

RESUMEN

1. Desde 2007, Panamá ha logrado un impresionante crecimiento económico, atribuido principalmente al dinamismo de la inversión y sustentado en un entorno macroeconómico estable. En general, el régimen panameño de comercio e inversión es bastante abierto. En el periodo 2007-2013, Panamá profundizó esta apertura, primordialmente a través de su participación en acuerdos comerciales preferenciales, lo que ha servido como catalizador de reformas legislativas en áreas tales como aduanas, propiedad intelectual, contratación pública y otras relacionadas con el comercio. Además, como parte de su estrategia de desarrollo, Panamá mantiene programas de incentivos para atraer la inversión extranjera directa (IED), incluyendo la operación de zonas económicas especiales, como la Zona Libre de Colón (ZLC). Con base en su ventaja comparativa en el sector terciario y su ubicación geográfica, Panamá ha consolidado su posición como un importante exportador de servicios financieros, portuarios, de transporte, almacenaje, distribución y tránsito por el Canal de Panamá. Las grandes inversiones públicas en infraestructura de los años recientes han tenido como objetivo convertir al país en un centro logístico regional. En contraste, la participación en el PIB de los sectores agropecuario y manufacturero se ha reducido, a pesar de la protección y el apoyo estatal que han recibido.

2. El rápido crecimiento económico trajo consigo un fuerte incremento del PIB nominal per cápita (11.075 dólares EE.UU. en 2013) y la reducción de los índices de pobreza y desempleo. No obstante, aún existen importantes desigualdades sociales y regionales, así como un marcado déficit de mano de obra calificada. Los esquemas de incentivos para atraer la inversión han tenido resultados, a juzgar por la captación de importantes flujos de IED en los últimos años, sin embargo es necesario fortalecer los vínculos entre las zonas económicas especiales y la economía en general, e incrementar la contribución de las primeras al empleo y al valor agregado local. También sería recomendable reevaluar y, en su caso, racionalizar los esquemas de incentivos a fin de disminuir las diferencias entre las zonas y sectores económicos más pujantes y el resto de la economía, así como destinar mayores recursos a programas sociales, incluyendo mejoras en la calidad de la educación para hacer frente a la demanda de mano de obra calificada que requiere el crecimiento sustentable de la economía. Además, resolver los recurrentes problemas de escasez de energía eléctrica contribuiría a incrementar la eficiencia y competitividad de la economía.

Entorno económico

3. Entre 2007 y 2013, la economía panameña creció a una tasa promedio anual del 8%, una de las más altas de América Latina. Este rápido crecimiento se debió en gran medida a la expansión del consumo privado y la inversión pública y privada, dirigida en particular a grandes proyectos de infraestructura. Los servicios dominan la estructura de la economía panameña, aportando el 70% del PIB y dos tercios del empleo.

4. Desde 2009, las finanzas públicas han tenido un saldo deficitario debido al creciente nivel del gasto, sobre todo de capital. El déficit ha sido moderado y se ha mantenido dentro de los límites anuales establecidos por ley, pero éstos han tenido que ser flexibilizados en varias ocasiones. El principal reto de la política fiscal es mantener la disciplina para consolidar las finanzas públicas y generar confianza. Este objetivo es tanto más apremiante ante la falta de una política monetaria para hacer frente a los ciclos económicos y eventuales choques externos (Panamá usa el dólar EE.UU. como moneda de curso legal). La relación deuda pública/PIB disminuyó durante el periodo examinado y fue del 36,8% en 2013. El auge del crédito, la fuerte demanda interna y los altos precios internacionales de combustibles y alimentos han ejercido presión sobre la inflación, que se ubicó en el 4% en 2013, por encima de la de los Estados Unidos.

5. El comercio internacional de bienes y servicios sigue desempeñando un papel crucial en la economía panameña, al representar un 166% del PIB. En el periodo 2007-2013, la cuenta corriente de la balanza de pagos fue deficitaria, resultado principalmente del desequilibrio de la balanza comercial de bienes. En contraste, la balanza de servicios mostró un saldo positivo y creciente, debido a los mayores ingresos provenientes del Canal de Panamá, los servicios de transporte, los portuarios y el turismo. Los productos agropecuarios y los alimentos dominan las exportaciones panameñas de mercancías (56% del total, excluyendo las reexportaciones de la ZLC), lo que refleja el tamaño relativamente pequeño del sector manufacturero del país. Las manufacturas y los combustibles representan el 88% de las importaciones. Los Estados Unidos siguen siendo el principal interlocutor comercial de Panamá, participando con más del 20% de sus exportaciones e importaciones, aunque su importancia relativa ha disminuido. Otros interlocutores

importantes son la Unión Europea, el Canadá, los países centroamericanos, México, Colombia y China. En el periodo examinado, Panamá captó crecientes flujos de IED, que representaron el 7,6% del PIB en 2012. Se espera que los acuerdos de comercio preferencial que ha concluido Panamá en años recientes, contribuyan a diversificar su comercio exterior y a atraer más IED.

Marco de la política comercial y de inversiones

6. El eje central y objetivo de la política comercial panameña es incrementar la IED y las exportaciones. Panamá considera el proceso de apertura estrechamente vinculado con estos objetivos y se ha concentrado tanto en la conclusión de acuerdos comerciales como en mejorar la competitividad, el clima de negocios y la infraestructura. Busca atraer inversión de alto valor agregado que propicie la capacitación de sus recursos humanos y la transferencia de tecnología a sectores económicos clave, a saber, los servicios financieros, de logística, el turismo y la agricultura. Con este fin se creó la Agencia para la Atracción de las Inversiones y Promoción de las Exportaciones (PROINVEX) que funciona como ventanilla única para los inversionistas. Para aumentar el volumen, la calidad y la diversidad de su oferta exportable, Panamá se concentra en las exportaciones hacia mercados que ofrecen un acceso preferencial a sus bienes y servicios y en las exportaciones de productos no tradicionales de alto valor agregado, por ejemplo, las exportaciones no tradicionales agrícolas y de productos del mar.

7. Para Panamá el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio es importante para una mejor interacción entre los Miembros a la vez que establece relaciones comerciales regionales o bilaterales que coadyuven al crecimiento de la exportación y de la inversión. Entre 2007 y 2014, entraron en vigor 13 acuerdos comerciales regionales, entre los que destacan la adhesión de Panamá a la Asociación Latinoamericana de Integración y al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, el Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Tras haber firmado acuerdos con Colombia (2013) y México (2014), Panamá espera integrarse a la Alianza del Pacífico conformada por Colombia, Chile, el Perú y México.

8. Panamá ha simplificado el procedimiento de apertura de empresas mediante un Aviso de Operación que se tramita por el sistema electrónico. La legislación panameña otorga trato nacional a los inversionistas extranjeros y las empresas en que participan. No hay control de cambios. Se garantiza a los inversionistas extranjeros la libre repatriación de su capital, de los dividendos, los intereses y las utilidades de su inversión. Las inversiones de B 2 millones o más pueden acogerse a la Ley de estabilidad jurídica de las inversiones. Los inversionistas no necesitan autorización previa para invertir salvo que se acojan a un régimen de incentivos o deseen realizar actividades sujetas a concesiones, licencias, permisos u otro tipo de autorizaciones.

Políticas comerciales por medidas

9. Panamá prosiguió la modernización de su régimen aduanero con la adopción de una nueva ley, un nuevo sistema informático y la creación de la Autoridad Nacional de Aduanas. Otras medidas para facilitar el comercio incluyeron la aplicación de resoluciones anticipadas, la introducción de una ventanilla única de exportaciones y el inicio de un programa de operador económico autorizado. Los aranceles son el principal instrumento comercial; prácticamente todos son *ad valorem* y el número de tipos arancelarios disminuyó de 37 a 29 en el periodo examinado. El promedio de los aranceles NMF se redujo del 8,5% al 7,6%; pero el promedio de los productos agrícolas (definición OMC) sigue siendo más del doble (13,7%) que el de los demás productos (6,4%). Para 59 productos los tipos aplicados superan los derechos consolidados en la OMC. En 2013, al ingresar al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, Panamá adoptó el Arancel Centroamericano de Importación, con algunas excepciones. Al amparo de sus acuerdos comerciales, Panamá aplica aranceles preferenciales a más de 20 interlocutores comerciales.

10. Las importaciones están sujetas al pago de una tasa por servicios aduaneros y una tasa por el uso del sistema informático, ambas basadas en un monto específico. Además, las importaciones se gravan con el impuesto sobre la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (ITBMS) y, en su caso, con el impuesto selectivo al consumo (ISC) o el impuesto al consumo de combustibles (ICCDP). Para ciertos productos (electrónicos, vehículos automotores) la eliminación de aranceles ha sido compensada con un aumento del ISC. Los bienes importados reciben trato nacional en la aplicación de los impuestos internos, salvo los combustibles mezclados con etanol

procedente del extranjero para los que la tasa del ICCDP es más alta que para los combustibles mezclados con etanol nacional, y las importaciones de vehículos automotores (nuevos y usados) que se sujetan a un importe mínimo del ISC que varía según la edad del vehículo.

11. Durante el periodo examinado, Panamá continuó sus esfuerzos para fortalecer su capacidad institucional y técnica en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Sin embargo, aún requiere hacer mejoras en áreas tales como el análisis de riesgo, la capacitación de personal, la creación de un comité nacional de MSF, la acreditación y los procedimientos de notificación. De 2007 a 2013, Panamá notificó 8 MSF a la OMC, de las cuales 5 fueron medidas de urgencia. Panamá mantiene 88 reglamentos técnicos, relacionados principalmente con productos alimentarios; sólo 6 fueron notificados a la OMC desde 2007. Mejorar los sistemas de MSF y reglamentos técnicos, además de incrementar la transparencia, contribuiría a un mayor aprovechamiento de las oportunidades comerciales derivadas de los acuerdos preferenciales.

12. Panamá hizo escaso uso de las medidas comerciales especiales en el periodo examinado; no obstante, en 2009 adoptó un reglamento sobre normas procesales para las investigaciones antidumping, contra las subvenciones y de salvaguardias.

13. Las exportaciones de algunas especies marinas, productos inflamables y armas requieren de un permiso o trámite especial. Se prohíbe la exportación de madera en trozos, bloques o simplemente cepillada por razones de sustentabilidad y para fomentar el valor agregado nacional. Panamá no aplica impuestos a la exportación, salvo a los productos manufacturados de maderas nativas. Las exportaciones están exentas de impuestos internos.

14. Panamá notificó a la OMC tres programas de subvenciones a las exportaciones y obtuvo una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2015 para eliminar dichas subvenciones. En 2009, Panamá eliminó el Certificado de Abono Tributario y en 2010 introdujo el Certificado de Fomento Industrial, que reemplazó al Registro Oficial de la Industria Nacional. Además, en 2011, aprobó la Ley N° 32 de Zonas Francas que eliminó los beneficios fiscales que constituían subvenciones a la exportación. En 2012, las zonas francas de la Ley N° 32 participaron con menos del 2% de las exportaciones (incluidas las reexportaciones). En cambio, la Zona Libre de Colón, que se rige por otra ley y es la segunda zona franca más grande del mundo, maneja un 66% del comercio exterior del país. Las empresas establecidas en la ZLC están exentas de impuestos sobre las importaciones, reexportaciones y manufactura de bienes, la repatriación de dividendos y otros impuestos internos. Existen además numerosos programas de incentivos, por ejemplo, para las sedes de empresas multinacionales, las micro y pequeñas empresas y sectores específicos (agricultura y turismo). Sería conveniente realizar un análisis costo-beneficio de los programas de incentivos, y en su caso, racionalizarlos para incrementar su eficacia y transparencia y lograr una estructura de incentivos más uniforme que evite posibles distorsiones en la asignación de recursos.

15. En 2007, se aprobó una nueva ley de competencia y defensa del consumidor (Ley N° 45), que, entre otros cambios, introdujo el criterio de la eficiencia económica, tipificó el acaparamiento como práctica monopolística relativa, estableció la figura de la delación compensada e incrementó las multas. Si bien la Ley N° 45 ha fortalecido la aplicación de la política de competencia, sigue habiendo un alto grado de concentración en ciertos mercados, sobre todo en el área de los bienes. En el marco de la política de defensa del consumidor, las autoridades hacen un seguimiento de los precios de los combustibles, los medicamentos y los productos de la canasta básica. Se regulan los precios del transporte terrestre de pasajeros y las tarifas de distribución y comercialización de electricidad. Panamá ha notificado a la OMC que no cuenta con empresas comerciales de Estado.

16. Panamá ha adoptado varias leyes que reforman y precisan su legislación de contratación pública. En general, las reformas se refieren a aspectos de procedimiento que tienden a favorecer a los oferentes. Sin embargo, el recurso a los procedimientos de excepción sigue siendo frecuente. Después de varios años de negociaciones, en agosto de 2013, Panamá anunció su decisión de no adherirse al Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública de la OMC. No obstante, Panamá ha adoptado compromisos en la materia en sus acuerdos bilaterales e, incluso en algunos casos, con respecto a las contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá. Las autoridades indicaron su intención de seguir negociando el acceso a los mercados de contratación pública bilateralmente.

17. En 2012 Panamá reformó su legislación sobre propiedad intelectual para modernizarla y adecuarla a sus compromisos en el marco de acuerdos internacionales. Las reformas abarcan

todos los de derechos de propiedad intelectual, amplían los plazos de protección y las disposiciones sobre tramitación, fortalecen las normas de observancia e incrementan las sanciones. Además, se tipifica como delito en el Código Penal, la importación y exportación de productos falsificados, alterados o imitados, incluso si se encuentran en tránsito por Panamá.

Políticas sectoriales

18. La estructura sectorial de la economía panameña sigue presentando una marcada dualidad en la que coexisten, por un lado, un sector de servicios dinámico y competitivo que se ha desarrollado principalmente entorno a las actividades del Canal de Panamá y la ZLC, y por otro, unos sectores agrícola y manufacturero menos productivos, cuya participación en la economía es mucho más modesta y se ha venido reduciendo, a pesar de los apoyos estatales que han recibido.

19. La importancia relativa del sector agropecuario en el PIB siguió disminuyendo entre 2007 y 2013, pero sigue empleando al 16,4% de la población ocupada. En 2013, el promedio arancelario del sector agropecuario (definición OMC) fue del 13,7%, por encima de la media general, y los productos con los aranceles más altos fueron los agropecuarios. La utilización media de los contingentes arancelarios para los productos agrícolas de la lista de compromisos de Panamá varió entre el 60% y el 100%, además, se abrieron contingentes arancelarios autónomos por desabastecimiento. Panamá concedió ayuda interna catalogada en el compartimiento verde. La ayuda interna del compartimiento "programas de desarrollo" aumentó considerablemente entre 2007 y 2012.

20. En 2013, la industria manufacturera representó el 5,1% del PIB y empleó al 7,7% de la población ocupada. El sector se concentra en pocas actividades, como ser, la fabricación de alimentos y bebidas, la edición e impresión de papel y los productos minerales no metálicos. Las actividades manufactureras reciben varios incentivos fiscales y financieros. Entre los principales productos importados figuran los combustibles, los aceites minerales y la maquinaria y, entre las principales exportaciones, los metales preciosos y la fundición de hierro y acero.

21. El mercado de electricidad es descentralizado y regulado. La actividad de generación es principalmente privada y se realiza en régimen de libre competencia, mientras que la transmisión está en manos de una empresa del Estado y tres empresas mixtas se encargan de la distribución en zonas concesionadas exclusivas. Panamá está conectado al sistema de transmisión centroamericano. El margen de la potencia firme sobre la demanda es estrecho pero ha mejorado aunque no lo suficiente para satisfacer la demanda en todas las estaciones del año. El Estado asigna subvenciones para mitigar el efecto del aumento de las tarifas a los clientes finales. Panamá no produce hidrocarburos pero tiene una capacidad de almacenamiento importante y una amplia infraestructura portuaria; en 2013, tomó medidas para fomentar la exploración con miras a la explotación comercial de los yacimientos confirmados en su territorio.

22. El sector de los servicios desempeña un papel fundamental en la economía al contribuir con un 70% del PIB, dos terceras partes del empleo y cerca del 36% de las exportaciones totales. Panamá ha consolidado su posición como un importante exportador de servicios financieros, portuarios, logísticos y de turismo. Panamá asumió compromisos específicos de acceso a mercado y trato nacional en 11 sectores del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Si bien los compromisos en el sector financiero son amplios, aquellos en los sectores de telecomunicaciones y transporte son limitados, e inexistentes en el caso del transporte marítimo. En la práctica, el alcance de los compromisos de Panamá al amparo del AGCS ha sido rebasado con creces por la apertura que se ofrece actualmente a los proveedores de servicios extranjeros.

23. En el sector de las telecomunicaciones la competencia se ha incrementado con la entrada al mercado de dos operadores de telefonía móvil en 2009, lo que ha favorecido la reducción de precios y mejoras en la calidad de los servicios. No existen restricciones a la participación de la inversión extranjera en empresas de telecomunicaciones privadas. En 2008 Panamá adoptó la Ley de Servicio y Acceso Universal y en 2009 el Reglamento de Portabilidad Numérica. En el AGCS, Panamá sólo asumió compromisos específicos en los servicios de valor agregado y no aceptó el Documento de Referencia sobre las Telecomunicaciones.

24. Panamá cuenta con un sector financiero diversificado y competitivo. El sistema bancario es sólido, con buenos niveles de capitalización y liquidez, y ha tenido un auge crediticio en años

recientes. Los bancos extranjeros pueden establecerse en Panamá a través de subsidiarias o sucursales. Durante el periodo examinado, Panamá modificó su legislación bancaria con el fin de reforzar la supervisión y ajustarla a los estándares internacionales, mejorar la transparencia, evitar la evasión fiscal y proteger al consumidor. Además, sometió a los conglomerados financieros a supervisión y creó el Consejo de Coordinación Financiera para mejorar la cooperación entre los entes fiscalizadores del sector.

25. Las empresas aseguradoras extranjeras pueden establecerse como sociedades anónimas o como sucursales. La contratación de seguros sobre bienes y personas situados en Panamá sólo puede hacerse con aseguradoras establecidas en el país. En 2012 se adoptó una nueva ley de seguros que, entre otras cosas, amplió las atribuciones del ente supervisor, actualizó los requisitos de capital mínimo, solvencia y reservas, y autorizó la venta de seguros a través de empresas financieras y comerciales. Las reaseguradoras extranjeras pueden ofrecer sus servicios a empresas domiciliadas en Panamá, siempre que estén inscritas en un registro creado para ello en 2012. En 2011 se creó la Superintendencia del Mercado de Valores con amplias facultades regulatorias y de supervisión.

26. El Aeropuerto Internacional de Tocumen es el aeropuerto de mayor movimiento de América Central y un centro regional de transporte aéreo. Entre 2007 y 2013, el número total de pasajeros creció en promedio un 12,8% anual, el número de pasajeros en tránsito un 21% anual y el volumen de carga y correo un 5,2%. No existen restricciones a la inversión extranjera en las empresas que operan el tráfico internacional, pero el tráfico de cabotaje se reserva, en principio, a empresas con un mínimo del 60% de las acciones en manos de panameños. Conforme a la ley, el Estado es propietario del 100% de las acciones de la empresa administradora del aeropuerto de Tocumen. Los certificados de explotación del tráfico aéreo internacional de pasajeros y carga se otorgan a las empresas extranjeras en el marco de acuerdos bilaterales.

27. La Estrategia Marítima Nacional, aprobada en 2009, busca convertir al país en un centro integrado de servicios marítimos y logísticos competitivos de excelencia. Panamá tiene una amplia red de puertos y ofrece gran variedad de servicios para buques. El Estado es propietario de los puertos pero su administración puede darse en concesión a empresas privadas, las que de hecho administran los puertos más importantes. Existen límites a la participación de capital extranjero en las compañías que brindan diversos servicios marítimos auxiliares y el 90% de la tripulación de embarcaciones que presten servicios marítimos auxiliares debe ser de nacionalidad panameña. En 2012, la contribución del sector del transporte marítimo al PIB se cifró en el 2,3%. Panamá posee la marina mercante más importante del mundo con 8.221 naves registradas al 30 de junio de 2013. No existen restricciones de nacionalidad para el registro. Panamá busca rejuvenecer su flota mediante la aplicación de diferentes descuentos al registro de naves de construcción nueva.

28. La contribución del Canal de Panamá al PIB fue del 3,2% en 2012. El canal es un centro neurálgico del transporte marítimo mundial que genera una variedad de actividades económicas que se añaden a los aportes por concepto de peajes. Durante el periodo examinado, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) modificó su política de peajes para acercarlos al valor que la ruta ofrece. En 2007, se iniciaron los trabajos de ampliación del Canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas para buques de mayor calado. En febrero de 2014, tras resolver algunos problemas relacionados con el financiamiento de sobrecostos, la ACP y las empresas constructoras llegaron a un acuerdo conceptual cuya meta es terminar la obra en diciembre de 2015.

29. El turismo es uno de los principales generadores de divisas y contribuyó al PIB con un 12% en 2012. En 2007-2012, la inversión en el sector aumentó considerablemente, sobre todo en la Ciudad de Panamá. Durante el mismo periodo, Panamá amplió el ámbito de aplicación de los incentivos fiscales que concede a la inversión en el sector del turismo, levantó las restricciones a la participación extranjera en las actividades de tour operadores y agencias de viajes, que dejaron de ser consideradas comercio al por menor, y reforzó el marco institucional de apoyo al sector.

30. La Constitución de Panamá reserva el derecho de ejercer el comercio al por menor a los panameños por nacimiento y a extranjeros naturalizados, tres años después de haber recibido su carta definitiva. Entre 2007 y 2012 el comercio al por menor creció a una tasa media del 8,5% y representó el 3,8% del PIB en 2012. En el marco del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos, Panamá concede mayor apertura en este subsector al establecer que los negocios de servicios múltiples no se consideran comercio al por menor.