidas cuando el contratista puede obtener ganancias con sólo aumentar el costo de la obra. Es muy fácil rellenar las planillas de sueldos; el trabajo puede demorarse también con mucha facilidad. Rara vez se justifican tales contratos.

### Pluralidad de empleos (C)

Otra práctica que hemos observado en el curso de nuestro examen de las Secretarías y que se presta a numerosos abusos, es el de permitir que una misma persona desempeñe varios puestos públicos. En un caso un funcionario público recibe cuatro sueldos del Tesoro público por desempeñar cuatro empleos distintos y separados. Es cierto que algunos de esos puestos no tienen un trabajo que ocupe todo el día; mas es manifiestamente imposible para nadie

cumplir con los deberes de todos estos empleos a la vez. Ese funcionario tiene además un negocio particular al cual sin duda tiene que dedicarle una parte considerable de su tiempo. Se han observado numerosos casos de empleador del Gobierno que reciben dos y más sueldos a la vez.

Aún en el caso de que tales puestos sólo ocupen una parte del tiempo del empleado, no debiera permitírsele llenar un segundo puesto a menos de que los deberes del mismo sean de tal naturaleza que puedan ser cumplidos fuera de las horas regulares de despacho. Existen por ejemplo, algunos puestos en el personal docente de las escuelas nocturnas que sí pueden ser desempeñados por personas que sirven otros puestos regulares en el Gobierno.

La costumbre de aumentar el sueldo de un oficial del Gobierno con el subterfugio de nombrarlo para que sirva más de un puesto, como por ejemplo, para que actúe como un miembro rentado de la directiva de alguna institución, es mala, para decir lo menos. No es menester que indiquemos los nombres de los favorecidos. A los funcionarios del Gobierno debe permitírseles que formen parte de esas juntas con carácter de miembro ex-oficio, pero que sin reciban emolumento alguno por el desempeño de esos deberes. La ley que prohíbe a los empleados recibir más de un sueldo del Tesoro debe ser aplicada sin contemplaciones. Debe hacerse excepciones en el caso de los maestros de escuela que están ocupados sólo una parte del tiempo.

### **Viáticos (C)**

Otro método de aumentarle los sueldos a los funcionarios del Gobierno que se practica extensamente en la República de Panamá y que debiera suspenderse, es el de asignarle una suma específica mensual a cada uno de ellos para viáticos, sin tomar en cuenta, en consideración, qué tanto tiene que viajar o si en realidad viaja o no. Esta práctica, aun cuando no se presta a tantos abusos como las que se han mencionado anteriormente, descansa sobre un principio falso y debiera abolírsele. A todo empleado público que viaja en comisión oficial debiera

exigírsele que presente una cuenta detallada de sus gastos y debiera pagársele lo que gasta en los asuntos del Gobierno, y nada más.

## **Necesidad de que haya mayor publicidad (B)**

Finalmente, los intereses públicos estarían más ampliamente salvaguardados si se implantara un sistema de informes públicos de las operaciones y gastos de cada una de las oficinas del Gobierno. En la actualidad son muy contadas las oficinas que rinden una cuenta completa y exacta de su manejo al Jefe del Ejecutivo o a la Asamblea. Esto debiera hacerse una vez al año, y a esos informes individuales debería dárseles la mayor publicidad posible. La parte que ese sistema desempeñaría en la campaña para acabar con los subterfugios, es obvia. La obligación de rendir cuentas al público de los actos de cada funcionario constituye uno de los medios más efectivos para regular la conducta de los servidores públicos. Hablando en términos generales, diremos que los funcionarios de la República de Panamá deben revelar a los contribuyentes de una manera más amplia de lo que han acostumbrado hacerlo, cuáles son los hechos consumados durante su administración y qué planes tienen para el futuro. Deben también publicar informes completos indicativos de la manera cómo se han gastado las rentas y el origen de todas las cuentas contra el Tesoro. A intervalos convenientes debe exponerse a las miradas públicas las planillas de sueldos y las cuentas. La experiencia ha demostrado que el método más eficaz de proteger los intereses del público es que todos los actos del Gobierno sean expuestos al público franca y abiertamente.

## **Sistema de ingresos (A)**

De los B.7,000,000.00 aproximadamente cobrados en el año fiscal de 1927-1928 por toda clase de impuestos, los derechos de importación cobrados llegaron a \$3,039,111.14. Si se incluyen los derechos consulares, que en su mayor parte constituyen un impuesto de importación sobre las mercaderías, el total de ese renglón llegaría a B.3,469,150.00 o sea la mitad de las entradas

por toda clase de tributación. Esta es una proporción inusitada para cualquier país. El producto global de los impuestos sobre la elaboración y venta al detalle de cerveza y licores excede del veinte por ciento del total de todos los impuestos, mientras que el impuesto sobre inmuebles produjo apenas un cinco por ciento del total. Estas cifras también son extraordinarias, y en particular ésta última, si se toma en consideración el hecho de que las principales funciones que desempeñan los gobiernos locales en la mayoría de los países —el sostenimiento de los tribunales, escuelas, policías, etc.— en Panamá las desempeña el Gobierno Nacional. Esta situación se debe desde luego, a la circunstancia de que el interior del país no está desarrollando, y las rentas se cobran en casi la totalidad en las ciudades del Istmo cuyas principales actividades se reducen a comerciar con los viajeros que pasan por el país y con los vecinos de la Zona del Canal.

Panamá en la actualidad es una nación esencialmente comerciante, y confía en que aumente el tráfico de turistas y otro tráfico exterior. Si bien ese tráfico está dando rendimientos importantes, la rebaja de algunos de los gravámenes sobre la importación sin duda tendería a fomentar ese comercio en el futuro. Es un principio económico generalmente aceptado que toda nación traficante debe colocarse tan pronto como sea factible sobre la base de país libre cambista o lo más cerca de ello que pueda hacerlo, sobre todo en relación con los efectos comprados que espera vender luego a compradores extranjeros (en este caso, a los turistas o viajeros que están aquí de paso).

Es innegable que resultaría convenientísimo que se tuviera este principio siempre presente y se obrara de conformidad con él hasta donde las circunstancias lo permitan, suspendiendo o rebajando aquellos derechos de importación que se sabe que constituyen una traba para el comercio. Es obvio, sin embargo, que constituyendo los derechos de importación un factor tan importante en el total de ingresos no es posible aspirar a que el país pueda adoptar una política general de libre cambio, o que pueda hacerse una

rebaja importante a menos de que se abran otras fuentes de entradas. No vemos la posibilidad de que se puedan desarrollar otras fuentes de importancia en un futuro inmediato, y somos de opinión que para obtener una reducción cualquiera en la tarifa de impuestos o un aumento de los ingresos, habrá que mirar a una administración más eficaz de los impuestos en vigor y en el aumento de su volumen, el cual vendrá con el desarrollo del país. Desde luego, esto no quiere decir que no sea posible alterar las tasas de vez en cuando.

Se ha hablado de que podría establecerse un impuesto general sobre las ventas en lugar del impuesto de importación. El impuesto sobre las ventas es una de las más antiguas formas de tributación, pero generalmente se le ha descartado ya excepto en casos de aplicación limitada. Un impuesto sobre las ventas aplicables a todas las transacciones pequeñas es de muy difícil cumplimiento, dispendioso en el cobro y molesto tanto para el comerciante como para el comprador. Los impuestos aplicados a una serie limitada de efecto durante la Gran Guerra eran designados con el nombre de “impuestos de engorro”, y han sido generalmente suspendidos. Aún en mayor grado que los derechos de importación es el impuesto sobre las venta un gravamen sobre el consumo, y forma parte directa de los costos de vida. Afectaría el comercio con los turistas de la misma manera que lo afectan los derechos de importación.

Hasta épocas relativamente reciente la mayor parte de las rentas de sobretodos los Gobiernos se derivaban de la tributación sobre os bienes tangibles, en particular sobre las tierras y las mejoras puestas en ellas, e inclusive los bienes muebles, efecto, etc. Asimismo, ha habido impuestos sobre consumo interno, impuesto del timbre, y otros tributos inventados por el legislador, teniendo como intención primordial el acopiar rentas por medio de tributación cuya aplicación fuera relativamente definitiva, que no pudiera evadirse fácilmente, cuyo cobro no le resultara costoso al Gobierno y molesto para el público, y que rindiera productos considerables. El antiguo impuesto

sobre ventanas en Inglaterra es un ejemplo de impuestos de fácil aplicación, porque el oficial de impuestos podía determinar la cantidad debida en cada caso sin necesidad de tocar con el dueño o penetrar en la casa. Sin embargo, tuvo por consecuencia que la gente redujera el número de ventanas en sus casas, lo que indica que al proyectarse un impuesto deben consultarse todos sus posibles efectos. La sencillez es uno de los requisitos esenciales de toda tributación.

Existe un empeño muy natural en todas partes entre las personas conscientes de mantener los artículos indispensables a la vida tan libres de gravámenes como sea posible, y de distribuir el sostenimiento del Gobierno tan equitativamente como pueda hacerse en proporción a la habilidad de cada cual de contribuir a él. Sin embargo, los efectos de la tributación están tan difundidos que no es fácil apreciarles a primera vista. Los gravámenes fijados al lujo y en particular a aquellos efecto de lujo que adquiere la gente rica merecen la aprobación general; pero por el contrario, los impuestos que dan resultado el agotamiento del capital disponible para el fomento de las industrias, y en especial el que obliga al capital doméstico a trasladarse al extranjero o aleja el capital extranjero del país, tienden a reducir las oportunidades de empleo y por consiguiente son perjudiciales a las clases asalariadas así como para los intereses generales del país.

Se ha venido haciendo esfuerzos insistentes para cobrar impuestos sobre «dineros y créditos», inclusive dinero a interés, y sobre documentos representativos de propiedades tangibles, tales como acciones de corporaciones, etc.; pero en la mayoría de los países, hasta en fechas muy recientes, la parte de las rentas cobradas por todos conceptos, aparte de inmuebles, mecaderías importadas y algún impuesto común de consumos, ha sido relativamente insignificante.

Para que una tributación sea justa y tenga éxito, es esencial que la importación sea hecha con relativa equidad entre todos los que legalmente

están sujetos al pago. Es cosa sabida que es más importante que todos los que se ocupan en determinada clase de negocios fueran totalmente eximidos del pago de impuestos, dado que las condiciones de competencia no se alteraran, es probable que las ganancias en esa línea no serían mayores de lo que lo eran cuando todos estaban gravados por igual. Es decir, los beneficios de la inmunidad en un caso semejante, como en cualquiera reducción genera de los costos de operación se traducirían probablemente en precios más bajos.

Un tema común de controversia en la construcción de un sistema d tributación es el impuesto sobre los pagarés y las hipotecas. Muchos de los Estados de la Unión Americana tienen ese impuesto; pero resulta notoriamente ineficiente como fuente de ingresos, y cuando se le cobra, casi siempre lo paga el comodatario. Es un elemento de incertidumbre que tiende a elevar el costo del crédito hipotecario sin producir las rentas que se esperan de él. Varios estados en vez de procurar aplicar a las hipotecas el impuesto general sobre la propiedad han establecido un pequeño impuesto sobre hipotecas, pagadero cuando se inscribe la hipoteca, y el cual da un rendimiento mayor del que se obtenía antes cuando se aplicaba el impuesto general sobre la propiedad.

El gravamen sobre el terreno y sobre la hipoteca sobre el mismo terreno se objeta por considerárseles una tributación doble; lo mismo sucede con los impuestos sobre los bienes de propiedad de corporaciones y las acciones del capital social de las mismas, ya que presentan una situación análoga. En ambos casos los gravámenes se aplican sobre un mismo valor. Esto, desde luego, no tendría tanto de vituperable si los impuestos fueran uniformes y fijos. La inconformidad proviene principalmente de la incertidumbre y desigualdad que rodea a lo que puede llamarse esa tributación secundaria.

En términos generales, las medidas para gravar “los dineros y el crédito”, van cediendo paso al impuesto sobre la renta (*Income Tax*), el cual, con el crecimiento de la propiedad intangible en países de alto nivel económico, ha venido a convertirse en una importante característica de los sistemas de tribu-

tación. Sin embargo, la administración de este impuesto no es fácil; exige un alto grado de corporación por parte de los contribuyentes y un personal especializado; y por otra parte se presta a favoritismos y corruptelas. En un país como Panamá, donde la necesidad más urgente es el aumento de la provisión de capitales o a ahuyentar el capital extranjero, daño que no se compensaría por los rendimientos que su aplicación produjera. Por estos motivos no recomendamos que se implante un impuesto sobre la renta en Panamá al presente.



## Las leyes sobre ingresos y las rentas en la actualidad (B)

SUPONGAMOS QUE LA REPÚBLICA DE Panamá ha adoptado un Presupuesto balanceado, que funciona un sistema moderno de contabilidad, que se han arreglado sistemáticamente los departamentos del Gobierno, que se han introducido los mejores procedimientos administrativos, que se ha puesto en vigor una ley de servicio civil que gradualmente produce un cuerpo de servidores eficientes.

Lo propio sería entonces considerar enseguida la naturaleza de los asuntos del Gobierno. Quizá sea conveniente pasar por alto alguno de sus asuntos. Quizá, por otra parte, existan asuntos de interés público abandonados. En todo caso es concebible la posibilidad de realizar mejoras en la administración de la nación.

Toda cuenta presenta dos aspectos. Uno indica la entrada, el otro la salida. Consideramos en detalle, primero, la naturaleza de las rentas y el procedimiento de cobrarlas; después, la naturaleza de los gastos del Gobierno.

En el estado detallado que se inserta enseguida de las rentas cobradas anualmente desde 1921 a 1928 se indica el total de las rentas percibidas y también la fuente de donde provinieron las cantidades más importantes.

ESTADO DE INGRESOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DURANTE LOS AÑOS DE 1921 A 1928

	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
<b>RENTAS ADUANERAS</b>								
Derechos de Importación	B.2,494,028.77	B.1,881,001.23	B.1,866,849.02	B.2,192,553.73	B.2,689,075.14	B.2,716,845.54	B.2,851,560.26	B.3,039,111.14
Derechos de Exportación	70,645.15	85,522.49	79,300.49	77,223.12	80,172.20	76,668.59	71,303.44	72,460.56
Derechos Consulares	206,278.61	158,059.55	155,041.99	181,163.01	220,264.84	381,132.68	387,013.48	430,039.74
<b>Total</b>	<b>B.2,770,952.53</b>	<b>B.2,124,583.27</b>	<b>B.2,095,191.50</b>	<b>B.2,450,939.86</b>	<b>B.2,989,522.27</b>	<b>B.3,174,646.81</b>	<b>B.3,309,877.18</b>	<b>B.3,543,600.44</b>
<b>Servicios Públicos</b>								
Correos	B.74,922.38	B.81,109.06	B.73,796.03	B.69,415.40	B.49,122.06	B.41,790.13	B.56,365.24	B.59,491.06
Telégrafos	41,994.59	39,943.93	38,019.19	37,506.12	51,249.69	52,549.59	49,551.28	51,527.83
<b>Total</b>	<b>B.116,916.97</b>	<b>B.121,052.99</b>	<b>B.111,815.22</b>	<b>B.106,921.52</b>	<b>B.100,371.75</b>	<b>B.94,039.72</b>	<b>B.105,916.52</b>	<b>B.111,018.89</b>
<b>Impuestos y otras rentas internas</b>								
Fabricación de Cerveza y Licores	B.677,410.68	B.571,753.51	B.533,126.04	B.550,955.64	B.591,433.14	B.599,372.98	B.660,931.14	B.874,961.08
Venta de Licores	619,084.90	583,132.89	504,608.05	511,969.50	540,513.07	579,110.99	585,507.11	603,680.49
Lotería	286,958.34	296,660.32	309,072.06	322,942.71	398,655.31	451,260.74	488,614.65	527,874.07
Inmuebles	105,693.72	154,244.30	124,797.71	173,581.68	102,447.97	176,076.50	354,210.66	353,197.16
Degüello	189,730.05	202,312.82	213,353.46	210,233.92	232,825.97	250,795.97	232,323.49	231,249.46
Papel sellado y Timbres	262,092.92	216,449.07	190,820.52	243,510.73	300,456.71	241,370.03	267,922.36	271,408.88
Gasolina	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	92,398.49	92,363.64	217,199.67
Mercados y Muelles	88,966.93	103,329.54	101,269.94	117,335.50	138,079.70	153,248.35	136,291.11	125,291.11
Misceláneos	369,828.62	364,946.73	401,328.28	419,089.38	556,136.50	440,711.58	544,238.01	381,798.14
<b>Total</b>	<b>B.2,599,766.16</b>	<b>B.2,492,829.18</b>	<b>B.2,378,976.06</b>	<b>B.2,549,628.06</b>	<b>B.2,860,548.37</b>	<b>B.2,975,345.63</b>	<b>B.3,362,402.17</b>	<b>B.3,586,660.06</b>
<b>RENTAS DIVERSAS</b>								
Anualidad del Canal	B.250,000.00	B.59,741.39	B.440,258.61	B.250,000.00	B.250,000.00	B.250,000.00	B.250,000.00	B.250,000.00
Intereses sobre \$6,000,000.00	324,384.19	304,989.59	329,320.64	331,724.30	314,896.24	312,397.27	280,068.34	293,660.21
<b>Total</b>	<b>B.574,384.19</b>	<b>B.374,730.98</b>	<b>B.769,579.25</b>	<b>B.581,724.30</b>	<b>B.564,896.24</b>	<b>B.562,397.27</b>	<b>B.530,068.34</b>	<b>B.543,660.21</b>
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>B.6,062,019.85</b>	<b>B.5,103,196.42</b>	<b>B.5,355,562.03</b>	<b>B.5,689,213.74</b>	<b>B.6,515,338.63</b>	<b>B.6,806,729.43</b>	<b>B.7,308,264.21</b>	<b>B.7,784,930.60</b>

Las cifras acusan un aumento constante de 1924 en adelante, después de la baja temporal que se experimentó en 1922 y 1923 debido a la depresión de la pos guerra. Entre 1922 y 1928 las rentas anuales aumentaron en \$7,784,939.60. Las de 1929 probablemente excedían de los \$8,000,000.00, que es la cifra más alta que se haya alcanzado hasta ahora. Esas rentas alzadas se deben al despertar de los negocios con posteridad a 1923, pero un factor más importante lo ha constituido la revisión general en la estructura del tributario que se hizo en 1925. En ese año el impuesto ad valorem del 10% sobre varios artículos de uso corriente se aumentó al 15%; el impuesto específico sobre los licores subió en un veinte por ciento, y cierto número de artículos fueron cambiados de la lista ad valorem a la tarifa específica y se aumentaron esos derechos específicos. Al mismo tiempo se aumentaron los derechos consulares de 0.9 por ciento a 2 por ciento.

Varios cambios se introdujeron en el sistema de tributación interna, en 1925. El más importante es el que se relaciona con los impuestos sobre licores y bienes inmuebles. En ambos casos se alteró la forma de cobro y se aumentaron las tasas. El llamado impuesto sobre licores se sustituyó con un impuesto de timbre, y el impuesto sobre el valor de los inmuebles sustituyó al gravamen sobre la renta que la propiedad produce.

A continuación (en la siguiente página) se encontrará un análisis detallado de los impuestos más importantes con referencia a los métodos de cobro y posibles cambios en la ley respectiva. En general, puede decirse que los métodos que están ahora en vigor son susceptibles de cambios radicales, y con ese objeto en mira nos permitimos hacer varias recomendaciones concretas. Una aplicación estricta de las leyes de ingresos actuales debe dar por resultado un considerable aumento de las rentas de la República. <sup>1</sup>

---

1 En otra sección tratamos sobre las rentas de Correos y Telégrafos.

La estricta aplicación de las leyes actuales tributarias sin consideración a las influencias políticas o partidaristas, producirá un aumento considerable de las rentas de la República.

La siguiente Tabla muestra la distribución de los derechos de importación para los años fiscales de 1927 y 1928:

	1927	1928
Derechos ad-valorem	B.1,388,034.32	B.1,428,421.80
Derechos específicos	1,195,448.54	1,323,815.36
Derechos sobre encomiendas postales	268,197.40	286,873.98
Derechos Consulares	387,013.48	432,028.74
Total	B.3,238,693.74	B.3,471,139.88

En vista del lugar tan prominente que ocupan los derechos de importación en el sistema nacional de ingresos, hemos estudiado con esmero estos derechos así como la organización y métodos del sistema de aduanas. La tarifa ha sido creada con el propósito de crear rentas, pero en algunos casos aislados se han establecido tasas especiales para proteger alguna industria del país. La característica más importante es la existencia de una tasa general de 15% ad valorem sobre todos los efectos introducidos al país, con excepción de unos cincuenta artículos que están gravado con tipos especiales y cinco renglones que, en adición a las exenciones usuales, están en la lista de artículos libres. Debe confeccionarse una nueva tarifa una vez que se haya hecho un concienzudo estudio de las tasas actuales y de la naturaleza y volumen de las importaciones. Debe estudiarse la posibilidad de 1. Poner en lista de libre introducción o de gravarlos con una tasa normal, todos los artículos de primera necesidad para la mayoría del pueblo, y en particular artículos alimenticios que el país no es

1 En otra sección tratamos sobre las rentas de correos y telégrafos.

susceptible de producir; 2. Para el fomento de la industria, mantener una tarifa sobre productos agrícolas que pueden producirse en el país y sobre artículos elaborados con materias primas indígenas; y, 3. Fijar las tasas sobre los artículos de lujo de conformidad con el principio de que deben pagar todo lo que el tráfico pueda soportar.

Los derechos específicos deben formar la base de la tarifa revisada, incluyéndose tasas ad valorem únicamente para artículos a los que pueda aplicarse derechos específicos convenientemente. La experiencia en la administración de tarifas aduaneras ha demostrado que el sistema de tasas específicas tiene varias ventajas sobre el plan ad valorem, a saber: 1. Es de más fácil manejo; 2. Contribuye a que haya más seguridad y uniformidad en la imposición de los impuestos aduaneros, y, 3. Disminuye las oportunidades de fraudes por parte de importadores inescrupulosos.

Aún bajo las condiciones más favorables, la administración de una tarifa ad valorem ofrece dificultades, ya que la determinación exacta de la tasa sobre cualquiera importación está sujeta a un avalúo exacto. El avalúo de artículos de consumo corriente es un servicio individual altamente especializado, y en países grande donde las importaciones llegan en gran volumen, los avaluadores individuales concretan sus funciones a grupos muy limitados de artículos afines. La efectividad de la administración de una tarifa ad valorem puede decirse que está en razón directa a la exactitud y eficiencia de los avaluadores. De ahí que cuando, como sucede en Panamá, todas las importaciones por esta ciudad (en donde se aforan aproximadamente un sesenta por ciento de las importaciones de todo el país) son avaluada por una sola persona, cabe dudar acerca de la exactitud de lo avalúos en conjunto. El investigador no puede sustraerse a la impresión de que los precios indicados en las facturas comerciales y las declaraciones de los importadores son generalmente aceptados como base para calcular los derechos. No debe verse en esta observación un reproche o crítica de la integridad o capacidad del avaluador de este puerto,

sino el empeño de dejar constancia de la inutilidad de esperar que en la República de Panamá puede haber una efectiva administración aduanera bajo una tarifa ad valorem cuando el volumen de tráfico es tan reducido que sólo se necesitan dos evaluadores en un puerto; ya que no es concebible suponer que esos empleados pueden estar al corriente de las calidades y precios de los millares de artículos que ingresan al puerto cada mes.

En el caso de un arancel específico, los artículos son clasificados y las tasas fijadas por especialista habida consideración de los diversos factores económicos en juego. La tarea de la administración entonces se reduce a la recta determinación de la clasificación aplicable en cada caso particular. Esto, desde luego, no quiere decir que una tarifa específica opera de manera automática. Sería menester tener evaluadores calificados, que estén familiarizados con la mercadería; pero una clasificación amplia prácticamente elimina el riesgo de avalúos a ojo de buen cubero, mientras que el establecimiento de tasas específicas, excepto en contados casos, reduciría el número de artículos cuyos precios en diversos mercados los evaluadores tienen obligación de conocer.

Un arancel específico también disminuiría las probabilidades de éxito para los importadores pícaros. Esos individuos defraudan al Gobierno haciendo que en sus facturas comerciales y consulares se consiguen precios más bajos que los verdaderos. Como no es posible que los evaluadores sepan los precios de todos los efectos, existe la posibilidad de que se pasen declaraciones falsas sin ser descubiertas. Al establecerse tasas específicas, el precio de los artículos necesariamente dejaría de ser un factor en la determinación de los derechos sobre la mayor parte de las importaciones.

## Organización del servicio de aduanas (B)

Al presente las funciones de este servicio están adscritas a diversas oficinas individuales y no existe un control de sus actividades a excepción del que ejerce incidentalmente la Sección de Ingenieros de la Secretaría de Hacienda al revisar

las liquidaciones. Los evaluadores y liquidadores en los distintos puertos y en las agencias postales son virtualmente funcionarios independientes, y lo mismo sucede con los capitanes de puertos del Resguardo Nacional. El remedio para esta situación es que se consoliden en una sola oficina todas las funciones relacionadas con el cobro de los derechos aduanales y que se ponga bajo la dirección de un Administrador General de Aduanas. Si el servicio de aduanas de la República ha de alcanzar su máximo de eficiencia, lo primero que debe hacerse es nombrar una persona bien preparada para el puesto, y darle carta blanca para que proceda a efectuar la consolidación y reorganización del servicio actual.

Tal vez el defecto capital del sistema en vigor es la manera como se hace el avalúo de las importaciones. Un avalúo completo y exacto es de particular importancia donde existe una tarifa que rinde la mitad de las rentas aduaneras por tasas ad-valorem. En la actualidad solo una parte de los cargamentos es examinada efectivamente por los evaluadores, y por consiguiente en muchos casos el avalúo se reduce a comparar la declaración con la factura consular y el conocimiento de embarque. Las importaciones sobre las cuales se aplican tasas específicas deben ser pesadas, medidas o calibradas según sea la naturaleza del artículo. Las importaciones sujetas al pago de tasas ad-valorem deben ser examinadas y evaluadas con especial esmero, y tenemos la impresión de que en muchas ocasiones se les avalúa por menos de su valor aquí. A este respecto, los esqueletos de liquidaciones deberían contener una columna para la clasificación de la mercancía, con indicación del párrafo de la ley que le corresponde a la clasificación.

Es innegable que los evaluadores de Panamá y Colón están cargados de trabajo y aún cuando lo desearan, les sería físicamente imposible examinar la gran cantidad de cargamentos que entran en estos puertos. Por otra parte, los almacenes del Gobierno en estos dos lugares son completamente inadecuados para fines de aduana. No sólo son muy reducidos sino que no ofrecen las

seguridades necesarias para el almacenamiento de mercaderías de valor. Por lo tanto recomendamos que se construyan nuevos edificios para aduanas en Panamá y Colón cercanos a la estación de fletes del ferrocarril. Estos edificios deben ser lo suficientemente amplios para servir como almacenes con garantía para el bodegaje de mercancías que no ha sido aforada. Esto hará posible la eliminación de los almacenes con garantía de propiedad particular que son tan difíciles de controlar aún bajo las condiciones más favorables.

Existen en varios puertos guardas de resguardo cuyos deberes consisten en evitar el contrabando. El servicio de aduana de la Zona del Canal también coopera con la República a ese respecto, reteniendo bajo su custodia toda la mercadería que es descargada en Balboa y Cristóbal para personas establecidas en territorio de Panamá hasta que se presenta la documentación correspondiente que compruebe que se han pagado los derechos en Panamá. Pero no existe una vigilancia organizada para evitar o descubrir los fraudes que se cometen en el curso de una transacción, en particular las declaraciones falsas. No hay la menor duda que en la actualidad se vienen perdiendo fuertes sumas con esta práctica, aún cuando es difícil presentar el monto aproximado de ellas. Somos de opinión que debe crearse un pequeño cuerpo de inspectores para la evitación de fraudes contra las rentas aduaneras tales como declaraciones falsas, retiro ilegal de mercaderías de los almacenes con garantía, investigación de solicitudes para devolución de derechos y rebajas, y casos de soborno de empleados de aduana. Estos inspectores deben también tener jurisdicción sobre casos de contrabando.

Los inspectores pueden servir también como instructores para los avaluadores y liquidadores. Estos últimos funcionarios constituyen la más importante unidad del servicio aduanal, ya que ellos son llamados a examinar y clasificar, para su aforo, toda la mercadería que ingresa al país. Liquidadores sin experiencia o ineficientes por otras causas, pueden ocasionar serias pérdidas en las rentas aduaneras. A fin de que el trabajo de examen y avalúo pueda

ser desempeñado de manera eficiente, los evaluadores y liquidadores deben ser personas entrenadas técnicamente en las artes mercantiles y en derecho y procedimientos arancelarios. Y los funcionarios que lleven estos requisitos deben ser remunerados adecuadamente en proporción a los importantes deberes que deben desempeñar.

Como primer paso en el adiestramiento de los funcionarios del servicio de aduana, debe acerse una recopilación de todas las reglas y reglamentos y publicarse en un folleto. Las sentencias de la Secretaría de Hacienda en casos que suben ante ella en apelación deben ser también publicadas semanalmente y suministradas en copias a todas las aduanas de la República para su norma.

## **RENTAS INTERNAS (B)** **Organización (C)**

En la actualidad no existe una organización centralizada que cuide del cobro de las rentas internas del país. La administración del impuesto sobre licores le esta encomendado a la Administración General de la Renta de Licores, que a la vez vela por la explotación de los muelles y mercados y el impuesto del timbre. El impuesto sobre inmueble se administra en otra sección de la Secretaría de Hacienda y Tesoro llamada la Dirección General del Catastro. La Sección de Ingresos administra diversos impuestos misceláneos, tales como el de la gasolina, mortuorias, pesca de perlas, casas de cambio y compañías navieras.

Para que haya una administración efectiva de las rentas internas es indispensable que exista un control centralizado. Por lo tanto, nos permitimos recomendar que estas tres divisiones de la Secretaría de Hacienda y Tesoro se fundan en una Administración de la Renta Interna bajo la dirección de un Administrador General. La persona que se ponga al frente de esta Oficina debe ser conocedora de los principios y métodos de tributación y haber demostrado que posee altas dotes administrativas. Debe dársele au-

toridad para nombrar y remover a cualquier empleado a su servicio, con la aprobación del presidente únicamente, y para hacer los cambios en la forma de administración o métodos que estime convenientes. Sólo de este modo será posible conseguir la adecuada administración y control de la renta interna de la República.

### **Impuestos sobre licores (C)**

Los diversos impuestos sobre la fabricación y venta de licores constituyen el renglón más importante de las rentas del país. En el año fiscal de 1928 produjeron en total B.1,478,641.57, o sea un 41% del total de rentas internas recaudadas para ese año.

El examen minucioso de la administración de los impuestos sobre licores exigiría más tiempo del que podemos dedicarle, pero el examen que hemos podido hacer demuestra que el Gobierno pierde en la actualidad sumas ingentes, que sería posible recaudar mediante una aplicación adecuada de la ley. Para alcanzar este fin, la administración de esta renta debe estar alejada de la política. Como primera medida debe reorganizarse el actual cuerpo de inspectores, desde los más altos a los más bajos. Los miembros incompetentes de este cuerpo o que sostienen relaciones sospechosas deben ser eliminados y sustituidos con personas cuya diligencia y fidelidad estén por encima de toda sospecha; y debe pagárseles sueldos que les permita vivir con decoro y resistir las tentaciones a que pueden estar sujetos por parte de fabricantes de mala fe; y por último, las violaciones de las leyes y reglamentos del impuesto del timbre deben ser perseguidas y castigadas con todo rigor y sin tomar en consideración las influencias de que dispongan los transgresores. Si se adopta este plan no cabe duda de que las rentas por este concepto aumentarían de manera apreciable.

El sistema que se ha adoptado para el control de la fabricación y venta de licores parece involucrar a todos los elementos esenciales para proteger las rentas, si se le aplica debidamente. No se le permite a ninguna destilería o

fabrica trabajar sin un permiso especial y cada una de esas plantas tiene un inspector adscrito. Todo el alcohol se mide por medidores sellados y no puede retirarse del almacén del Gobierno hasta que ha sido rectificado y se ha pagado el impuesto. Finalmente, no se permite que los licores elaborados salgan de la fabrica hasta que a las respectivas botella se les han fijado los timbres los que son cancelados por el inspector. Se exigen registros detallados de la fabricación y venta n todos los casos, y periódicamente se rinden informes a la Administración General del Impuesto de Licores. Es probable que este sistema podría simplificarse y mejorarse en varios aspectos, pero, en general, parece llenar adecuadamente los fines a que se le destina.

Una mejora que se recomendaría por sí sola es el traspaso de planta rectificadora, que ahora funciona como unidad independiente, a al nueva Oficina de la Renta Interna, ya que con ello podría ejercerse mejor vigilancia sobre el alcohol en su movimiento del almacén del Gobierno a la planta y de ésta al almacén nuevamente.

La única sugerencia específica que se nos ocurre en relación con el impuesto o patente sobre los establecimientos que venden licor al detal, es que este impuesto debe cobrarse por anticipado y para períodos trimestrales en vez de un mes como se hace ahora. Con ello disminuiría considerablemente el trabajo de recaudación del impuesto en la Administración General, así como también en el Banco Nacional y en la Oficina del Agente Fiscal.

## **Impuesto sobre inmuebles (B)**

La responsabilidad del avalúo de la propiedad debe centralizarse, traspasando la Dirección General del Catastro a la Oficina de la Renta Interna. La Oficina debe estar facultada para obtener la cooperación y ayuda de todas las agencias que existen en todo el país y para emplear los expertos que sean necesarios para practicar avalúos de tierras y edificaciones, ya que este trabajo requiere conocimientos profesionales. El Gobierno debe por ese motivo nombrar para el

puesto de evaluadores únicamente personas de alta capacidad moral y de alta experiencia y pagarles sueldos que guarden relación con las capacidades técnicas y administrativas que se le exijan. Si se les inviste de autoridad y se les presta el apoyo necesario esos funcionarios podrán desempeñar sus funciones libres de las trabas de las influencias locales o partidaristas.

El impuesto sobre inmueble ocupa el segundo lugar entre las rentas internas del país. En el año de 1928 las recaudaciones por este concepto ascendieron a \$353,197.16, lo que representa un 10% del total de las rentas internas.

No hay duda que los rendimientos del impuesto sobre inmuebles podrían aumentarse sin aumentar la tasa actual de B.5.00 por B.1,000.00 de valor íntegro si se hace un gravamen más completo de las tierras y edificaciones en la República. El actual Director del Catastro, quien es a la vez el evaluador principal, ha comenzado bien organizando su dependencia y montando su maquinaria para hacer las tasaciones. Más los registros (*records*) fundamentales indispensables a esa tarea están incompletos. Según tenemos entendido, nunca se ha hecho un examen general de las tierras por el gobierno Nacional ni por los distintos municipios del país. Por consiguiente, el evaluador no dispone de mapas o planos que le permitan determinar con exactitud si todos los inmuebles han sido incluidos en el catastro o no.

Todos los traspasos de inmuebles son notificados semanalmente por el jefe del Registro de la Propiedad al Jefe del Catastro, quien toma nota e ello en sus registros. Pero no se reciben informes sistemáticos de los municipios acerca de la construcción de nuevas edificaciones a las casas ya existentes; y el Administrador General de Tierras hace concesiones de terrenos nacionales sin hacer la correspondiente notificación a la Dirección del Catastro.

La determinación del valor del terreno y los edificios es la tarea importante que enfrenta el Avaluador. Como es obligación que las escrituras establezcan el monto exacto de la transacción, por ese medio se mantiene informado de las fluctuaciones del mercado de la propiedad. Aun en el evento de

que el verdadero valor sea declarado en las escrituras, cosa que no ocurre siempre, esos valores no serían un auxiliar mayormente efectivo para establecer el valor de globos de terrenos inactivos. En esos casos el Avaluador se ve compelido a utilizar en su tarea los informes colaterales que puede recoger entre agentes de bienes raíces y constructores. Los alcaldes de los diversos distritos sin duda podrían prestar una ayuda apreciable al Avaluador en este sentido, si le enviasen con regularidad informes sobre las transacciones locales de inmuebles tanto en lo que hace a terrenos como a edificaciones.

En la actualidad las tierras y edificios no se gravan separadamente sino en el caso de que pertenezcan a distintas personas. Somos de opinión que la tasación independiente de los terrenos y edificaciones debe irse aplicando gradualmente hasta incluir toda la propiedad en las ciudades. Esta es una característica esencial de todo sistema moderno de tributación sobre la propiedad urbana. El problema del avalúo es tan complicado que se hace preciso dividir la cosa en sus partes componentes, las que en el caso de bienes raíces urbanos consisten del terreno y los edificios u otras mejoras que haya sobre él. El análisis del valor se facilita por la distinción entre el valor de la posición en el caso del terreno, y el costo de la construcción de las distintas normas de construcción y de la depreciación.

La ley que regula la tributación sobre inmuebles exceptúa del pago del impuesto los terrenos y edificios de propiedad del Gobierno y las organizaciones religiosas o de beneficencia. Aun cuando no estén afectos al pago, todos estos bienes debiera estar comprendidos en el Catastro. Únicamente de este modo será posible conseguir que toda la propiedad tributable aparezca en las listas catastrales.

Para aclarar el impuesto sobre la propiedad raíz se toma como base el año corriente y los recibos se expiden tres veces al año. Para facilitar la contabilidad sería preferible tomar como base para el cobro de este impuesto el año fiscal. Trabajo considerable se ahorraría si el cobro se efectuara semestralmente en vez de tres veces al año y no se expidieran recibos por sumas menores de un balboa.

Por mala suerte no se lleva un registro separado de las recaudaciones del impuesto sobre inmuebles en relación con el año de su imposición, de manera que no existen informes sobre las tasas que se han dejado de cobrar. Sin embargo, las recaudaciones efectivas durante el año anterior guardan una favorable relación con el monto de las listas catastrales para ese año. De todos modos, una aplicación más estricta de las penas señaladas por la ley sin duda daría por resultado un aumento en las recaudaciones.

### Tasas del actual impuesto sobre inmuebles (C)

Ahora está en vigor un impuesto de \$5.00 el millar al año sobre todo bien raíz en la República, conforme a lo dispuesto en la Ley 29 de 1925. Los bienes avaluados en menos B.500.00 están exentos del pago del impuesto, lo mismo que los bienes de la nación y las propiedades que pertenecen a los municipios y los usados para fines religiosos o de beneficencia.

La ley establece que los terrenos rurales no cultivados serán gravados con un recargo progresivo en la forma siguiente:

Las primeras cien hectáreas	10cts.	Por hectárea
Las cuatrocientas hectáreas siguientes	15cts.	” ”
Las quinientas hectáreas siguientes	15cts.	” ”
Todo exceso sobre las primeras mil hectáreas	30cts.	” ”

Ese recargo nunca se ha hecho efectivo. La Ley 39 de 1925 dispuso que no entraría en vigor sino hasta el 1° de enero de 1927, en cuya época había de hacerse efectivo el veinticinco por ciento de él, y que se cobraría al principio de cada periodo bienal posteriormente un veinticinco por ciento adicional hasta el 1° de enero de 1932, cuando entraría a regir el recargo íntegro. Al mismo tiempo la ley facultó al Ejecutivo para prorrogar esos términos una o varias veces, y en virtud de esa disposición ha venido posponiéndose regularmente la fecha efectiva para el cobro del abono inicial del recargo.

El impuesto sobre inmuebles tal como ahora se aplica en Panamá es esencialmente sano. La experiencia en la administración de tributación sobre la propiedad ha demostrado de manera concluyente, que el avalúo del capital como base para gravar el inmueble es la única forma práctica que existe. Y en realidad, el impuesto presente fue adoptado por la República después de varios experimentos ineficaces (9:54) con otros sistemas de gravamen sobre bienes raíces, en particular el plan de gravar la renta anual, y el plan que hace el área de la propiedad más bien que su valor el factor dominante.

La disposición legal del recargo va contra la práctica de acaparar tierras con fines de lucro, pues tiende a obligar a los dueños a que la pongan en el mercado o las utilicen. Esta disposición podría tener alguna justificación si los terratenientes estuvieran obstaculizando el desarrollo del país al sustraer sus tierras del mercado, pero no hay motivo para suponer que eso está ocurriendo en este caso. El Gobierno aun posee vastas extensiones de tierras que ofrece en venta en condiciones muy favorables y hasta regala en algunas ocasiones a sus ocupantes. Hasta tanto que se presenten oportunidades para vender las tierras a precios equitativos, tomando en consideración los impuestos pagados en años anteriores, las leyes que impongan sanciones a los dueños serán confiscatorias e injustas. Probablemente es éste el motivo por el cual no se ha hecho efectivo el recargo todavía.

El recargo previsto en la ley es correcto puesto que las tierras incultas que no contribuyen al bienestar económico de la comunidad aumentan de color como consecuencia de las inversiones que hace el Gobierno y muchos individuos en todo el país. En nuestra opinión el recargo sobre las tierras incultas debe hacerse efectivo tan pronto lo permita el desarrollo de los distritos rurales.

La tasa de \$5.00 el millar al año sobre avalúos equitativos en la mayoría de los países se consideraría apenas nominal. Consideramos que una tasa de \$10.00 el millar al año sobre propiedad productiva no constituiría una carga ponderosa para los contribuyentes; y se recomienda, por consiguiente, que al hacerse la revisión del sistema de rentas internas con mira a la rebaja de los

derechos de importación, se estudie la conveniencia de hacer un aumento gradual en el impuesto sobre inmuebles. Sin embargo, en atención al hecho de que en la actualidad la mayor parte de las tierras rurales son a la vez improductivas e invendibles, nos abstenemos de recomendar que se aumente la tasa sobre tales bienes al presente.

Consideramos que el impuesto sobre inmuebles debe constituir la columna principal del sistema de tributación directa de la República. Es fácil de administrar, y ha venido funcionando en el país en una forma u otra desde hace tiempo para que la gente esté habituada a ver en él una contribución regular al sostenimiento del Gobierno.

### **Impuesto sobre mortuorias y donaciones (B)**

Este impuesto produce ahora una entrada insignificante, no obstante que sus tasa son elevadas y que el mínimo de exención es de B.500.00. El promedio de entradas anuales por ese concepto en los últimos cinco años ha ido apenas de \$12,500.00. Este resultado pone de manifiesto la dificultad con que se tropieza en la aplicación de leyes que establecen gravámenes cuando no puede obtenerse fácilmente informes sobre el bien gravado. Sin embargo, su aplicación debiera ser más fácil y sencilla que la del impuesto sobre la renta (*Income Tax*).

Aparentemente no se ha definido la responsabilidad de los encargados de administrar esta ley. La ley dispone que las herencias deben ser avaluadas por dos peritos, uno de los cuales es nombrado por el Jefe de la Sección de Ingresos y el otro, por los interesados. El Ejecutivo también está facultado para nombrar un apoderado que represente los intereses del Fisco en todos los trámites de la mortuoria cuando la cuantía de la herencia lo justifique. La ley no fija d manera indubitable la responsabilidad del Jefe de la Sección d Ingresos, pero ni la de ningún otro funcionario, en relación con el avalúo de las mortuorias. El avalúo lo fija la Corte en vista de los informes de los peritos.

Una investigación sobre la aplicación de la ley nos obliga a creer que los bienes no han sido debidamente evaluados. Indudablemente que la influencia política y consideraciones personales han pesado sobre los evaluadores.

Creemos que la Oficina de la Renta Interna, cuya creación hemos recomendado en el curso de este Informe, debe tener a su cargo la administración de este impuesto. Los evaluadores deben estar adscritos a esa Oficina, y en los casos que se hagan precisos conocimientos especiales, el Administrador General de la Renta Interna debe procurar los expertos necesarios. Debe concederse el derecho de apelación par ante los tribunales contra los fallos del Administrador de la Renta Interna.

En casi todos los países existe un impuesto de esta clase y merece la aprobación general. Debe estudiarse el funcionamiento de las disposiciones de esta ley a fin d hacerlas más efectivas. Probablemente las entradas serían mayores si las tasas fueran menos elevadas.



## IMPUESTO SOBRE LA RENTA

**DEBE CONSIDERARSE LA NECESIDAD DE introducir el impuesto sobre la renta en la República de Panamá.** El impuesto sobre la renta es un impuesto directo que está determinado más que cualquier otra forma de tributación por la capacidad del contribuyente. Por esta razón es sumamente conveniente que forma parte del sistema rentístico d todo estado moderno.

El sistema de impuesto sobre la renta es el más difícil de administrar porque, basándose en la renta neta de los individuos y sociedades determinadas por declaraciones hecha por los mismos contribuyentes, el colector del impuesto debe confiar en gran parte en la honestidad y alto espíritu de ciudadanía de la población. Los países Latinoamericanos han sido reacios a la adopción del impuesto sobre la renta porque generalmente se cree que el pueblo prefiere los impuestos indirectos, como los derechos de importación y consumo, que se disimulan en el precio de compra de los artículos y de

este modo se obtienen más fácilmente que en forma de impuestos claramente directos. No obstante, el desarrollo económico de los pueblos latinoamericanos está variando rápidamente el punto de vista de sus gobernantes. Todos estos países están produciendo en la actualidad considerable cantidad de riquezas, que pertenece en suma apreciable a extranjeros. Los extranjeros tienen deberes para con el Estado que los abriga y el único medio de hacerlo efectivos es mediante el impuesto sobre la renta. En los últimos años, al menos, cuatro países latinoamericanos han adoptado el impuesto sobre la renta aplicable a todas las rentas, algunos han tenido por muchos años una que otra forma de impuesto sobre la renta y otros sobre las rentas comerciales.

Es necesario confesar que el manejo del impuesto sobre la renta ha tropezado con dificultades en estos países durante los primeros años de vigencia; pero estas dificultades han sido vencidas y no es aventurado afirmar que el impuesto sobre la renta se considere en la actualidad como una parte permanente de un sistema rentístico cuyos rendimientos crecerán más y más con el correr del tiempo. El éxito del impuesto sobre la renta depende del establecimiento de normas definidas para la determinación de la renta gravable, de la escogencia de funcionarios que manejen y apliquen el impuesto sin miedo ni complacencia y del desarrollo de un íntima cooperación entre el Gobierno y los ciudadanos ara el manejo del impuesto. El último requisito es quizá el factor más importante porque, siendo la base para la determinación del impuesto sobre la renta de cada aso individual, generalmente hablando, la renta declarada por el contribuyente, es fácil advertir que el rendimiento del impuesto sobre la renta depende en gran parte el apoyo el pueblo.

Considerando que la República de Panamá ha alcanzado el estado de desarrollo indispensable para la introducción del impuesto sobre la renta. Además, a juzgar por las opiniones que nos han expresado elementos representativos de la población de la República, creemos que el pueblo prestará apoyo a una ley que implante el pueblo prestará apoyo a una ley que implante el impuesto sobre la renta.

Los porcentaje del impuesto al comienzo deben ser bajos, sin reducir las otras formas de tributación, tales como los derechos de importación, hasta cuando el impuesto haya sido permanentemente establecido y sus posibilidades de rendimiento determinadas. Entre tanto debe eliminarse el impuesto personal que actualmente se destina a la construcción de carreteras. Por dos razones es importante que los porcentajes del impuesto sobre la renta sean bajos al principio: 1° porque es necesario algún

tiempo para que el pueblo se acostumbre a la nueva forma de tributación y 2° porque los problemas que resultan de su manejo son de más fácil solución si el cambio se efectúa poco a poco.

Especial cuidado debe prestarse a la preparación de la ley del impuesto sobre la renta. Las rentas gravables deben determinarse claramente. Las rentas no gravables, por ejemplo las de las iglesias, órdenes religiosas e instituciones educativas, deben expresarse detalladamente. Los porcentajes del impuesto deben ser progresivos y fijados de acuerdo con la capacidad del contribuyente. Es indispensable definir claramente la renta bruta, la renta neta y la renta neta gravable y describir detalladamente las deducciones y créditos admitidos al determinar la renta neta gravable. Finalmente, proveerse una vigorosa aplicación del impuesto, mediante penas adecuadas y autoridad suficiente para requerir testimonio bajo juramento y la presentación de libros de cuentas y documentos conexos.

En nuestra opinión el impuesto debe aplicarse sobre las rentas netas de todos los residentes de Panamá sin consideración así las fuentes de tales rentas se encuentra fuera o dentro del territorio. Creemos también que todas las personas no residentes de Panamá y todas las corporaciones deben pagar el impuesto sobre la parte de sus rentas obtenidas de fuentes nacionales. Los bienes y «Trusts» deben gravarse individualmente. Debe permitirse a los no residentes pagar la cantidad de impuesto sobre la renta que se les exige sobre la misma renta en su país de residencia siempre y cuando que el mismo privilegio se extienda en su país a los residentes panameños.

Los porcentajes de impuestos sobre la renta deben determinarse de acuerdo con la capacidad del contribuyente. No se deben exceptuar por completo las pequeñas rentas, salvo en el caso de que ellas se acerquen al mínimo necesario para la subsistencia, porque es conveniente que la mayor parte posible de los ciudadanos se den cuenta de que están contribuyendo personalmente al sostenimiento del Gobierno. De esta manera se creará un interés general más grande por los asuntos oficiales, interés que provocará el desarrollo de la opinión pública cuya falta se hace sentir de modo notable actualmente en el país.

En relación con nuestra recomendación de adoptar el impuesto sobre la renta en la República debe notarse que en la actualidad ningún impuesto grava el patrimonio personal tangible o intangible. Estos impuestos se establecen en muchos países para

gravar a todos los contribuyentes. Como se basan invariablemente sobre un avalúo de la propiedad y no sobre la renta que produce, son con razón criticados por su falta de equidad. Además, su administración resulta difícil y existe una tendencia marcada para eliminarlos y adoptar el impuesto sobre la renta.

## Impuesto de degüello (B)

El impuesto de degüello en el sistema de rentas internas sólo ceden en importancia al impuesto sobre inmuebles, habiendo producido en el año fiscal de 1928 un total de \$231,249.46. Anteriormente el ganado era gravado con un impuesto anual de semovientes pero la dificultad de controlar el número de animales que pertenece a cada contribuyente hizo que se abandonara ese gravamen y se sustituyera con el actual impuesto sobre degüello.

Es casi seguro que ahora se sacrifica gran número de animales sin pagar el correspondiente impuesto, especialmente en el interior del país. A los alcaldes les sería facilitar estas pérdidas con sólo rehusar el permiso de degüello mientras no se cubra el impuesto y exigiendo que el ganado sea sacrificado en un lugar dado bajo la vigilancia de la policía local.

## Impuesto de timbre (B)

Hay tres clases de impuestos en esta clasificación, a saber: papel sellado; timbres documentarios y timbres sobre ciertos artículos importados tales como perfumería, jabón, pastas comestibles, licores, cigarrillos. En el año fiscal de 1928 el producto del impuesto del timbre fue de \$271,408.88. Se calcula que menos de \$100,000.00 de ese total representa el valor del papel sellado y timbres documentarios, estando el resto representado por el impuesto del timbre sobre artículos importados y en particular sobre cigarros y cigarrillos.

Es de observar que este impuesto del timbre sobre artículos importados es en adición a los derechos de importación corrientes. Se le considera como impuesto de consumo sobre artículos de lujo y por consiguiente se le clasifica

entre las renta internas. Pero en puridad de verdad, este impuesto del timbre sobre artículos importados forma parte de los derechos de importación y así se le habría clasificado en el Estado de Ingresos que acompaña este Informe, de haber sido posible segregarlos.

Recomendamos que se haga una revisión de los impuestos de timbre en relación con a organización del arancel aduanero. Los impuestos del timbre deben establecerse sobre al base de 1. Derechos a favor del Gobierno por servicios prestados al contribuyente; y 2. Gravámenes establecidos por el Gobierno contra el contribuyente con motivo de la reglamentación de determinada transacciones.

El cobro del impuesto del timbre sobre artículos importados debe abandonarse completamente porque es en efecto una simple adición a los derechos de importación que exige luna acción independiente, aumentándose con ello el costo de la administración del servicio de aduanas. La tasa que fija el arancel de aduanas para cualquier artículo debe constituir la totalidad de derechos de importación que grave ese artículo.

La ley dispone también que ciertos documentos deben ser confeccionados en papel sellado. Estos documentos comprenden solicitudes o peticiones presentadas a los funcionarios públicos, aparte de los del Poder Judicial, los protocolos de los notarios públicos, y las copias de transacciones o instrumentos otorgados ante éstos, testamentos, documentos dirigidos por particulares a funcionarios del Poder Judicial en asuntos civiles, etc. La ley exige que los timbres documentarios se fijen a determinado documentos que se refieren principalmente a asuntos sujetos a la jurisdicción de la República. Asimismo, un gran número de documentos representativos de transacciones privadas sobre las cuales el Gobierno no puede ejercer un control efectivo, está sujeto al impuesto del timbre, tales como recibos de alquiler, cheques, giros a la vista y a plazo, recibos comerciales de carácter general, etcétera.

Consideramos conveniente el requisito de que se use papel sellado para instrumentos oficiales y que se adhieran timbres a documento relacionados con asuntos sobre los cuales la República tiene jurisdicción, porque con ello se establece una tarifa de derechos por servicios prestados por el Gobierno, permite la reglamentación gubernamental de ciertas actividades de carácter publico, y produce una entrada de importancia. Empero, el impuesto del timbre sobre transacciones privadas corresponde a la categoría de «Impuestos Engorrosos», y el costo de administrarlo efectivamente probablemente superaría su rendimiento.

Poca dificultad se experimenta en la recaudación del impuesto de timbre sobre artículos importados, porque ese impuesto debe pagarse antes de que los artículos sean retirados del Depósito General del Gobierno. Se adhieren también generalmente estampillas a los contratos celebrados con el Gobierno y a los documentos de negocios privados que caen bajo el dominio público tales como giros y cheques. Pero hay un gran número de transacciones privadas que tienen lugar fuera del alcance del impuesto de timbre y en la mayoría de esos casos se evade individualmente el pago del impuesto. Aún en las mejores condiciones el impuesto de timbre es un método inadecuado y poco satisfactorio de gravar negocios y por consiguiente, como se sugirió en una sección anterior, la ley actual debe reformarse, a fin de eliminar los aspectos que la hacen inútil.

## Impuestos misceláneos (B)

En la actualidad existen algunos impuestos de carácter vario de cuya recaudación se cuida la Sección de Ingresos. Estos comprenden el impuesto sobre la gasolina, mortuorias, pesca de perlas, minas, casas de cambio, y la producción de azúcar.

La Sección de Ingresos actúa también como oficina de revisión de cuentas del Agente Fiscal y tiene bajo su custodia las existencias de papel sellado, timbres documentarios y timbres de lar renta interna, inclusive los timbres aduanales con que se gravan los licores y tabacos importados pero no los timbres de la renta interna sobre el consumo de licores. Como hemos

indicado antes, las funciones de revisión de cuentas que ahora desempeña la Sección de Ingresos deben ser transferidas a la propuesta Contraloría General. La custodia de los timbres en cuestión debe pasarse a la inmediata oficina del Secretario de Hacienda y Tesoro, de modo que ese Departamento venga a ser responsable por la conservación de todos esos timbres y por las entregas que de ellos se hacen al Banco Nacional.

En la Oficina de la Renta Interna debe crearse una Sección de Impuestos Varios para atender a las funciones de esta naturaleza que ahora desempeña la Sección de Ingresos. Una sección de esta clase creada exclusivamente con el fin de supervigilar la recaudación de impuestos misceláneos debe dar por resultado una administración más eficiente de la ley que establece esos gravámenes de menor cuantía y un aumento muy apreciable en sus rendimientos.

No es necesario hacer comentarios a alguno de estos impuestos, excepto al impuesto de Sucesión. La pequeña entrada proveniente de esta fuente, la cual asciende a un promedio de cerca de B.12,500.00 anuales durante los cinco últimos años, parece deberse al avalúo impropio de los bienes de las sucesiones. Los avaluadores están más influenciados por consideraciones políticas y de familia que por el interés público. Un análisis de la ley demuestra que ella está basada en principios correctos y su aplicación eficiente e imparcial indudablemente aumentaría las entradas del Gobierno.

En caso de adoptarse un impuesto sobre a renta de acuerdo con recomendación hecha en una sección anterior de este informe, su manejo debería asignarse a la Oficina de la Renta Interna.

Este sistema es una supervivencia de la vieja práctica española de otorgar la recaudación de los impuestos al mejor postor.

## Lotería Nacional (B)

La Lotería Nacional de Beneficencia ha sido de gran utilidad al Fisco, ya que en virtud de ella el Tesoro ha podido dedicar a otros menesteres ciertos fondos que antes se empleaban en auxiliar los hospitales, asilos, hospicios y establecimientos de beneficencia de toda clase. Las entradas de esta fuente casi

se han duplicado en ocho años, y en el año fiscal de 1928 produjo más de medio millón de balboas después de deducir los gastos de operación.

Las siguientes frases tomadas de la Memoria del Secretario de Hacienda para 1922 revelan el punto de vista de la República respecto de esta institución:

El pueblo se ha habituado a esta forma de tributo que durante los últimos 40 años ha venido pagándole voluntaria y deliberadamente a los que la explotaban, y si se decretara su clausura sólo serían introducidos aquí fácilmente y encontrarían inmediata salida. El sistema establecido funciona con regularidad y hasta ahora no se ha oído la menor queja contra la pureza de los sorteos o la honradez de los encargados del manejo del negocio.

### **Métodos de recaudación (B)**

En cada provincia funciona un Juez Ejecutor que actúa como colector de impuestos de la renta interna, quien tiene bajo sus órdenes un número recolectores ayudantes en los diversos distritos de que consta su jurisdicción.

En la actualidad no se ejerce un control adecuado sobre estos colectores. Las recaudaciones no son depositadas por ellos con regularidad, y sus cuentas son revisadas sólo a intervalos irregulares. En varias ocasiones ha habido desfalcos considerables, y los culpables generalmente han quedado sin castigo.

A fin que haya una supervigilancia adecuada sobre los colectores y para que las recaudaciones sean depositadas sin demoras y en su totalidad, se recomienda que estos empleados sean adscritos a la Oficina de la Renta Interna. Debe exigírseles que lleven cuentas detalladas y que rindan informes periódicamente, cuyos informes se revisarán con regularidad. Para poner al Gobierno a cubierto de pérdidas, los colectores deben prestar fianza de compañías fiadoras más bien que personales. Y los empleados infidentes deben ser perseguidos con rigor y separados del servicio.

Al presente los colectores no perciben un sueldo fijo sino que se les reconoce un porcentaje sobre las recaudaciones que efectúan.

Se dice que esta compensación a base de comisión sirve para estimular el interés de los colectores como no se conseguiría si recibiesen un sueldo regular. Sin embargo, opinamos que el Gobierno le costaría menos la recaudación de sus rentas si pusiese a los colectores a base de sueldo fijo siempre que estén convenientemente supervigilados y controlados por la Oficina de la Renta Interna, como dijimos antes.



#### LA REDUCCIÓN DE LOS DERECHOS DE IMPORTACIÓN HARÁ DESAPARECER LA COMPETENCIA DE LOS COMISARIATOS

SI SE ADOPTAN NUESTRAS SUGERIONES en relación con la reducción de los derechos de importación, automáticamente se eliminaría una fuente de fricción que existe actualmente entre los gobiernos de Panamá y Estados Unidos. Esta fricción se deriva de los comisariatos que el Gobierno de los Estados Unidos mantiene en la Zona del Canal para beneficio de sus empleados.

En ocasión se acusa a algunas de las personas que tienen el privilegio de comprar en los comisariatos de abusar de él, al comprar más artículos de los que necesitan, para vender el excedente en Panamá, defraudando así al Fisco y a los comerciantes locales. Con el cambio en el sistema de impuestos que sugerimos, los comerciantes panameños, cesarían de quejarse de las operaciones de los Comisariatos.

#### CREACIÓN DE LOS COMISARIATOS

Historiemos: Cuando los Estados Unidos obtuvieron el traspaso de los derechos para la construcción de un Canal transistmico de la compañía francesa y del Gobierno panameño, no existían en Panamá facilidades de habitación, alimentación, vestidos, hospitales, para el ejército de obreros que vino a realizar el inmenso trabajo de excavación, canalización e instalación de las esclusas. El artículo 13 del Tratado de 1904 entre los

Estados Unido y la República de Panamá dice así: «Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a dicha zona y territorios auxiliares libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones ú otros gravámenes y sin restricción, buques, dragas [...] y todas las provisiones, medicinas, ropas, abastos, y otro artículos al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias. Si tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación u otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las leyes de la República de Panamá».

Este artículo autoriza plenamente a las autoridades de la Zona para establecer comisariatos, Puestos de Cambio, Post Exchange para el uso y beneficio de los empleados del Canal y sus familias.

Al principio las comodidades otorgadas a los empleados y sus familias, consistieron principalmente en alimentos y vestidos de las clases más sencillas, pero a medida que se adelantaba el trabajo de construcción del Cana y el cuerpo de oficiales y empleados de la Zona se hacía más permanente, mejores clases de alimento y vestidos se exigieron. Los negocios han crecido ahora hasta el punto de que los comisariatos tienen existencias de alimentos, vestidos, utensilios domésticos y artículos similares que pueden compararse favorablemente con los de los almacenes de las grandes ciudades norteamericanas.

Con pequeñas excepciones los comisariatos no reciben dinero de los empleados por sus compras. A los empleados se les dan libretas de cupones parecida a las libreta de millaje que extienden las Compañías de Ferrocarriles norteamericanos y su valor se les deduce del sueldo respectivo. Estas libretas son extendidas por valores de B.5.00 y B.10.00. (receso para comer 1 hora)

Al hacer la compra se le quita el valor de la misma al tenedor de la libertad. Cuando la libreta se acaba se presenta la cubierta a la oficina del Comisariato y se extiende una nueva.

Varias circunstancias han contribuido al desarrollo rápido de los comisariatos las cuales aparentemente, no fueron consideradas al tiempo de abrirlos.

En primer lugar, se sostiene generalmente que el Tratado mediante el cual los Estados Unidos, iniciaron la construcción del Canal no le confirió la soberanía sobre la Zona del Canal y aún si hubiera sido así, Panamá tiene todavía un interés reivindicatorio (reversionary).

Solamente le concedió a los Estados Unidos el derecho de construir, mantener, sanear, operar y proteger el Canal y el territorio adyacente en un área de cinco millas de ancho a cada lado del Canal. Según el artículo 10º del Tratado, Panamá aceptó no establecer gravámenes dentro de la Zona del Canal durante la vigencia del Tratado y como los Estados Unidos no tienen soberanía sobre la Zona, está impedida para gravar con derechos de introducción tal como lo hace con artículos que entran al territorio de los Estados Unidos.

Pero esto no es todo. Los comisariatos funcionan en edificios de propiedad del Gobierno, son operados por empleados del Gobierno, y por consiguiente, pueden funcionar con éxito y obtener una margen de ganancias que sería enteramente imposible para una organización que afronta grandes gastos y que debiera pagar dividendos.

Era natural que estos bajos precios cobrados por los comisariatos atrajeran la atención para las cuales no fueron originalmente establecidos. Entre estas personas se encuentran principalmente oficiales y empleados y empleados del Ejército y la Marina de los Estados Unidos que pasan constantemente a través del Canal. Debido a los fuertes gravámenes que se impone en el territorio de los Estados Unidos a artículos tales como perfumería, tapices orientales y loza fina de China, y debido también al hecho de que se permite a los oficiales y empleados de la Zona del Canal y del Ejército y la Marina de los Estados Unidos introducir tales artículos a los Estados Unidos como enseres domésticos, se ha desarrollado una gran demanda por esa clase de artículos que se venden en los comisariatos. Desde un principio, por cortesía, cada Gobernador de la Zona del Canal sintió la necesidad de extender, a petición del Presidente de la República de Panamá, los privilegios de compra en los comisariatos a altos funcionarios del Gobierno. Aparentemente, este privilegio concedido a los funcionarios panameños ha sido objeto de abuso por parte de ellos ocasionalmente, pero este es un asunto sobre el cual el Gobernador y los funcionarios de los comisariatos se sienten inclinados a protestar.