

RESUMEN

1. Panamá tiene una economía pequeña y relativamente abierta, que depende considerablemente de los servicios, sobre todo de los relacionados con el comercio exterior, ya que debido al Canal de Panamá y al desarrollo de zonas libres, es uno de los centros de distribución y reexportación de mercancías más importante a nivel mundial. Eso explica que en 2019 la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios fuera equivalente al 82% del PIB. Los servicios aportaron el 70% al PIB durante el periodo examinado; en 2020, los más importantes fueron: el comercio al por mayor y al por menor; el transporte, almacenamiento y comunicaciones; la intermediación financiera; y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Todos estos servicios, de alguna forma, están relacionados con el comercio internacional. La estructura del comercio de mercancías de Panamá es particular; es necesario distinguir entre el comercio del territorio aduanero panameño propiamente dicho y el comercio que se efectúa a través de la Zona Libre de Colón, por medio de la cual se tramitan tres cuartas partes del valor del comercio total de mercancías. Durante el periodo examinado, se produjo un importante cambio en el tipo de mercancías exportadas por Panamá. Estas hasta 2018 estuvieron dominadas por los productos agropecuarios y alimenticios, mientras que desde 2019 las exportaciones de productos de la minería, de manera precisa de cobre, inexistentes anteriormente, pasaron a representar el 56% del total de las mercancías exportadas en 2020. Esto se debe al inicio de la explotación de una mina de cobre en el territorio panameño en 2019.

2. La economía panameña se expandió de forma acelerada entre 2013 y 2017, pero a partir de 2018 entró en una etapa de menor crecimiento, al disminuir el impulso provocado por las obras de ampliación del Canal de Panamá. Después de este periodo de expansión económica, la economía de Panamá se contrajo bruscamente en 2020, un 17,9%, por los efectos de la pandemia de COVID-19. La actividad económica continuó viéndose afectada por la pandemia en los primeros meses de 2021, cuando el PIB real se contrajo un 8,5%. Durante la mayor parte del periodo examinado, el principal soporte del crecimiento económico provino de la demanda interna, especialmente la formación bruta de capital fijo. En 2020 y 2021, las autoridades implementaron una serie de medidas en las áreas fiscal, de ingresos, monetaria y financiera para paliar los efectos de la pandemia.

3. Panamá utiliza el dólar estadounidense como moneda de curso legal, por lo tanto, no cuenta con instrumentos de política monetaria. Panamá no dispone de un Banco Central propiamente dicho que ejerza funciones tales como la emisión de moneda, la administración de las reservas bancarias, la regulación del crédito o de prestamista de último recurso. La tasa de cambio nominal entre el dólar y la moneda nacional, el balboa, se mantiene fija a la paridad. Las tasas de interés locales y la oferta de dinero son determinadas por las fuerzas del mercado e influenciadas por las tasas de interés internacionales y por la política monetaria adoptada por la Reserva Federal de los Estados Unidos. No existen mecanismos de control sobre las tasas de interés, requisitos de encaje legal sobre los depósitos bancarios, ni restricciones al flujo de fondos desde o hacia el sistema bancario. Durante el periodo examinado, las tasas de interés mostraron una relativa estabilidad, principalmente como resultado de la liquidez originada por los flujos de capitales internacionales, en la forma de inversión extranjera directa (IED) en los primeros años del periodo y como préstamos a raíz de la crisis sanitaria.

4. Al carecer de una política monetaria propiamente dicha, la política fiscal juega un papel central como instrumento de manejo macroeconómico. Por lo tanto, toda variación en el tipo de cambio real debe ser compensada a través de políticas fiscales o de otras políticas que tengan un efecto sobre el nivel de precios. Panamá ha venido aplicando una regla fiscal desde 2008, que consiste en que el porcentaje de deuda neta sobre el PIB no exceda del 40%. Este objetivo se reforzó en 2018; sin embargo, a raíz de la pandemia, estas metas fueron reformuladas, permitiendo alcanzar mayores déficits fiscales hasta 2025. A pesar de la regla fiscal, debido al aumento del gasto, principalmente de capital, durante todo el periodo examinado las finanzas públicas arrojaron un saldo deficitario, que excedió en casi todos los años los límites aprobados por ley. En 2020, el déficit se incrementó considerablemente debido a los menores ingresos y a los mayores gastos ocasionados por la pandemia. El principal desafío de la política fiscal sigue siendo incrementar los ingresos. La relación deuda pública/PIB aumentó durante el periodo examinado, situándose por encima del 69% en 2020. Al no presentar un riesgo cambiario, la deuda panameña puede ser colocada en los mercados internacionales a tasas relativamente bajas. Esto ha facilitado la implementación de las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia.

5. La cuenta corriente de la balanza de pagos panameña fue deficitaria en el periodo 2013-2019; el déficit refleja sobre todo el desequilibrio de la balanza comercial de bienes y fue financiado por el superávit de las cuentas de capital y financiera, resultante principalmente de los flujos de IED. En 2020, debido al desplome de las importaciones de bienes y servicios causado por la pandemia, que excedió a la caída de las exportaciones, la cuenta corriente arrojó un superávit de más de USD 1.200 millones. El deterioro de las condiciones fiscales y de balanza de pagos llevó a Panamá a solicitar y obtener apoyo financiero del FMI, inicialmente para hacer frente a las necesidades inmediatas de la balanza de pagos y luego, en 2021, como seguro contra choques externos extremos.

6. El objetivo de la política comercial en Panamá es mejorar el desempeño de las exportaciones de bienes y servicios, así como atraer inversión extranjera. La estrategia de promoción de las exportaciones tiene por objeto mejorar la calidad de las exportaciones, aprovechar los acuerdos comerciales y acceder a nuevos mercados. En 2020 y 2021 se crearon dos nuevos regímenes especiales para atraer más inversión extranjera en las actividades agropecuarias y en los servicios necesarios para asistir a la industria manufacturera (régimen especial EMMA). Asimismo, en sectores tradicionalmente receptores, se sigue promoviendo la inversión, ofreciendo nuevos incentivos, facilitando la residencia permanente y manteniendo la estabilidad jurídica. Los regímenes de zonas francas y afines son componentes centrales de la política de comercio exterior e inversión de Panamá; se considera que estos regímenes contribuirán a la diversificación de la economía y la mayor inserción del país en las cadenas internacionales de valor.

7. Panamá es Miembro de la OMC desde 1997 y otorga como mínimo el trato de la nación más favorecida (NMF) a todos sus socios comerciales. El sistema multilateral es de gran importancia para Panamá, ya que es una economía que depende en gran parte de las actividades relacionadas con el comercio internacional y, por lo tanto, aboga por un sistema multilateral de comercio inclusivo basado en normas. En 2015, Panamá ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y desde 2017 concede trato preferencial a los servicios y proveedores de servicios de países menos adelantados (PMA). Panamá apoya las negociaciones sobre los servicios y las iniciativas para eliminar las distorsiones en la agricultura y la pesca; también participa en debates sobre nuevos temas relacionados con el comercio. Desde su examen anterior en 2014, Panamá ha notificado periódicamente sus medidas comerciales y conexas. En cuanto a la solución de diferencias, desde 2014, Panamá no ha participado en ninguna diferencia como reclamante; sin embargo, se presentó una reclamación en su contra.

8. Panamá participa en varios acuerdos comerciales, entre ellos el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Durante el periodo examinado, entraron en vigor seis acuerdos comerciales: en 2014, con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); en 2015, con México; en 2016, con Trinidad y Tabago; en 2020, con Israel; y en 2021, con la República de Corea y el Reino Unido.

9. Panamá otorga trato nacional a la inversión extranjera, que no requiere autorización ni registro. Tampoco existen restricciones para repatriar el capital invertido o remitir dividendos, intereses y otras utilidades al extranjero. Sin embargo, las remesas, excepto los dividendos repatriados, por lo general están sometidas a una retención. Panamá promueve el empleo de nacionales en las compañías establecidas en el país.

10. Aunque su régimen de inversión es fundamentalmente abierto, Panamá mantiene algunas restricciones a la inversión. Tanto la inversión nacional como extranjera está prohibida en la transmisión de electricidad y en los servicios de correo, dos actividades en las que existe un monopolio estatal. Tampoco se permite la inversión privada en los yacimientos y en las salinas ya que son propiedad del Estado, y su explotación requiere una concesión. Asimismo, la inversión extranjera está aún prohibida en los medios de comunicación y en las actividades al por menor, con algunas excepciones en el sector del turismo, y los extranjeros no pueden comprar tierra en ciertas áreas del país. La IED está además limitada en el transporte aéreo y por carretera, y en los servicios de radio y televisión en abierto.

11. Los procedimientos de importación y exportación no sufrieron cambios sustanciales durante el periodo examinado. En el caso de las importaciones aún se requiere un agente de aduanas, mientras que en el de las exportaciones o reexportaciones la intervención del agente es optativa. La Ventanilla Única de Comercio Exterior, una oficina donde se efectúan diferentes trámites, se puede utilizar solo para los procedimientos de exportación (y reexportación). El procedimiento de

valoración de las mercancías tampoco ha cambiado durante el periodo examinado. Panamá utiliza principalmente el valor de transacción.

12. Desde 2018 Panamá utiliza, con ciertas excepciones, el Arancel Centroamericano de Importación, el cual está basado en el Sistema Armonizado (SA) de 2017. Panamá utiliza aranceles *ad valorem* para el 99,7% del universo arancelario. Durante el periodo 2013-2021, el promedio aritmético de los aranceles NMF aplicados disminuyó del 7,6% al 6,9%, debido al aumento de las líneas arancelarias exentas de derechos, cuyo porcentaje pasó del 34,5% al 45,5%. Este ha sido el cambio más importante en relación con el Arancel durante el periodo examinado. El promedio arancelario de los productos agropecuarios (definición de la OMC), que pasó del 13,7% en 2013 al 15,2% en 2021, continúa siendo sustancialmente superior al promedio arancelario correspondiente a los productos no agropecuarios (5,3%). Panamá ha consolidado todo su Arancel a tasas que oscilan entre el 0% y el 260%. Además de los aranceles, los productos importados, como los nacionales, están sujetos a los impuestos indirectos vigentes; así como a la Tasa Administrativa por Servicios Aduaneros (TASA).

13. Al igual que en 2014, Panamá sigue ofreciendo concesiones arancelarias para promover distintos sectores de la economía, así como en el marco de algunos regímenes aduaneros especiales, como el de zonas francas y otros programas de apoyo a las exportaciones, las inversiones y las tiendas libres de impuestos. Además, el Consejo de Gabinete puede establecer otras reducciones o exenciones al pago de los tributos aduaneros. En este sentido, en 2020, como consecuencia de la pandemia, Panamá eliminó o redujo temporalmente los aranceles aplicados a ciertos productos para desinfectar, material de protección y oxígeno.

14. Panamá puede imponer restricciones, controles o prohibiciones a las importaciones o exportaciones para, entre otras cosas, preservar el medio ambiente, la salud humana, animal y vegetal, y la seguridad; o en el caso de los productos de primera necesidad de los cuales haya escasez y en el de los productos que el Poder Ejecutivo determine en función de los intereses económicos del país. Las mercancías sujetas a estas medidas, con excepción de la prohibición a la exportación de una madera tropical, el Cocobolo, no han variado desde el último examen.

15. Panamá no es un usuario frecuente de medidas antidumping y/o compensatorias. Durante el periodo examinado no ha iniciado ninguna investigación sobre dumping ni aplicado ninguna medida; tampoco inició investigaciones ni impuso medidas compensatorias. En el contexto de este examen las autoridades indicaron que desde 2014 la legislación que regula estas medidas no ha sido modificada. En materia de salvaguardias, Panamá inició una investigación en 2019, que fue abandonada. Panamá también puede imponer medidas de salvaguardia bilaterales y especiales negociadas en el marco de los acuerdos comerciales. En este sentido, Panamá inició varias investigaciones que dieron lugar a la imposición de medidas de salvaguardia a algunos productos agropecuarios (carne de res, otros quesos, yogurt, leche entera en polvo y mantequilla). Durante el periodo 2014-2020, Panamá no utilizó la salvaguardia especial agrícola de la OMC. En 2018, Panamá adoptó medidas temporales para controlar la comercialización de la carne bovina importada de Nicaragua y Costa Rica.

16. La promoción de las exportaciones continúa siendo uno de los pilares de la política comercial panameña. Panamá solicitó a la OMC una prórroga para eliminar las subvenciones a las exportaciones otorgadas al amparo de los programas de las zonas procesadoras para la exportación (ZPE) y del Registro Oficial de la Industria Nacional (ROIN). Panamá mantuvo esas subvenciones hasta el 31 de diciembre de 2015 y notificó las medidas adoptadas para desmantelarlas. Panamá además mantiene otros programas de apoyo a las exportaciones, por ejemplo, diferentes regímenes aduaneros (regímenes de reintegro aduanero, de reposición de inventario con franquicia arancelaria y de admisión temporal), diversos tipos de zonas económicas especiales (Zonas Francas, Zona Libre de Colón y Área Económica Especial Panamá Pacífico) y otros esquemas de incentivos fiscales. En general, Panamá no impone impuestos, cargas o gravámenes sobre las exportaciones, excepto en el caso de la madera procesada de los bosques naturales, que aún está sujeta a un gravamen del 1% del valor f.o.b. Al igual que en 2014, Panamá no implementa programas oficiales de financiación, seguro y garantía a las exportaciones.

17. Además de los incentivos para promover las exportaciones, Panamá ofrece incentivos horizontales por medio de diferentes regímenes especiales como las zonas especiales, las sedes de empresas multinacionales (SEM), el Régimen Especial EMMA y la Ciudad del Saber, con el fin de fomentar la inversión, estimular la producción, y promover el empleo y la transferencia de

tecnologías y conocimientos, así como, incentivos sectoriales y/o para determinadas provincias. La mayoría de los incentivos sectoriales no han variado sustancialmente desde el último examen realizado en 2014 y aún se destinan, entre otras cosas, a fomentar la producción del banano, la reforestación, la minería, las energías renovables, la industria cinematográfica y audiovisual, los centros de llamadas, el turismo, la construcción y la industria naval.

18. La política de normalización en Panamá tiene como objetivo elaborar especificaciones técnicas que se utilicen, de manera voluntaria, como referencia para mejorar la calidad y seguridad de cualquier actividad tecnológica, científica, industrial o de los servicios. Los procedimientos para elaborar reglamentos técnicos no se modificaron sustancialmente desde 2014. Estos se suelen revisar cada cinco años o cuando se solicita. Solo uno de los reglamentos técnicos notificados por Panamá fue objeto de una preocupación comercial específica planteada ante el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

19. Durante el periodo examinado, Panamá adoptó el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios. Debido a ello, y con el fin de armonizar sus medidas con las que rigen en la región, Panamá hizo algunos cambios en su sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Panamá mantiene estrictos controles en sus fronteras para proteger la salud animal y vegetal y por ende continuar desarrollando su sector agropecuario. Durante el periodo examinado, los Miembros cuestionaron cinco de las medidas fitosanitarias y zoonosanitarias notificadas por Panamá. Una de estas ha resultado en una reclamación presentada en contra de Panamá en el marco del sistema de solución de diferencias.

20. El régimen de competencia de Panamá no ha cambiado sustancialmente desde 2014. Este se aplica a todas las operaciones efectuadas en Panamá, así como en el exterior, siempre que estas afecten a la competencia en el mercado panameño. Están excluidas del régimen de competencia las actividades desempeñadas por el Estado, ya sean aquellas en las cuales este tenga un monopolio (transmisión eléctrica y servicio del correo) o las que no han sido concesionadas, como el Canal de Panamá y las apuestas. Las regulaciones sectoriales para los mercados de la electricidad y de las telecomunicaciones también incluyen disposiciones en materia de competencia. Durante el periodo objeto de examen, Panamá mantuvo la regulación de los precios de la gasolina y el diésel, y a partir de 2014, empezó a regular el precio de los cilindros de gas licuado de petróleo y el precio de los productos de la canasta básica. En 2020, también se reguló el precio de venta de bienes esenciales en medio de la pandemia.

21. El régimen de contratación pública se utiliza en todas las entidades y empresas públicas, excepto la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y la Caja de Seguridad Social. Estas tienen sus propios regímenes de contratación. Los extranjeros pueden participar en los procesos de contratación pública en Panamá, y se les otorga igual trato que a los nacionales, a no ser que estos provengan de un Estado que imponga restricciones discriminatorias a Panamá. Desde 2014, el sistema de contratación pública ha sido objeto de varios cambios, entre los que cabe mencionar la adopción de nuevos métodos y umbrales de contratación, así como de preferencias; la desburocratización del proceso de contratación; y la promoción de compras social y ambientalmente responsables. Las compras públicas se llevan a cabo de forma descentralizada. El sistema de compras de la ACP también fue modificado durante el periodo examinado, particularmente en lo relativo a los métodos y los umbrales de contratación. Panamá es observador ante el Comité de Contratación Pública.

22. Durante el periodo 2014-2021 los requisitos y las condiciones para proteger los derechos de propiedad intelectual en Panamá no han sido objeto de cambios sustanciales. Durante este periodo solo unas cuantas patentes han sido concedidas a los residentes, lo que podría indicar que el nivel de invención es bajo, a pesar de los incentivos que implementa Panamá para promover la I+D, como la Ciudad del Saber. Por el contrario, el registro de marcas llevado a cabo por los residentes es alto, lo que significa el comercio es una actividad muy importante en Panamá.

23. El sector agropecuario, a pesar de su limitada contribución al PIB (2,4% en 2020), es de gran importancia para Panamá desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, ya que absorbe más del 14% de la fuerza laboral en las áreas rurales. Por lo tanto, además del Arancel, Panamá utiliza otras medidas comerciales para proteger o promover la agricultura y la ganadería, como los controles fitosanitarios y zoonosanitarios, las medidas de salvaguardia, los precios de compensación, los programas de promoción a las exportaciones, las medidas de apoyo para la comercialización y otros programas y proyectos implementados por las entidades responsables del sector. El arancel

medio de los productos agropecuarios (definición de la OMC) fue del 15,2% en 2021 y continúa siendo sustancialmente superior al promedio de los aranceles aplicados a los productos no agropecuarios (5,3% en 2021). Panamá utiliza contingentes arancelarios para varios productos agropecuarios (arroz, carne de cerdo, carne de gallos y gallinas, papas, productos lácteos, porotos y tomates), que se distribuyen por medio de licencias no automáticas de importación. La utilización de los contingentes varía sustancialmente según el producto, unos se utilizan casi al 100% (carne de cerdo y tomate) mientras que otros no se utilizan (porotos). Durante el periodo 2014-2020, Panamá no concedió subvenciones a la exportación de productos agropecuarios. No obstante, se han implementado una serie de programas de incentivos, como el Certificado de Fomento a las Agroexportaciones (CEFA) y el Programa para la Promoción y Modernización Agropecuaria y Agroindustrial (PROMAGRO) a fin de promover las exportaciones agropecuarias; el uso de estos programas se ha limitado a unos pocos productos, por lo que su impacto no ha sido significativo. Por medio del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), un banco estatal de fomento, el sector agropecuario tiene acceso al crédito a tasas de interés preferenciales; asimismo, el Banco Nacional de Panamá (BNP) tiene el desarrollo del sector agropecuario como uno de sus principales objetivos.

24. Desde el examen anterior en 2014, Panamá ha diversificado la canasta energética, proporcionando incentivos para el uso de las fuentes renovables y limpias, con el fin de reducir los efectos del cambio climático y su dependencia de los combustibles fósiles importados. La inversión privada nacional y extranjera en la generación y la distribución y comercialización de electricidad está permitida. Los extranjeros pueden tener una participación mayoritaria en cualquiera de estas actividades. La transmisión se mantiene controlada por el Estado y este también participa en las demás actividades del sector eléctrico. Panamá siguió subvencionando las tarifas de electricidad al consumidor y manteniendo subsidios cruzados para financiar el consumo de subsistencia y, además, a raíz de la pandemia, algunos clientes obtuvieron descuentos adicionales.

25. El sector de servicios es el de mayor importancia en Panamá, sobre todo los servicios financieros y los relacionados con el comercio. Las actividades de intermediación financiera contribuyeron al 7,5% del PIB y al 2,5% del empleo en 2020. Al 31 de julio de 2021, el sector bancario comprendía 68 bancos (92 en 2013), de los cuales dos eran bancos oficiales y 40 tenían licencia general, 16 licencia internacional y 10 licencia de representación. La mayoría de estos bancos eran de capital extranjero. El sector bancario siguió dando muestras de solidez y altos niveles de capitalización y liquidez durante el periodo examinado, a pesar de los efectos negativos de la pandemia de COVID-19. Esto se debe a la aplicación estricta de regulaciones prudenciales. A junio de 2021, el índice de adecuación de capital del sector bancario era del 16,2%, muy por encima del mínimo regulatorio del 8%. Las autoridades consideran que los requisitos prudenciales estrictos son especialmente relevantes dada la ausencia de un banco central y un seguro de depósito. Para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia, se estableció, a partir del 1 de marzo de 2020, una moratoria para el pago de los préstamos otorgados por bancos, cooperativas y financieras, tanto públicas como privadas, hasta el 31 de diciembre de 2020. Desde entonces, la moratoria se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2021.

26. En cuanto a los servicios de telecomunicaciones, al igual que en el caso de los servicios de transporte, Panamá se ha vuelto mucho más importante a nivel regional, ya que es el centro de interconexión de la red regional e internacional de fibra óptica. Durante el periodo examinado, el principal cambio en el mercado de las telecomunicaciones ha sido un aumento en la concentración; dos compañías fueron adquiridas por una nueva que se convirtió en el principal proveedor. Panamá sigue restringiendo el acceso al mercado de telefonía móvil, limitando el número de operadores.

27. Panamá es un centro importante para las operaciones de transbordo aéreo y portuarias y se ha convertido en un centro logístico para el comercio a nivel regional y mundial. El aeropuerto internacional de Tocumen, operado por el Estado, es un centro de conexión para los vuelos de la región; y es el centro regional de uno de los líderes mundiales de los servicios de reparto. En el sector portuario, debido al Canal de Panamá, prevalecen las operaciones de transbordo: en 2020, nueve de cada diez contenedores que pasaron por Panamá fueron operaciones de transbordo. Por el Canal de Panamá transita el 2,3% del comercio marítimo mundial. Debido a esto, la venta de combustible marítimo se ha convertido en una actividad importante para Panamá. Los ingresos del Canal constituyen una proporción importante del total de los ingresos no tributarios que percibe Panamá (el 75,1% en 2020). En 2020, la contribución directa del Canal al PIB alcanzó el 3,5%, y tomando en cuenta contribuciones indirectas, llegó al 5,2%.

28. En cuanto al transporte marítimo, en 2017 se empezó a utilizar la Ventanilla Única Marítima de Panamá para mejorar la eficiencia de las operaciones portuarias. Aunque en 2015 Panamá eliminó la restricción a la participación de los extranjeros en la prestación de los servicios marítimos de lancha y abastecimiento, desde 2017 se puede restringir el número de licencias emitidas para prestar servicios portuarios, incluidos los servicios marítimos de lancha y abastecimiento. Panamá cuenta con el registro naval más grande del mundo; esto se debe a que ofrece procedimientos de registro flexibles y bonificaciones. Panamá ofrece también incentivos a los astilleros, y financiamiento y seguro marítimos.

29. En 2019, antes de la pandemia, el turismo contribuía al 51% de las exportaciones de servicios de Panamá. Los extranjeros pueden prestar ciertos servicios en el sector. En 2020, para paliar los efectos de la pandemia y promover la actividad turística, se implementaron varias medidas de apoyo; asimismo, se ha promovido el turismo local como motor para la recuperación.