

Control democrático de privilegios

Jaime López

me@jaimelopez.name

Agosto de 2005

1. Introducción

Un área crítica que implica directamente riesgos de corrupción es la de los privilegios asignados a representantes públicos. Incluye altas remuneraciones, vehículos, personal de confianza, preferencias arancelarias y pasaportes diplomáticos, entre otros privilegios.

Muchas de las medidas que conforman el repertorio de privilegios vigentes en los países latinoamericanos fueron adoptadas en la época de los regímenes militares. En algunos casos se trató de privilegios asignados por los gobernantes de turno para si mismos o sus allegados, para acrecentar su poder. En otros, fueron concesiones dadas a grupos opositores para comprar sus voluntades o para reducir las tensiones en momentos de conflicto.

Con la llegada de los regímenes democráticos muchos de los privilegios fueron mantenidos intactos. Los nuevos funcionarios civiles los adoptaron como parte del sistema y la ciudadanía acepto tal situación sin mayor sobresalto.

Los privilegios son un contrasentido al concepto de democracia y al sistema republicano, además de constituir directamente un riesgo de corrupción. Violentan el principio de equidad, facilitan la arbitrariedad, estimulan el tráfico de influencias y propician el encubrimiento.

Sin embargo, en la práctica son herramientas básicas que permiten aumentar el poder de los representantes para que éstos tengan mayor capacidad

de incidencia frente a poderes fácticos, cómo las elites económicas, intereses geopolíticos o los círculos del crimen organizado.

Es válido argumentar que los alcances que los países latinoamericanos han tenido en materia democrática se deben en cierto grado a los cuerpos de seguridad que protegen a los presidentes, a las exoneraciones fiscales que gozan los medios de comunicación, a los subsidios entregados a los partidos políticos o a los fueros que tienen los líderes sindicales.

Parece ser que los privilegios, como concepto general y en el contexto de los actuales diseños políticos, son medidas necesarias para lograr equilibrios mínimos para avanzar en la construcción de instituciones y relaciones democráticas.

Sin embargo, se debe tener presente que los privilegios en esencia son una negación a la democracia y que su uso debe tener un carácter extremadamente excepcional. Los privilegios requieren una constante revisión y rigurosas sanciones en caso de abusos. Además, el conjunto de privilegios debería tender a una reducción significativa o su eliminación.

Este trabajo explora, a partir de un caso de abuso en el uso de exoneraciones fiscales en Panamá y de otros ejemplos relacionados, problemas de concepción, diseño y control en el manejo de los privilegios. Evidencia la delgada línea que existe entre el efecto positivo que podría tener un privilegio y su fácil transformación en un práctica de corrupción legalizada.

Se previene sobre enfoques que hacen énfasis en aspectos morales o visiones parciales para la discusión sobre el manejo de los privilegios que podrían conducir a una involución del régimen democrático. Dentro de estos destaca el querer atribuir más poder al presidente para que detenga los abusos de los diputados o la insistencia en señalar únicamente los privilegios que gozan los funcionarios públicos sin criticar a sus equivalentes en el sector privado.

En forma ideal los privilegios no deberían de existir. Si las sociedades pueden dar el paso de abolirlos, deberían hacerlo. Si por uno u otro motivo deben mantenerlos, entonces a la par tienen que sostener espacios de debate permanente sobre el uso de los privilegios para evitar que se abuse de ellos.

Es difícil encontrar formulas técnicas infalibles para evitar el mal uso de los privilegios. No hay que perder de vista que su existencia se fundamenta en acuerdos políticos entre distintos sectores que por conveniencia aceptan la existencia de estas contradicciones bajo un esquema democrático. El error en el que normalmente se cae es en no ir ajustando estos acuerdos a los cambios en las expectativas y el contexto de un país.

2. Exoneraciones a vehículos de diputados en Panamá

En el mes de julio los medios de comunicación panameños, especialmente los periódicos El Panamá América y La Prensa, dieron a conocer que varios diputados habrían abusado del privilegio de importar vehículos libre de impuestos.

El artículo 238 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional establece que los diputados propietarios pueden importar cada dos años un vehículo para su uso personal a los cuales se les aplica una exoneración de impuestos. Los diputados suplentes gozan del mismo privilegio, con la diferencia de que el período es de tres años en lugar de dos.

Es difícil establecer con precisión cuales fueron las motivaciones que llevaron al establecimiento de este tipo de privilegio. Se supone que se partió del hecho de que la Asamblea no podía proporcionar transporte a los diputados, para que éstos se trasladaran entre la sede del parlamento y los territorios que representan.

La medida tendría la finalidad de contribuir a garantizar la representación territorial y ayudar a mantener el vínculo entre cada diputado y los pobladores que los eligieron, con lo cual se justificarían las contradicciones que genera. Si esto fuera así, no bastaría el hecho de ser diputado para gozar de ese beneficio, sino que se deberían satisfacer un conjunto de indicadores conforme la finalidad del privilegio.

Esto plantea que desde la concepción misma del privilegio hay vicios, pues no se garantiza que la medida tendrá el impacto esperado en términos de representación y relación con las comunidades. Se asume como un beneficio que no demanda la contraprestación de un servicio o la generación de un resultado. Desde ese punto de vista, la exoneración de impuestos a la importación de vehículos para diputados es un privilegio que carece de una justificación consistente.

Para hacer uso de la exoneración el diputado solicita ante la Secretaría General de la Asamblea o en la del Parlamento Centroamericano la aprobación para su exoneración, mediante un formulario en el que figuran sus datos y los de vehículo a introducir. Luego los documentos son presentados ante el

Departamento de Exenciones Tributarias en Aduanas y son enviados al Departamento de Fiscalización de Exoneraciones de la Contraloría General de la República. Un agente sigue los trámites y hace los pagos correspondientes para que finalmente la empresa importadora entregue el vehículo a su propietario. En esta forma se garantiza que los aspectos formales para hacer uso de las exoneraciones sean cumplidos.

En cuanto a los aspectos sustanciales o de fondo parece no haber control alguno. Por ejemplo, una diputada suplente ante el PARLACEN, Victoria Ríos de Robolt, adquirió un vehículo marca Ferrari valorado en 147 mil dólares. El monto de impuestos exonerados fue de 47 mil dólares, según reportaron los medios de comunicación. En condiciones similares, otros diputados adquirieron vehículos de lujo provocando que el monto de exoneraciones por este concepto alcance en la presente legislatura más de 800 mil dólares conforme los reportes oficiales. Los reporteros constataron que estos vehículos no son utilizados por los diputados observando el parqueo de la Asamblea Nacional.

La compra de autos lujosos por parte de los legisladores indica ser un práctica de elusión fiscal. Las empresas distribuidoras de marcas como Ferrari, Porsche y otras, estarían utilizando a los diputados para introducir vehículos libres de impuestos para luego venderlos a terceros. Según el ex-legislador Guillermo Cochez, los diputados estarían recibiendo 5 mil dólares por cada exoneración que consiguen para las empresas distribuidoras. El Panamá América citó a un representante de Panamá ante el PARLACEN, sin indicar su nombre, quien reveló que empleados de distribuidores de autos le han propuesto la venta de su exoneración.

Estas denuncias están siendo investigadas por diferentes instituciones, entre ellas el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Según el diputado Fredi Torres, jefe de la bancada de Partido Revolucionario Democrático (PRD), ni la Corte Suprema de Justicia ni el Ministerio Público pueden iniciar una investigación contra los diputados porque falta una ley que reglamente la facultad constitucional que existe para investigar a los parlamentarios.

El periodista Rafael Pérez denunció el 27 de julio que en Aduanas le habían negado acceso a información sobre dos camionetas Porsche Cayenne que según esa misma institución fueron importadas por los diputados Rogelio Alba y Iván López Pérez. Según Aduanas, el periodista en su solicitud no proporcionó los dígitos verificadores por lo que la información no pudo ser

ubicada en la base de datos. Según Pérez había sido Aduanas la que había proporcionado los números de liquidación.

Por otra parte, el partido Solidaridad pidió a la Asamblea Nacional y al PARLACEN que les dieran la nómina de diputados que habían hecho uso de las exoneraciones, sin obtener respuesta. La denuncia salió el 26 de julio. Independientemente del curso de las investigaciones, debido a la flacidez existente en la concepción, diseño y control de este privilegio, es previsible anticipar que las operaciones de compra-venta de autos lujosos han sido realizadas conforme las leyes panameñas.

El diputado Jerry Wilson, presidente de la Asamblea Nacional, propuso regular las exoneraciones de impuestos de las que gozan los diputados para la importación de vehículos. Ordenó de manera temporal la suspensión de las exoneraciones. Wilson no se mostró a favor de eliminar las exoneraciones porque según él entonces la Asamblea tendría que proveer facilidades de movilización a los diputados.

Será la Asamblea en pleno, cuando vuelva a reunirse el 1 de septiembre, que decidirá que hacer con el Reglamento Interno en la parte referida a las exoneraciones de impuestos. Hay que mencionar que en la Comisión de Credenciales existen al menos cuatro proyectos para reducir o eliminar privilegios que reciben los diputados, incluyendo las exoneraciones, presentadas en esta legislatura que aún no son estudiados.

Según los reportes de medios locales, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral también tiene derecho a importar un vehículo cada tres años, en forma similar a los diputados. Los diputados además gozan de franquicia postal, telefónica, así como pasaporte diplomático. Sobre la franquicia telefónica, la Asamblea paga hasta un máximo de 500 dólares para el funcionamiento de tres líneas para los diputados o su equipo de trabajo, para llamadas locales o internacionales. También se les asigna un teléfono celular con tope de 90 balboas o 1 mil 200 minutos al mes. Para la diputada Mireya Lasso estos beneficios son innecesarios porque en su oficina en las instalaciones de la Asamblea Nacional los diputados cuentan con líneas telefónicas, equipo de fax y secretarías.

Entre otras reacciones, el capítulo de Panamá de la organización Transparencia Internacional pidió la derogación del Art. 238 del Reglamento Interno

de la Asamblea Nacional y del Art. 64 del Código Judicial, que permiten la exoneración de impuestos para la importación de vehículos.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Alma Montenegro pidió la eliminación de las exoneraciones tanto en el sector público como en el privado.

El ministro de Economía y Finanzas , Ricaurte Vázquez, recomendó incluir un tope en la cifra de exoneraciones y limitar la transferencia a terceros de los automóviles.

La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá pidió al Presidente presentar un proyecto de ley que elimine las exoneraciones para diputados, representantes ante el PARLACEN, magistrados de Corte Suprema y del Tribunal Supremo Electoral.

3. Privilegios en el gobierno y otros sectores

En América Latina los parlamentarios están entre los principales sujetos de la crítica pública. Muchas de sus prácticas, como las exoneraciones de impuestos citadas anteriormente en el caso de Panamá, son cuestionables. Sin embargo no se debe perder de vista que no son los únicos que incurren en ese tipo de prácticas y, en el caso de privilegios, hay otras esferas que gozan de iguales o mayores tratos preferenciales.

Con respecto a vehículos, los ministros o secretarios de Estado y funcionarios de niveles inferiores es común que dispongan de uno o más vehículos propiedad del Estado asignados para su uso permanente. Además tienen asignados conductores y personal de seguridad que los acompaña donde quiera que vayan. Obviamente estos funcionarios no necesitan de exoneraciones fiscales para comprar vehículos propios, porque las facilidades de transporte que gozan superan a las de los diputados.

Los presidentes y jefes de misiones diplomáticas cuentan con residencias para su uso y el de su grupo familiar y personal de servicio para el mantenimiento de las mismas: cocineros, jardineros, personal de limpieza y guardias de seguridad. En estas residencias el Estado cubre los gastos de electricidad, telefonía, televisión por cable, Internet y agua potable. También disponen

para la compra de vestuario o para ofrecer atenciones sociales que pueden manejar a criterio personal.

Los funcionarios de más alto rango pueden contratar, sin seguir los procedimientos de mérito y oposición, a personal considerado de confianza. Esto incluye a los subalternos inmediatos, asesores, secretarías y personal de seguridad. Por ejemplo, un privilegio del presidente es la facultad que tiene para designar a sus ministros sin seguir ningún procedimiento de mérito o el requerimiento de contar con el aval de instancias externas.

Algunos funcionarios tienen acceso a salarios, cuotas de viáticos, gastos de representación y jubilaciones que no guardan una clara lógica de proporción. Tienen pasaportes oficiales que les garantiza trato especial ante las autoridades migratorias.

En general los funcionarios no pueden ser procesados judicialmente sin pasar antes por una especie juicio político que resuelva sobre el mérito de las acusaciones. Además, en la mayor parte de los países de América Latina los funcionarios también están protegidos de las críticas del público mediante figuras como el desacato y otras formas de protección al honor.

Otros privilegios para funcionarios públicos no son proporcionados por el Estado, sino que por agentes privados. Hace un par de meses el presidente de Costa Rica admitió que había recibido un tarjeta de la aerolínea TACA para que él y su grupo familiar pudieran realizar viajes gratuitos, así como una membresía vitalicia en un exclusivo club turístico en Punta Cana, República Dominicana. El presidente Pacheco agregó que todos los presidentes de Centroamérica reciben tarjetas similares de parte de TACA. Por la presión del público, el mandatario devolvió la tarjeta de viajes y renunció a la membresía en el club turístico.

El debate de los privilegios no se puede restringir a los funcionarios públicos. En igual forma otros sectores gozan de privilegios conferidos por el Estado. En el caso de las exoneraciones fiscales, en cada país pueden identificarse un conjunto, muchos veces bastante complejo, de reglas preferenciales para las empresas y los inversionistas. Ejemplo de esto son las zonas francas, productos que son calificados como estratégicos, gastos de instalación y apertura de negocios en determinados sectores, prestaciones para ejecutivos, reglas diferentes sobre propiedad intelectual o patentes, reglas de origen particulares para la contratación de servicio o para la importación de bienes, tribunales especiales para la resolución de conflictos, entre otras.

Los periódicos gozan de exoneración de impuestos para la importación de papel y otros insumos para la producción de publicaciones. Los periodistas gozan de garantías para no ser llamados a declarar ante los Ministerios Públicos y para guardar en reserva sus fuentes.

Las donaciones a partidos políticos son deducibles de impuestos, además de que estas instituciones reciben subsidios especiales de parte del Estado para cubrir sus gastos de campaña.

Los líderes sindicales cuentan con procedimientos especiales para evitar ser despedidos debido a su labor organizativa. Además, en varias instituciones, disponen de tiempo laboral para dedicarse a las actividades del sindicato.

Las iglesias, grupos cívicos y otras entidades de servicio social están exentas del pago de impuestos y pueden importar bienes y servicios bajo las mismas condiciones.

Como se ve, nuestras sociedades están llenas de privilegios. En algunos sectores o esferas, éstos en lugar de ser la excepción son la norma. Por esa razón no se debe limitar o desconectar la discusión sobre los privilegios a un sector en particular o a un tipo particular de beneficios.