

La administración aduanera en Panamá y su relación con el sistema internacional de comercio

Customs administration in Panama and its relationship with the international trading system

Ernesto Ariel Campble Price

Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública, Panamá

ernesto.campble@up.aa.pa



<https://orcid.org/0009-0004-8045-5327>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v4n1.5208>

Recibido: 19/01/2024

Aceptado: 27/04/2024

RESUMEN

La Administración Aduanera en Panamá y su relación con el Sistema Internacional de Comercio, es un tema de obligatorio análisis, dado el grado de incertidumbre que existe en Panamá y otros países de la región, en lo referente a las relaciones comerciales con países como China y otras potencias comerciales que amenazan invadir los mercados americanos. Para tales fines, analizamos la administración aduanera en Panamá y su relación con los registros de comercio exterior a través del “Sistema Especial de Comercio y las estadísticas de la década pasada, presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá. Recurrimos al organismo internacional regente de la administración de aduanas; La Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas. La selección de la muestra bibliográfica se basó en una perspectiva pragmática para atender las cuestiones aduanales a nivel nacional e internacional establecidos en la lista de control relativa a las medidas de comprobación del valor que la Administración de Aduanas de un país de importación debe tomar antes de solicitar información a la Administración de Aduanas del país de exportación. Finalmente, evidenciamos con esta investigación que, si bien es cierto las negociaciones del GATT, las nuevas políticas de la OMA y, posteriormente, OMC, los aranceles de los países desarrollados han bajado ininterrumpidamente, es de suma importancia establecer acuerdos que permitan una estandarización en los procesos de la administración aduanera en el comercio internacional.

Palabras claves: Sistema de comercio, aduanas, administración aduanera, zonas francas, estadística, comercio internacional, zonas procesadoras, exportación.

ABSTRACT

The Customs Administration in Panama and its relationship with the International Trade System is a subject of obligatory analysis, given the degree of uncertainty that exists in Panama and other countries of the region, as regards trade relations with countries such as China and other trading powers that threaten to invade American markets. For these purposes, we analyze the customs administration in Panama and its relationship with foreign trade records through the "Special Trade System and statistics of the past decade, presented by the National Institute of Statistics and Census (INEC) of the Office of the Comptroller General of the Republic of Panama. We turned to the international governing body of the customs administration; the World Customs Organization (WCO), an independent intergovernmental body whose mission is to increase the efficiency of customs administrations. The selection of the bibliographic sample was based on a pragmatic perspective to address the national and international customs issues set out in the checklist concerning the measures of verification of the value that the Customs Administration of a country Import must take before requesting information from the Customs Administration of the exporting country. Finally, we show with this research that, although it is true the GATT negotiations, the new policies of the WCO and, later, the WTO, the tariffs of the developed countries have fallen continuously, it is of the utmost importance to establish agreements that allow standardization in customs administration processes in international trade.

Keywords: Trade System, Customs, Customs Administration, Free Trade Zones, Statistics, International Trade, Processing Zones, Export

Introducción

De forma general, el paso de mercancías por aduanas es un asunto necesario para todas las personas que buscan participar en el comercio exterior. Sin embargo, el despacho aduanero y todos los actos correspondientes, pueden ser procesos aflictivos para quienes incursionan en nuevos mercados. Por lo tanto, resulta primordial que las aduanas funjan como facilitadores del proceso comercial brindando seguridad y garantizando la entrega oportuna de las mercancías y la reducción de costos del comercio internacional.

La administración aduanera en Panamá y su relación con los registros de comercio exterior se efectúan a través de dos sistemas; uno es el "Sistema Especial de Comercio," y el otro, el "Sistema General de Comercio". Existen similitudes entre ambos sistemas, pero la diferencia radica en los criterios empleados para definir la frontera estadística y su relación con los mercados internacionales. En el sistema especial, las oficinas aduaneras determinan la frontera estadística; o sea, que se utiliza para el registro estadístico, la corriente de mercadería que pasa por la aduana, mientras en el sistema general la frontera nacional se establece como frontera estadística.

Los resultados se muestran a través del indicador denominado índice de competitividad de las aduanas y señalan que los países más competitivos en materia aduanal, de acuerdo con las variables analizadas y en orden descendente, son Panamá seguido de China, India, Alemania, Corea, Suecia, Singapur, Turquía, Tailandia y Chile. (Zamora Torres & Lenin Navarro, 2015)

Al referirnos al artículo: La Administración Aduanera en Panamá y su relación con el Sistema Internacional de Comercio, destacamos la adopción del sistema especial como un registro estadístico, donde nuestro país, excluye de su territorio aduanero a la Zona Libre de Colón, zonas procesadoras y empresas de ensamblajes, almacenes de depósito y las zonas libres de petróleo. El enfoque está dirigido al análisis de las normas para la compilación de estadísticas, y regímenes aduaneros utilizados en la República de Panamá, los cuales llevan registros estadísticos certificados a través del SICE (Sistema informático), de igual manera, haremos un recorrido por los detalles fundamentales que rigen las zonas francas en nuestro país y su relación con los sistemas de comercio internacional.

Finalmente, presentamos algunos aspectos referentes a la Declaración de liquidación de aduanas y las fuentes de datos IMTS de exportación y zonas procesadoras.

Revisión de literatura

Con la expansión de los sistemas aduaneros se ha comprobado que estos, ayudan al comercio mundial mucho más rápido y efectivo que el Producto Interno Bruto (PIB), por lo menos, así lo reflejan las estadísticas de la década pasada, presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá.

Actualmente, las aduanas están confrontadas a un entorno en rápida mutación: evolución de los modos de producción y de consumo, intensificación de los intercambios comerciales internacionales, nuevas amenazas mundiales (delincuencia organizada, cambios climáticos, etc.). En este contexto, las aduanas desempeñan un papel esencial garantizando un equilibrio permanente entre la protección de la sociedad y la simplificación de los intercambios comerciales. (Zamora Torres & Lenin Navarro, 2015)

La importancia radica en una mayor apertura comercial de los países en vías de desarrollo y que trabajan en la reducción de los niveles de protección, siendo uno de los factores que han contribuido a la expansión de los mercados.

No obstante, la apertura comercial debe ir de la mano de las políticas complementarias y sistemas de comercio con el fin de fomentar realmente una integración internacional.

La selección de la muestra bibliográfica se basó en una perspectiva pragmática para atender las cuestiones aduanales a nivel nacional e internacional establecidos en investigaciones que apuntan más hacia las transformaciones del comercio internacional.

Tal fue el caso de la tesis de grado: “Análisis de la Influencia el Control Aduanero fronterizo en el Tránsito Aduanero Internacional Caso: Frontera Tambo Quemado – Chungará” realizada en la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la Universidad Mayor de San Andrés en Colombia.

El comercio entre las naciones es el motor del bienestar económico y de la creación de riqueza. Las Administraciones de Aduanas constituyen uno de los eslabones fundamentales de la eficiencia de los intercambios internacionales, pues ellas gestionan todos los envíos con el fin de garantizar el cumplimiento de las normativas nacionales y de las normas internacionales multilaterales que rigen los intercambios comerciales (Mena, 2014, pág. 23).

Recurrimos al organismo internacional regente de la administración de aduanas, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas, contribuyendo al bienestar económico y a la protección social de sus miembros, favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible.

Esto permite el desarrollo del comercio internacional lícito y lucha eficaz contra las actividades ilegales. En la bibliografía suministrada a través del organismo, obtuve la lista de control relativa a las medidas de comprobación del valor que la Administración de Aduanas de un país de importación debe tomar antes de solicitar información a la Administración de Aduanas del país de exportación. Esta guía está pensada para facilitar el intercambio de información en materia de valoración entre las Administraciones de Aduanas. Consiste en (1) una lista de control relativa a las medidas de comprobación en materia de valoración que las Administraciones de Aduanas del país de importación deben tomar antes de solicitar información de las administraciones de aduanas del país de exportación y (2) un conjunto de procedimientos recomendados para el intercambio de información en materia de valoración, aplicables a las administraciones de aduanas tanto del país de importación como del país de exportación.

Materiales y métodos

La metodología utilizada en este estudio es cualitativa-comparativa, con el propósito de analizar los aspectos concernientes a la Administración Aduanera y su relación con el Sistema Internacional de Comercio. La muestra está basada en la relación que nos permite analizar los sistemas aduaneros con una visión internacional.

Se tomó como referencia estadística el análisis factorial de correspondencias, ideado por el estadístico francés Benzecri en 1973, fusiona el análisis de proximidades con el análisis de componentes principales logrando un análisis de similaridad (Callealta, 2005). Banco Mundial, Instituto de Estadística de la UNESCO-IEU.

Esta metodología ha sido utilizada en publicaciones reconocidas como lo son el cálculo del índice de competitividad de The Global Competitiveness Report del Foro Económico Mundial (The World Economic Forum), el cálculo del índice de competitividad del IMD World Competitiveness Yearbook (WCY), publicaciones de la CONAPO y el CIDE, entre otros.

Las técnicas de investigación utilizadas en este estudio, comprende una revisión documental, la sistematización y análisis de datos, mediante datos suministrados por La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá. Se hizo necesario tomar en cuenta tres pasos indispensables para obtener resultados positivos en nuestra investigación.

El primer paso consiste en establecer claramente los objetivos de nuestra investigación a través del análisis de la información suministrada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá, así como en establecer los parámetros necesarios para medir la Administración Aduanera y su relación con el Sistema Internacional de Comercio. Este enfoque permitirá una evaluación exhaustiva y precisa, facilitando la identificación de áreas clave para la mejora y optimización de los procesos aduaneros en el contexto del comercio global.

Para llevar a cabo esta investigación, es fundamental determinar de manera aleatoria una población o universo a estudiar, asegurando que los individuos seleccionados compartan características similares que sean relevantes para los objetivos de la investigación. Además, la información a recolectar debe proceder de datos suministrados por organismos pertinentes, garantizando que, una vez analizada, permita alcanzar los objetivos establecidos. Este enfoque integral asegura la obtención de datos precisos y relevantes, facilitando una evaluación exhaustiva y precisa.

Presentación de los resultados

Con el fin de determinar los resultados que inciden en la medición de la Administración Aduanera y su relación con el Sistema Internacional de Comercio, en primera instancia evaluamos las normas para la compilación de estadísticas, las cuales están dirigidas al intercambio de mercaderías, recomendando que todas las que entren a un país procedente de otro, o que salgan de un país con destino a otro.

Estas deben de incluirse en las estadísticas de comercio exterior. Sin embargo, los organismos internacionales han establecido normas para la debida compilación de las estadísticas de comercio

exterior, de manera que permitan su comparabilidad con las informaciones de otros países. En este sentido, existen algunas limitaciones respecto a las mercaderías que deben registrarse en estas estadísticas. Así, tenemos que las normas internacionales relativas al concepto de “territorio aduanero”, excluyen las siguientes categorías de bienes, de las estadísticas de comercio exterior:

- a) Compras personales efectuadas por viajeros.
- b) Tráfico fronterizo que no está normalmente sujeto al control aduanero.
- c) Muestras inutilizadas, sin valor comercial.
- d) Combustible y suministro para naves (aéreas y marítimas).
- e) Mercadería en tránsito directo.
- f) Naves abanderadas.
- g) Mercadería importada y exportada temporalmente, que no son para la venta, cuyo movimiento inverso se espera que se efectúe en un tiempo limitado:
- h) Equipo de construcción no consumido para la construcción de una obra.
- i) Envases desocupados que se puedan devolver y objetos similares.
- j) Vehículos comprometidos en el transporte de mercadería o que transitan entre los países.
- k) Mercaderías devueltas.
- l) Valores (papel moneda en circulación y documentos negociables: acciones, bonos, etc.).

La destinación de la mercancía introducida legalmente a territorio aduanero requiere la identificación del régimen aduanero para determinar la norma, el proceso y el procedimiento a ser aplicado en referencia a lo especificado en los documentos vinculantes al Comercio Internacional. En lo concerniente a los regímenes aduaneros utilizados en la República de Panamá, señalamos; los regímenes aduaneros definitivos, regímenes aduaneros suspensivos, regímenes aduaneros por excepción y regímenes especiales.

Dentro de estos regímenes aduaneros se especifica, específicamente en el sistema especial; las zonas libres o francas, comerciales e industriales, las que representan áreas establecidas para el movimiento de mercancías. En la República de Panamá, el Órgano Ejecutivo tiene la facultad de establecer zonas libres en cualquier lugar que estime conveniente.

- a) Estos contratos deberán ser aprobados por ley.
- b) Cuando operen zonas libres por medio de instituciones autónomas del Estado, ellas se regirán por las disposiciones legales que rijan su organización y funcionamiento.
- c) Sin perjuicio de las disposiciones sobre propiedad intelectual o derecho de autor protegido, las mercancías que se introduzcan en las zonas francas podrán ser objeto de cualquier transacción comercial legítima y de cualquier proceso de transformación.
- d) Las mercancías ingresarán a las zonas francas, libres de todo tributo relacionado con su introducción; y podrán ser retiradas sin pagar ningún impuesto derecho o gravamen, para la venta a las naves o aeronaves que zarpen de dicha zona con destino a puertos o aeropuertos extranjeros

o para su envío al exterior. Los medios de transporte que entren o salgan de las zonas francas estarán sujetos a las formalidades que establezcan los reglamentos de dichas zonas francas y las disposiciones del presente Decreto de Gabinete y su reglamento.

- e) Las zonas francas objeto del presente artículo pueden ser industriales o comerciales.
- f) Cuando las mercancías sean retiradas de las zonas francas para destinarlas al consumo en el territorio aduanero de la República, pagarán los tributos que correspondan por motivo de su importación.

Para el debido establecimiento de estas zonas, existe el documento de importación de fuentes de datos a través de la Declaración de Liquidación Unificada de Aduanas. Este documento es la fuente de información para la compilación de la estadística de importación.

Es un instrumento de control confeccionado fundamentalmente con fines tributarios, el cual es llenado por los agentes-corredores de aduanas y el mismo contiene las informaciones referidas a los productos que se introducen al país.

Discusión de los resultados

Para establecer los puntos de discusión en los resultados expuestos en la investigación sobre: La Administración Aduanera en Panamá y su relación con el Sistema Internacional de Comercio, presentamos un análisis del crecimiento de la economía a nivel mundial, impulsado por la globalización y otros factores que expanden la capacidad productiva en muchos países en desarrollo.

Martínez, Michalczewsky, Iannuzzi y Gayá (2015) ofrecen una detallada exploración sobre los procesos y metodologías utilizados en la recolección de datos de comercio exterior en la región de Centroamérica y República Dominicana. A través de un análisis exhaustivo, el documento aborda las prácticas comunes y los regímenes especiales de comercio que afectan las transacciones internacionales de bienes en estos países. Además, se examinan los desafíos y las oportunidades en la estandarización de los métodos de registro de comercio, con el objetivo de mejorar la calidad y la consistencia de los datos recopilados. Este estudio proporciona una valiosa contribución al campo de las estadísticas comerciales, ofreciendo recomendaciones y orientaciones para el desarrollo de sistemas de registro más efectivos y precisos en la región de Centroamérica y República Dominicana.

Los sistemas de comercios se han visto afectados por una serie de choques de la oferta y la demanda, que podrían acentuar la actual incertidumbre. Si vemos el caso de las relaciones comerciales entre Panamá y China y las incidencias que Estados Unidos considera que pueden traer a la región, observamos que la demanda mundial puede estancarse debido a una crisis financiera y la debilidad del dólar frente a la inversión asiática.

Delgado Diamante (2019) en la columna de opinión del diario virtual de la Estrella de Panamá opina:

La guerra comercial entre dichas potencias puede acentuar esa opinión. Parece existir la creencia de que habrá un avance de las empresas chinas en el país, con hegemonía por encima de otras internacionales e incluso de las propias empresas locales. Ciertamente es importante destacar la impronta de China en esta región latinoamericana. En pocos años, esa potencia puede superar de manera significativa a la economía de los Estados Unidos. Hay una percepción de que China tendrá múltiples recursos para invertir en las economías regionales, cosa que cada día se reduce por parte de Estados Unidos, especialmente a partir del acceso al poder del presidente Trump. Este tema promueve la percepción de que China consolidará sus ventajas competitivas, así como su influencia comercial en América Latina y el Caribe.

A estos factores se les une el crecimiento del desempleo y la preocupación de las autoridades de la emigración y las remesas que se han convertido en un rasgo destacado del comercio internacional. Para estos fines, Panamá plantea establecer una política en la administración aduanera a través del Plan Estratégico 2015 – 2020 de la Autoridad Nacional de Aduanas el cual busca estructurar un esquema programático que integre estratégicamente políticas y acciones efectivas dirigidas a producir resultados cuantitativos y cualitativos respecto a mejora e impacto positivo de las actividades aduaneras y comerciales. Este plan busca promover el desarrollo sostenible de la nación panameña, mediante la gestión estratégica que fortalezca integralmente las operaciones comerciales y aduaneras, en cumplimiento efectivo de la Constitución y la Ley y en concordancia con los planes de desarrollo nacional de la administración gubernamental.

Por otro lado, en el Acuerdo de Accra que se adopta en abril de este año en la XII UNCTAD donde se pide a los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) respetar y reiterar el compromiso que contrajeron en el marco de la OMC en el sentido de promover un sistema multilateral de comercio que funcione correctamente, que este basado en normas, que sea abierto, equitativo y no discriminatorio, que promueva el desarrollo comercial.

En ese contexto actual, resulta importante plantearse si es necesario fortalecer los sistemas aduaneros y recapitular la gestión administrativa donde se ven involucradas las zonas francas dentro de un sistema multilateral de comercio basado en normas internacionales.

Consecuencia de esto, surge la duda de hasta qué punto los sistemas internacionales de comercio promoverán una mayor integración de todos los países en una economía mundial cada vez más independiente.

Evidenciamos con esta investigación que, si bien es cierto las negociaciones del GATT, las nuevas políticas de la OMA y, posteriormente, OMC, los aranceles de los países desarrollados han bajado ininterrumpidamente, es de suma importancia establecer acuerdos que permitan una estandarización en los procesos de la administración aduanera en el comercio internacional.

Conclusiones

Panamá utiliza dos sistemas distintos para la administración aduanera y el registro de comercio exterior: el "Sistema Especial de Comercio" y el "Sistema General de Comercio". Esta diversidad permite una mayor flexibilidad en la gestión y control de las actividades comerciales internacionales.

La principal diferencia entre los dos sistemas radica en cómo se define la frontera estadística. En el "Sistema Especial de Comercio", esta frontera es determinada por las oficinas aduaneras y se basa en la corriente de mercadería que pasa por la aduana. En contraste, el "Sistema General de Comercio" establece la frontera nacional como la frontera estadística.

La globalización ha sido un motor clave en el crecimiento económico mundial, especialmente en países en desarrollo. La expansión de la capacidad productiva en estos países se ha visto impulsada por la integración en los mercados globales y la adopción de tecnologías avanzadas.

Las relaciones comerciales entre Panamá y China han crecido significativamente, lo que tiene varias implicaciones para la región. La influencia económica de China y su creciente inversión en América Latina son factores importantes para considerar en el contexto de comercio internacional. La demanda mundial podría estancarse debido a varios factores, incluyendo una crisis financiera global y la debilidad del dólar estadounidense. Estos factores pueden impactar negativamente en la inversión y el comercio, creando un ambiente de incertidumbre económica.

Referencias bibliográficas

Zamora Torres, A. I., & Lenin Navarro, J. C. (2015). Competitividad de la administración de las aduanas en el marco del comercio internacional. *Contaduría y Administración*, 205-228.

Mena, D. N. (2014). *Análisis de la influencia del control aduanero fronterizo en el tránsito aduanero internacional. Caso: frontera Tambo Quemado-Chungará*. La Paz, Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés.

Delgado Diamante, D. (11 de noviembre de 2019). *Relaciones Panamá-China*. Obtenido de La Estrella de Panamá: <http://laestrella.com.pa/opinion/columnistas/relaciones-panama-china/24095034>

Instituto Nacional de Estadística y Censo -INEC-. (s.f.). Taller para los países en vías de desarrollo en la revisión de las recomendaciones internacionales para las estadísticas internacionales del comercio exterior.

- Lombana, J., & Rozas Gutiérrez, S. (2009). Marco analítico de la competitividad: Fundamentos para el estudio de la competitividad regional. *Pensamiento & gestión*, (26), 1-38.
- Martínez, A. R., Michalczewsky, K., Iannuzzi, P., & Gayá, R. (2015). Metodología de registro de comercio exterior de bienes y regímenes especiales de comercio: Centroamérica y República Dominicana.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Presentación sobre el comercio exterior de Panamá. Recuperado de <https://unstats.un.org/unsd/trade/WS%20Bogota09/Presentations/Item%2009%20-%20Panama.pdf>
- Tafunell, X., & Carreras, A. (2008). La América Latina y El Caribe en 1913 y 1925. Enfoque desde las importaciones de bienes de capital. *El trimestre económico*, 75(299), 715-753.

Conflicto de interés

El autor de este trabajo declara no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso