

Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

**EXAMEN DE LAS POLÍTICAS
COMERCIALES**

Informe de la Secretaría

PANAMÁ

El presente informe, preparado para el primer Examen de las Políticas Comerciales de Panamá, ha sido redactado por la Secretaría de la OMC bajo su responsabilidad. Como exige el Acuerdo por el que se establece el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio), la Secretaría ha pedido aclaraciones a Panamá sobre sus políticas y prácticas comerciales.

Cualquier pregunta técnica que se plantee en relación con este informe, puede dirigirse al Sr. Angelo Silvy tel.: (022) 739 52 49, al Sr. Alberto Bueno tel.: (022) 739 63 92 y al Sr. Raymundo Valdés tel.: (022) 739 53 46.

En el documento WT/TPR/G/186 figura la exposición de políticas presentada por Panamá.

Nota: El presente informe es de distribución reservada y no debe difundirse a la prensa hasta que haya finalizado la primera sesión de la reunión del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre Panamá.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
OBSERVACIONES RECAPITULATIVAS	vii
1) EL ENTORNO ECONÓMICO	vii
2) MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y DE INVERSIONES	viii
3) ACCESO A LOS MERCADOS PARA LAS MERCANCÍAS	viii
4) MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS EXPORTACIONES	ix
5) OTRAS MEDIDAS QUE AFECTAN AL COMERCIO	ix
6) POLÍTICAS SECTORIALES	x
I. EL ENTORNO ECONÓMICO	1
1) PANORAMA GENERAL	1
2) EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA	1
i) Estructura y evolución de la economía	1
ii) Política fiscal	4
iii) Política monetaria	6
iv) Balanza de pagos	8
3) COMERCIO Y CORRIENTES DE INVERSIÓN	10
i) Evolución del comercio de mercancías	10
ii) Comercio de servicios	11
iii) Inversión extranjera	11
4) PERSPECTIVAS	12
II. RÉGIMEN COMERCIAL Y DE INVERSIONES	13
1) PANORAMA GENERAL	13
2) MARCO DE POLÍTICA COMERCIAL Y DE INVERSIONES	13
i) Marco institucional y jurídico general	13
ii) Objetivos, formulación y aplicación de la política comercial	15
3) RÉGIMEN DE INVERSIONES EXTRANJERAS	16
4) RELACIONES INTERNACIONALES	18
i) Organización Mundial del Comercio	18
ii) Acuerdos comerciales preferenciales	19
III. POLÍTICAS COMERCIALES, POR MEDIDAS	23
1) PANORAMA GENERAL	23
2) MEDIDAS QUE AFECTAN DIRECTAMENTE A LAS IMPORTACIONES	25
i) Procedimientos, documentación y registro	25
ii) Valoración en aduana	28
iii) Normas de origen	29
iv) Aranceles	31
v) Otras cargas que afectan a las importaciones	35
vi) Prohibiciones, restricciones y licencias de importación	40
vii) Medidas comerciales especiales	41

	<i>Página</i>
viii) Normas y reglamentos técnicos	44
ix) Medidas sanitarias y fitosanitarias	46
3) MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS EXPORTACIONES	51
i) Procedimientos, documentación y registro	51
ii) Impuestos y derechos de exportación	52
iii) Prohibiciones y restricciones a la exportación y regímenes de licencias	53
iv) Concesiones arancelarias e impositivas y otros incentivo a las exportaciones	53
v) Financiación, seguro y promoción de las exportaciones	58
4) OTRAS MEDIDAS QUE AFECTAN A LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO	59
i) Establecimiento y tributación de empresas	59
ii) Controles de precios	61
iii) Política en materia de competencia	62
iv) Incentivos	64
v) Contratación pública	69
vi) Comercio de Estado y empresas estatales	73
vii) Derechos de propiedad intelectual	74
IV. POLÍTICAS COMERCIALES, POR SECTORES	80
1) PANORAMA GENERAL	80
2) AGRICULTURA Y PESCA	81
i) Características generales	81
ii) Agricultura	82
iii) Pesca	87
3) MANUFACTURAS	87
4) ELECTRICIDAD	88
5) SERVICIOS	91
i) Características principales	91
ii) Telecomunicaciones	91
iii) Servicios financieros	95
iv) Transporte aéreo y aeropuertos	101
v) Transporte marítimo, incluyendo el Canal de Panamá	103
vi) Servicios profesionales	108
vii) Comercio al por menor	111
FUENTES	113
APÉNDICE - CUADROS	115

CUADROS

	<i>Página</i>
I. EL ENTORNO ECONÓMICO	
I.1 Indicadores económicos básicos, 2000-06	2
I.2 Crecimiento del PIB por concepto de gasto, 2000-05	3
I.3 Cuentas financieras del Sector Público no Financiero (SPNF), ejercicios fiscales 2000-06	5
I.4 Principales indicadores monetarios, 2000-06	7
I.5 Balanza de pagos, 2000-06	9
I.6 Comercio de servicios, 2000-06	11
I.7 Flujos de inversión extranjera directa neta por sector, 2000-06	12
III. POLÍTICAS COMERCIALES, POR MEDIDAS	
III.1 Estructura del arancel de importación NMF, 2007	31
III.2 Análisis recapitulativo del arancel NMF, 2007	33
III.3 Bienes y servicios exentos del ITBMS	36
III.4 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	38
III.5 Impuesto al Consumo de Combustibles y Derivados de Petróleo	39
III.6 Mercancías cuya importación está prohibida o restringida	40
III.7 Reglamentos técnicos por sector, febrero de 2007	45
III.8 Medidas sanitarias y fitosanitarias por producto afectado y por tipo de medida, 1995-07	48
III.9 Incentivos Fiscales Otorgados Bajo el Registro Oficial de la Industria Nacional	65
III.10 Monto de los Incentivos Fiscales Otorgados Bajo el Registro Oficial de la Industria Nacional, 2000-05	66
III.11 Procedimientos de compras del sector público, 2007	71
III.12 Visión de conjunto de la protección de los derechos de propiedad intelectual, 2007	75
IV. POLÍTICAS COMERCIALES, POR SECTORES	
IV.1 Productos agropecuarios sujetos a contingentes arancelarios, 2004-06	84

APÉNDICE – CUADROS

	<i>Página</i>
I. EL ENTORNO ECONÓMICO	
AI.1 Exportaciones de mercancías por productos, 2000-05	117
AI.2 Importaciones de mercancías por productos, 2000-05	118
AI.3 Exportaciones de mercancías por interlocutores comerciales, 2000-05	120
AI.4 Importaciones de mercancías por interlocutores comerciales, 2000-05	121
II. RÉGIMEN COMERCIAL Y DE INVERSIONES	
AII.1 Resumen de las notificaciones más recientes a la OMC, abril de 2007	122
IV. POLÍTICAS COMERCIALES, POR SECTORES	
AIV.1 Comercio y arancel aplicado NMF por clasificación CIU	124
AIV.2 Resumen de los compromisos específicos bajo el AGCS, 2007	125

OBSERVACIONES RECAPITULATIVAS

1. El comercio de bienes y servicios desempeña una función esencial en la economía de Panamá, en la que representa el 143 por ciento del PIB (incluidas las exportaciones). En consonancia con ello, Panamá mantiene un régimen de comercio e inversiones básicamente liberal, con un promedio de aranceles NMF aplicados del 8,5 por ciento y muy pocos obstáculos no arancelarios al comercio. La orientación de su economía hacia los servicios convierte a Panamá en centro internacional de actividades tales como el transporte marítimo, los servicios de distribución y la banca. En cambio, varias actividades de producción agropecuaria y manufacturera reciben ayuda en forma de protección en frontera e incentivos fiscales, algunos de ellos supeditados a la exportación.

2. La simplificación del régimen de comercio, en particular de la estructura arancelaria, y la racionalización de los demás programas de ayuda aumentarían la transparencia, reducirían los costos de las transacciones, contribuirían a fortalecer la situación financiera y crearían una estructura de incentivos más uniforme. Sobre la base de la ventaja comparativa de Panamá como proveedor de servicios internacionales, en particular de transporte a través del Canal, éstas y otras reformas ayudarían a mantener la robustez del crecimiento económico logrado en años recientes.

1) EL ENTORNO ECONÓMICO

3. Durante el período de 2000-2006, el PIB de Panamá creció a un ritmo medio anual de en torno al 4,9 por ciento, y se prevé que aumente hasta el 8 por ciento, aproximadamente, en 2007. El crecimiento ha sido especialmente fuerte desde 2004, en gran medida como resultado del incremento de las inversiones y las exportaciones de servicios. En 2006, el PIB por habitante fue ligeramente superior a 5.200 dólares EE.UU. Los servicios constituyen, con mucho, el sector más importante de la economía panameña, y

representan aproximadamente el 80 por ciento del PIB y el 70 por ciento del empleo.

4. La posición fiscal de Panamá ha mejorado como resultado de las reformas fiscales y el aumento de los ingresos del Canal, pero es preciso que siga fortaleciéndose, sobre todo si se tienen en cuenta los importantes compromisos financieros que supondría la ampliación del Canal. La relación porcentual entre deuda pública y PIB se ha reducido, pero sigue siendo relativamente alta (61 por ciento). Panamá no ha dispuesto de instrumentos de política monetaria desde que adoptó el dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal en 1904. La inflación ha sido tradicionalmente baja, aunque en épocas recientes se han observado algunas presiones al alza.

5. Durante mucho tiempo, la cuenta corriente de la balanza de pagos ha sido deficitaria, aunque su situación ha ido mejorando a partir de 2004, hasta alcanzar un nivel equivalente al 2,2 por ciento del PIB en 2006. Los intercambios de bienes y servicios representan el 110 y el 33 por ciento, respectivamente, del PIB. El déficit por cuenta corriente se debe en gran medida al desequilibrio de la balanza del comercio de mercancías. En cambio, la balanza de servicios registra superávit y ha experimentado una situación de expansión, debida sobre todo a los mayores ingresos procedentes del Canal.

6. El principal interlocutor comercial de Panamá son los Estados Unidos, que representan casi la tercera parte del comercio de mercancías panameño (excluidas las operaciones de reexportación, equivalentes aproximadamente al 70 por ciento del comercio total de mercancías). Las principales exportaciones de mercancías de Panamá consisten en productos alimenticios, mientras que algo más de dos terceras partes de las importaciones son productos manufacturados. En cuanto a los servicios, las exportaciones más importantes son las de servicios de transporte (incluidas las operaciones del Canal), de turismo y financieros. Panamá es

receptor neto de inversiones extranjeras directas, que durante el período de 2000-2006 representaron, como promedio, el 7 por ciento del PIB, aproximadamente.

7. El Canal de Panamá desempeña una función fundamental en la economía. Su ampliación, que está previsto iniciar en 2007 y finalizar para 2014, permitirá, casi con seguridad, mantener el crecimiento económico a corto y medio plazo. El proyecto tendrá un costo estimado en unos 5.200 millones de dólares EE.UU., equivalentes al 30 por ciento del PIB de Panamá.

2) MARCO DE POLÍTICA COMERCIAL Y DE INVERSIONES

8. Panamá, que se adhirió a la OMC en 1997, es parte en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, pero no en otros acuerdos plurilaterales de la OMC. Si bien ha realizado numerosas notificaciones a la OMC, tiene algunas pendientes. Ha participado en el mecanismo de solución de diferencias en tres casos como parte reclamante, y en uno, que sólo requirió consultas, como demandado.

9. Panamá ha intervenido activamente en el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), en cuyo marco ha presentado propuestas a título individual y conjuntamente con otros Miembros. Es partidario de que se ofrezcan mayores flexibilidades a los países en desarrollo Miembros no originarios. Considera además que la liberalización del comercio es un importante instrumento de política para lograr el desarrollo, aunque está a favor de un enfoque flexible de esa liberalización. Panamá tendría mucho que ganar con una conclusión satisfactoria del PDD, dado el carácter diversificado de su comercio y su profunda integración en la economía mundial.

10. Panamá concede, como mínimo, trato NMF a todos sus interlocutores comerciales. A mediados de 2007, Panamá mantenía en vigor tres acuerdos de libre comercio con el Taipei Chino, El Salvador y Singapur. También participa en acuerdos preferenciales

más limitados con otros seis interlocutores. Asimismo, ha finalizado la negociación de nuevos acuerdos de libre comercio con Chile, Honduras y los Estados Unidos, y está negociando otros con Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Es probable que la entrada en vigor del acuerdo con los Estados Unidos tenga repercusiones institucionales y económicas de particular importancia en Panamá.

11. El régimen de inversiones panameño es abierto, aunque el Estado mantiene una presencia significativa en actividades tales como el transporte, el suministro eléctrico y las telecomunicaciones. La participación extranjera está sujeta a restricciones formales en el comercio al por menor, la radiodifusión y el transporte aéreo. Panamá ha suscrito tratados bilaterales de inversión con 16 países.

3) ACCESO A LOS MERCADOS PARA LAS MERCANCÍAS

12. Panamá ha adoptado medidas para simplificar y modernizar el régimen aduanero, así como para mejorar el control en aduana. Su principal instrumento comercial es el Arancel. Todos los derechos arancelarios son *ad valorem*. El promedio de los aranceles NMF aplicados es del 8,5 por ciento; en el caso de los productos agropecuarios (definición de la OMC), el promedio arancelario del 14,2 por ciento es considerablemente más elevado que el resultante para los demás productos (5,6 por ciento). La estructura arancelaria es compleja, y se compone de 37 niveles (incluida la franquicia arancelaria). Panamá ha consolidado todas sus líneas arancelarias, lo que confiere una mayor previsibilidad a su régimen comercial; sin embargo, la diferencia de unos 15 puntos porcentuales entre los promedios de los aranceles aplicados y consolidados, reduce algo esa previsibilidad. Existen, como mínimo, tres líneas arancelarias que están sujetas a aranceles aplicados más altos que los consolidados.

13. Panamá otorga acceso preferencial a las importaciones originarias de nueve

interlocutores comerciales, siempre que cumplan las normas de origen pertinentes.

14. Además de los aranceles, se aplica a las importaciones una tasa por servicios aduaneros basada en un tipo específico. Los bienes y servicios nacionales e importados están sujetos a un impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS) y un impuesto selectivo al consumo (ISC). Las importaciones se benefician de trato nacional en la aplicación de los impuestos internos, excepto en el caso de determinados licores nacionales sujetos a un tipo de ISC más bajo que los productos importados.

15. Panamá, que ha hecho un uso limitado de medidas comerciales especiales, llevó a cabo una investigación antidumping que no dio por resultado la imposición de derechos. Además, ha notificado una investigación en materia de salvaguardias que culminó en la imposición de una medida provisional en forma de recargo arancelario sobre determinados productos plásticos; en mayo de 2007 aún no se había adoptado una decisión definitiva sobre la aplicación de una medida de salvaguardia.

16. En el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, Panamá ha notificado 49 medidas, de las que algo más de la mitad se refieren a animales vivos, carne o sus productos derivados. Asimismo, ha notificado 34 reglamentos técnicos, en su mayoría relativos a productos alimenticios.

4) MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS EXPORTACIONES

17. Panamá prohíbe la exportación, pero no el consumo interno, de madera en trozas sin transformar de ciertas especies arbóreas de los bosques naturales, y aplica un impuesto del 1 por ciento a la exportación de determinados productos elaborados de madera. La exportación de algunos productos marinos y la chatarra de minerales no ferrosos requiere autorización.

18. Panamá ha notificado a la OMC que concede subvenciones a la exportación a través de tres programas: el Programa de Zonas Procesadoras de Exportación (ZPE), el Certificado de Abono Tributario (CAT) y el Registro Oficial de la Industria Nacional (ROIN). El régimen de ZPE prevé exenciones fiscales para las empresas que cumplan un requisito mínimo de valor agregado nacional, no habiéndose fijado fecha para su eliminación. En el marco del CAT se ofrecen bonificaciones fiscales a las empresas exportadoras de productos no tradicionales; aunque el programa se ha suprimido formalmente, sus beneficios estarán vigentes hasta 2010. En virtud del ROIN, las empresas que exportan toda su producción están exentas del pago de los derechos de importación, el impuesto sobre la renta y otros impuestos internos; la supresión del ROIN estaba prevista para finales de 2005, pero se aplazó a raíz de la decisión del Comité SMC de prorrogar el plazo para la eliminación de las subvenciones notificadas con arreglo al párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC.

19. La Zona Libre de Colón (ZLC) otorga beneficios similares a los previstos en el régimen de ZPE. Aunque la finalidad de la ZLC es fomentar tanto las actividades comerciales como las industriales, en la práctica sólo se utiliza para operaciones de servicios y de reexportación. La ZLC funciona como un centro mundial de logística y distribución, y canaliza algo más de tres cuartas partes de las exportaciones totales de mercancías de Panamá.

5) OTRAS MEDIDAS QUE AFECTAN AL COMERCIO

20. Además de las subvenciones a la exportación, Panamá mantiene numerosos programas de incentivos para microempresas y pequeñas empresas, proyectos de investigación y desarrollo, y sectores específicos tales como los de agricultura, silvicultura, minería y turismo. En términos generales, esos programas están destinados a favorecer la producción de mercancías mediante concesiones arancelarias u otras bonificaciones

fiscales. No hay estimaciones de los beneficios netos de esos incentivos para la economía. Una reevaluación del carácter y el número de tales programas con miras a su posible racionalización podría contribuir a aumentar la transparencia y la eficacia en su utilización; también haría posible la redistribución de los recursos fiscales hacia esferas tales como la enseñanza y las infraestructuras.

21. El costo administrativo del establecimiento de nuevas empresas en Panamá ha sido tradicionalmente bajo. Además, Panamá ha creado un marco de política de competencia relativamente bien desarrollado, aunque el nivel de competencia parece limitado en algunas actividades, por ejemplo en determinados mercados agrícolas protegidos por elevados aranceles. Panamá no aplica controles de precios a las mercancías, y ha notificado a la OMC que no mantiene empresas de comercio de Estado. En el decenio de 1990, Panamá llevó a cabo un ambicioso programa de privatizaciones; en los últimos años, el ritmo de las privatizaciones se ha hecho considerablemente más lento, al tiempo que se ha reducido la participación estatal en las actividades de producción.

22. Panamá no es parte en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, aunque tiene la condición de observador y está negociando la adhesión. En 2006 se introdujeron nuevas reglamentaciones sobre contratación pública que, entre otras cosas, garantizan el trato nacional a los licitadores extranjeros. La contratación relacionada con el Canal está sujeta a un régimen independiente.

23. Como parte de su proceso de adhesión a la OMC, Panamá modificó su legislación de protección de los derechos de propiedad intelectual para ponerla en conformidad con el Acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, no se han adoptado aún reglamentaciones específicas sobre los esquemas de trazado de los circuitos integrados.

6) POLÍTICAS SECTORIALES

24. La estructura sectorial de la economía panameña muestra una clara dicotomía entre un sector de servicios altamente competitivo y unos sectores agrícola y manufacturero con niveles de productividad relativamente bajos. Como resultado, los servicios internacionales, tales como los relacionados con el Canal, la ZLC, los bancos internacionales, el transporte marítimo y el turismo, son fuertes competidores en los mercados mundiales y desempeñan una función esencial en la economía. En cambio, la producción de mercancías ha dependido con frecuencia de medidas de protección del comercio y programas de incentivos.

25. El sector de la agricultura, la silvicultura y la pesca representa algo menos del 7 por ciento del PIB del Panamá, pero genera el 20 por ciento del empleo total y el 43 por ciento, aproximadamente, de las exportaciones de mercancías (excluidas las reexportaciones). Ciertos productos agrícolas, tales como el azúcar, e igualmente la leche y la carne de bovino y sus productos, tienen una protección arancelaria particularmente elevada. Panamá administra contingentes arancelarios respecto de todos los productos incluidos en su lista de compromisos en materia de contingentes arancelarios; las tasas de utilización han sido casi del 100 por ciento para la mayoría de los productos. Panamá ha notificado a la OMC la concesión de ayudas internas y subvenciones a la exportación para los productos agropecuarios. Asimismo, la agricultura y la agroindustria se benefician de créditos oficiales.

26. El sector manufacturero es pequeño y está concentrado en pocas actividades, relacionadas principalmente con la transformación de productos agropecuarios. Panamá liberalizó y privatizó parcialmente el sector eléctrico en 1998-1999, pero el Estado sigue ejerciendo un monopolio *de facto* del transporte de la energía eléctrica y posee activos importantes en los subsectores de la generación y la distribución.

27. Los compromisos asumidos por Panamá en el marco del AGCS son sustanciales, aunque no llegan al grado de acceso otorgado en la práctica a los proveedores de servicios extranjeros. Panamá contrajo compromisos específicos para 11 de los 12 sectores abarcados por el AGCS, tanto en materia de acceso a los mercados como de trato nacional. En abril de 2003, Panamá presentó una oferta inicial en el contexto del PDD, pero a mediados de 2007 seguía pendiente la presentación de una oferta revisada. La ampliación del nivel de los compromisos haría más previsible el régimen de inversiones panameño.

28. El sector de las telecomunicaciones se privatizó en 1997 y se abrió a la competencia en 2003. Aunque han continuado los cambios normativos destinados a fomentar la competencia, el acceso a la red local fija del operador establecido y su utilización siguen siendo algo problemáticos. No existen restricciones a las inversiones privadas extranjeras, pero Panamá asumió compromisos específicos en el marco del AGCS únicamente respecto de los servicios de valor añadido, y no aceptó el documento de referencia sobre las telecomunicaciones.

29. Panamá posee un importante sector financiero, del que forman parte 37 bancos internacionales que ofrecen servicios exclusivamente a clientes establecidos en el extranjero. No existen restricciones a la participación extranjera en la banca, pero, en el sector de los seguros, sólo las compañías establecidas en Panamá pueden cubrir los riesgos que tengan lugar en el país. Panamá asumió compromisos en el marco del AGCS respecto de la mayor parte de las categorías especificadas en la clasificación del sector de los servicios, lo que es indicativo del carácter bastante liberal del marco normativo aplicable a los servicios financieros.

30. En lo que respecta a los servicios internos de transporte aéreo, los extranjeros no pueden poseer legalmente más del 40 por ciento de las acciones de una empresa. Sin embargo, no se imponen restricciones a la

participación extranjera en las rutas internacionales. De conformidad con la ley, los aeropuertos que presten servicios públicos pertenecen al Estado, que es también quien los gestiona.

31. El suministro de servicios internos de transporte marítimo no está sujeto a restricciones de nacionalidad. Los principales puertos, pertenecientes al Estado, son explotados por empresas privadas. Panamá tiene el mayor registro de buques del mundo debido, entre otras cosas, a sus ventajosas condiciones fiscales y a su régimen de matriculación liberal.

32. En 1999, la administración del Canal revirtió a las autoridades de Panamá, y el Canal se ha convertido en el principal pilar de la economía panameña. La ampliación del Canal, que, según las previsiones, se financiará con los ingresos del peaje, debería consolidar la posición de Panamá como centro mundial de almacenaje y distribución y eslabón básico del comercio internacional. Sin embargo, será preciso gestionar adecuadamente el proyecto para impedir que se produzcan sobrecostos o retrasos en la construcción, que impondrían una pesada carga a la economía panameña.

33. Los profesionales extranjeros tienen un acceso limitado al mercado de Panamá, y el suministro de la mayor parte de los servicios profesionales sujetos a reglamentación se reserva para los ciudadanos panameños. Las universidades de Panamá han firmado acuerdos de reconocimiento mutuo con universidades de 10 países. Panamá asumió compromisos específicos limitados respecto de los servicios profesionales en el marco del AGCS.
