

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ADUANAS DE PANAMÁ Y SUS PRINCIPALES RETOS ANTE EL MARCO DE LA COMPETITIVIDAD

El crecimiento económico de Panamá ha sido de los más sobresalientes a nivel internacional en la última década, influenciado por factores comparativos como su posición geográfica. También por el soporte de elementos competitivos destacando la logística (compuesto por el Canal, el transporte, los puertos, etc.), al igual que la estabilidad financiera y la intervención de otras actividades de producción.

En comparación con las demás países de la región, la economía panameña ha estado más vinculada con el comercio exterior, incluso antes del proceso de globalización. Sin embargo, la apertura comercial de estos países ha impulsado la competencia, ejerciendo presión sobre los operadores comerciales de Panamá. Esto conlleva a que las empresas e instituciones vinculadas con el comercio internacional, diseñen y ejecuten planes de modernización en las diferentes actividades, entre ellas, a la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).

El papel de la ANA es fundamental para que Panamá se consolide como un hub logístico competitivo, no solo en la región, sino a nivel mundial. De aquí, que la institución (ANA) analice periódicamente fijos sus fortalezas y debilidades institucionalmente, al igual que las oportunidades y amenazas que le rodean. De un buen ejercicio FODA podemos recomendar lo siguiente:

Fortalezas

- La actual administración es consciente de la necesidad de modernizar a la ANA.
- Mantiene en sus filas una parte del recurso humano con experiencia, y revisa despidos injustificados.
- Orienta al sector privado en temas de comercio exterior incluyendo los tratados de libre comercio.
- Fomenta la cultura de la comunicación interinstitucional en el país y a nivel internacional.

Debilidades

- La automatización de los procesos aduaneros ha mejorado, pero no es suficiente.
- Personal insuficiente por la inestabilidad laboral y salarios bajos.

- La tecnología desarrollada no está al alcance de todos los funcionarios que tienen responsabilidades de campo.
- Las áreas administrativas y operativas laboran en instalaciones que no se han adecuado al volumen de trabajo, considerando nivel de comercio actual y el proyectado en el futuro.

Oportunidades

- Existen cláusulas de colaboración institucional con países desarrollados contenidos en los TLC.
- Puede maximizarse la competitividad del país por la posición geográfica y la infraestructura de transporte.
- Facilidad de implementar TIC en la ANA aprovechando los recursos de información y comunicación instalados en Panamá.

Amenazas

- Mejoras en la infraestructura logística y de procesos aduaneros en los países vecinos.
- El comercio mundial funciona 24/7, la ANA tiene horario laboral de 8 horas y en días hábiles.
- El bajo presupuesto, la falta de autonomía y el clientelismo político le restan productividad.

Antecedentes y marco legal de aduanas

El primer servicio de control de aduanas en tierra firme durante el tiempo de la colonización lo creó la Corona Española en Panamá en Portobelo entre los siglos XVI y XVIII.

Cuadro 1. EVOLUCIÓN DE LA ADUANA EN PANAMÁ

PERIODO	NOMBRE	DEPENDENCIA	NORMA
1904-1929	-	Secretaría del Tesoro	-
1929-1950	Bajo la Dirección de Recaudación y Renta	Ministerio de Hacienda y Tesoro	-
1950-1960	Despacho adscrito	Ministerio de Hacienda y Tesoro	-
Década de 1960	Departamento de Aduanas	Ministerio de Hacienda y Tesoro	-
1979	Dirección General de Aduanas	Ministerio de Hacienda y Tesoro	Ley 16
2008	Autoridad Nacional de Aduanas	Autónoma, descentralizada	Decreto Ley 1

Fuente: Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).



Posterior al auge y debacle de Portobelo como lugar de tránsito, sobreviene la bonanza comercial por el transporte de oro desde California por el Ferrocarril de Panamá en el siglo XIX. Históricamente el comercio internacional ha sido un pilar importante en desarrollo económico y social de Panamá. Vinculado a este proceso se encuentra la aduana con diversos procesos comerciales (ver Cuadro 1).

La cultura panameña de ser facilitadores del comercio internacional, ha evolucionado a lo largo de varios siglos. El papel de la ANA de controlar las operaciones de importaciones, exportaciones y reexportaciones, se complementa con la responsabilidad de recaudar recursos al Estado con el cobro de impuestos, tasas, multas, etc.; que serán empleados en beneficio de la sociedad.

También la ANA vela para proteger la producción nacional, evita el ingreso ilegal de armas que atenten contra la seguridad nacional. Verifica en forma articulada con otras autoridades, que las mercancías cumplan con los requisitos sanitarios y fitosanitarios.

Las recaudaciones de la ANA

De acuerdo con las estadísticas de la ANA, los montos recaudados por esta institución, de acuerdo al tipo de gravamen son los siguientes:

Cuadro 2. RECAUDACIÓN POR GESTIÓN ADUANERA
(en millones de B./.)

Detalle	2012	2013	2014	2015 ^(a)
TOTAL	1,305.9	1,387.2	1,419.1	1,065.4
Importación	399.9	383.2	382.6	279.9
ITBMS	515.1	548.2	559.9	403.6
ISC	192.4	227.1	234.6	182.9
Otros recaudos	198.50	228.70	242.00	199.00

Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE) y Sistema Informático de Gestión Aduanera (SIGA) de la ANA.

(a) Hasta septiembre de 2015.

Desde la vigencia de varios acuerdos comerciales internacionales suscritos por Panamá, la mayor parte de lo recaudado por la ANA corresponde al ITBMS (39%) aplicado a un grupo de productos, los aranceles (28%) o impuestos a la importación —que bajó por el proceso de desgravación arancelaria. También hay mayor participación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que se cobra a un grupo especial de bienes, y representa el 16%. El resto de lo recaudado por la ANA tiene una participación media de 17%.

El crecimiento anual promedio de la recaudación de la ANA entre 2008 y 2011 fue de 14%. Sin embargo, ésta se desaceleró a 4% con la entrada en vigencia del TPC con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea. Se estima que en 2015 la ANA recaude más de B/.1,500 millones.

Logros y retos de la ANA

En el marco del Acuerdo de Asociación (AdA) de Centroamérica —del cual Panamá forma parte— y del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Sistema de Integración Centroamericana, la ANA está realizando las consultas a las instituciones del Estado y al sector privado vinculado con el comercio exterior; con la finalidad de presentar dos anteproyectos de ley para modernizar sus procesos.

Estos incluyen aspectos como:

- Transporte y trasbordo mercancía.
- Declaración Anticipada.
- Infracciones aduaneras administrativas, penales y sus sanciones.
- Disposiciones legales complementarias al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y a su Reglamento (RECAUCA).

Hay que resaltar que con los recursos limitados otorgados anualmente a la ANA, ésta ha implementado una serie de servicios que simplifican y eliminan los trámites a través de ventanillas físicas, con el empleo de plataformas virtuales como el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE) y el Sistema Informático de Gestión Aduanera (SIGA).

También ha incorporado otras herramientas virtuales como el TIM o Tránsito Internacional de Mercancías, para el registro y consultas de datos de conductores y empresas transportistas de Panamá y Centroamérica, realizada por vía terrestre. La ANA también ha implementado la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) que garantiza la seguridad en la cadena logística, que es reconocida en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en los TLC de nueva generación.

La ANA, en el corto plazo, debe procurar que todos los cobros que ejecuta se realicen en forma virtual (banca en línea), y que los sistemas que administra sean compatibles con un sistema logístico de información, que se espera también esté a disposición de los operadores comerciales.

Se reitera la importancia que la ANA disponga, por Ley, de autonomía presupuestaria —con base en un porcentaje de su recaudación— que la margine del clientelismo político, y refuerce su carácter de entidad autónoma.

Con la globalización, las empresas y los gobiernos eficientes evalúan una gama de factores previos al transporte de las mercancías para minimizar costos y tiempos de entrega. En este proceso es imprescindible desburocratizar a las aduanas, optimizando sus procesos, para que generen seguridad de las operaciones, y que evolucionen como facilitadores del comercio internacional, acordes con los avances tecnológicos, comerciales y sociales.

