Banco Interamericano de Desarrollo

**PANAMÁ**

**Programa de Integración Logística Aduanera**

**Anexo de Análisis Económico**

**Inversión en Modernización de Sistemas Informáticos**

**Octubre 2017**

Este documento fue preparado por: Guillermo Lagarda Cuevas, Economista, Consultor del BID

Contents

[Contexto macroeconómico. 2](#_Toc495919201)

[El Programa de Integración Logística Aduanera 3](#_Toc495919202)

[Sumario de Diagnósticos que justifican la intervención tecnológica 5](#_Toc495919204)

[Metodología utilizada 8](#_Toc495919206)

[Conclusiones 9](#_Toc495919207)

# Contexto macroeconómico.

Panamá fue la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) entre 2010 y 2015, alcanzando una tasa promedio anual del 7,5%[[1]](#footnote-1). Este crecimiento se sustentó principalmente en el aumento de la inversión agregada, pasando del 21,8% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007 al 25% en 2015[[2]](#footnote-2). El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial le han permitido ampliar su integración a la economía global[[3]](#footnote-3) y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero y comercial con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.

Bajo este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) junto con las autoridades del Gobierno de Panamá preparan una operación de crédito para la modernización de los puestos fronterizos terrestres con Costa Rica (Paso Canoas y Guabito).

# El Programa de Integración Logística Aduanera

El objetivo del programa es contribuir a la mejora del sector logístico de Panamá mediante la modernización de procesos, tecnología, infraestructura y equipos de control fiscal y parafiscal, asegurando la trazabilidad en las rutas fiscales de Panamá. Los objetivos específicos son: (i) Mejorar la eficiencia operativa de los pasos de frontera, a través de la reducción de los costos operativos y la reducción de tiempos en los procesos de control de personas y mercancías; (ii) optimizar la eficacia de la gestión aduanera multimodal; (iii) incrementar las capacidades institucionales para atender los casos de victimización contra grupos vulnerables en los pasos de frontera; (iv) mejorar la percepción de la calidad de los servicios públicos en los pasos de frontera; y (v) promover la gestión ordenada del uso del suelo en las comunidades aledañas al paso de fronteras.

Específicamente en esta operación busca generar ahorros en costos por reducción de tiempos de permanencia en los pasos fronterizos, tanto pasajeros como para el transporte de mercancías y optimizar la trazabilidad de los medios de transporte con mercancías bajo control aduanero por medio del uso intensivo de tecnología.

Panamá no ha aprovechado las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para modernizar la administración y simplificar y agilizar el acceso a los trámites. El e-Government Survey 2014 de la ONU ubica a Panamá en la posición 77 de 193 en el índice general y en la 65 en el subíndice de servicios en línea. De los 30 primeros países del e-Government Readiness 2014, 23 se encuentran también entre los 30 primeros del GCR 2014, lo que muestra una relación entre e-gobierno y competitividad.

Para estimar el impacto de la modernización de los sistemas, se hace referencia al estudio de impacto de modernización del puesto fronterizo realizado por Georgiatech en el 2015, para establecer la necesidad de controlar las rutas fiscales por las que se moviliza toda la mercancías que cruza desde los puertos hasta lo pasos fronterizos:

## *“Transporte de Carga*

Vehículos de Carga. En el año 2014 Paso Canoas movilizó un volumen de carga aproximado de 956,546 toneladas. En el sentido Panamá-Costa Rica el volumen de carga asciende a 462,790 toneladas, lo cual incluye exportaciones panameñas hacia Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y México y reexportaciones de la Zona Libre de Colón hacia los mismos destinos. Las exportaciones de Panamá por vía terrestre (excluyendo aquellas hacia Costa Rica), se estimaron siguiendo los datos observados de dicho flujo comercial por la Frontera de Peñas Blancas (Costa Rica-Nicaragua)[[4]](#footnote-4). En el caso de las exportaciones panameñas y reexportaciones de la Zona Libre Colón hacia Costa Rica, se utiliza como referencia el porcentaje de carga que utiliza Paso Canoas para exportaciones de Costa Rica a Panamá pero reduciéndolo 10% (ie. de 80% a 70%), esto debido a que las estadísticas disponibles no permiten determinar con claridad esta cifra[[5]](#footnote-5).

El siguiente cuadro muestra los supuestos utilizados para estimar el porcentaje del volumen comerciado que es transportado de manera terrestre por Paso Canoas.

**Cuadro V**

**PASO CANOAS**

**PAN>CR: Porcentaje de la carga comerciada que es transportada por el Paso Fronterizo**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Flujo Comercial** | **Observado 2010** | **Supuesto Proyección** |
| **Exportaciones de Panamá hacia Costa Rica 2013\*** | 80.9% | 70.0% |
| **Reexportaciones ZLC hacia Costa Rica 2013\*** | 80.9% | 70.0% |
| **Exportaciones de Panamá al resto de la Región** | 72.7% | 75.0% |
| **Reexportaciones ZLC hacia al resto de la Región** | 77.8% | 80.0% |

 Nota: El dato observado combina la información del estudio citado así como los datos de comercio actualizados por el Consultor. Fuente: Elaboración propia con base en documento citado, cifras de comercio internacional SIECA, Instituto Panameño de Estadística y Censo y PROCOMER.

En el sentido Costa Rica-Panamá el volumen de carga asciende a 493,234 toneladas, lo cual incluye exportaciones costarricenses hacia Panamá así como importaciones que realiza Panamá desde El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Nicaragua. Al igual que en el apartado del flujo de personas, se ha procedido a extrapolar las cifras totales de comercio de acuerdo a los datos observados para 2011 incluidos en el documento *“Adecuación de Estudios de Proceso de Control, Gestión, Infraestructuras e Inversión de los Pasos de Frontera Terrestres de Costa Rica”[[6]](#footnote-6).* Asimismo, se ha tomado información del documento *“Diseño de un Esquema Operativo de Control y Facilitación para los Centros de Control Integrados de Paso Canoas”[[7]](#footnote-7).* De esta forma ha sido posible estimar el porcentaje de la carga comerciada entre países que es movilizada por Paso Canoas. En el caso específico de exportaciones de Costa Rica hacia Panamá se recurrió a la base de datos de la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) con el fin de determinar el porcentaje de la carga que utiliza Paso Canoas como ruta hacia Panamá[[8]](#footnote-8).

**Cuadro VI**

**PASO CANOAS**

**CR>PAN: Porcentaje de la carga comerciada que es transportada por el Paso Fronterizo**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Flujo Comercial** | **Observado 2011** | **Supuesto Proyección** |
| **Importaciones de Panamá** |  |  |
|  Desde El Salvador | 74.6% | 75.0% |
|  Desde Guatemala | 26.1% | 30.0% |
|  Desde Honduras | 26.5% | 30.0% |
|  Desde Nicaragua | 100.0% | 100.0% |
|  Hacia México | 1.8% | 2.0% |
| **Exportaciones de Costa Rica hacia Panamá 2013** | 80.9% | 80.0% |

 Nota: El dato observado combina la información de los estudios citados así como los datos de comercio actualizados por el Consultor. Fuente: Elaboración propia con base en documento citado, cifras de comercio internacional SIECA, Instituto Panameño de Estadística y Censo y PROCOMER.”

# Sumario de Diagnósticos que justifican la intervención tecnológica

### **P**anamá se encuentra en la posición 40 entre 160 en el ranking del índice de desempeño logístico LPI [[9]](#footnote-9) por sus siglas en inglés, escalando 5 niveles desde la medición anterior del 2014.

Los análisis realizados confirman los dictámenes del Gabinete Logístico:

* Que el esfuerzo de la Aduana por automatizar sus procesos de gestión es insuficiente porque: no abarca todas las funcionalidades necesarias para llevar a cabo un proceso completo, es decir en un Macroproceso, solo hay ciertos subprocesos automatizados, el resto permanecen manuales, esto ha sido reconocido por la misma autoridad aduanera.
* Que hay practicas no recomendables que mantiene la aduana, tales como la aceptación del dinero en efectivo para manejo de garantías y pago de impuestos, la dificultad o ausencia de interoperabilidad con otras entidades que genera varias digitaciones del mismo dato o lo que es peor, la necesidad de búsqueda o verificación manual de ese dato.
* Que no hay una Ventanilla Única para solicitar autorización para importaciones que sea multiinstitucional.
* Que la ley de Aduanas que fue publicada en el 2016 no es aplicada, a pesar de que las únicas opciones del sector privado fueron los costos de custodios y de algunos servicios, pero ninguna de fondo o forma de las nuevas regulaciones de aplicación en procesos de Despacho.
* Que los equipos de inspección no intrusiva están en desuso, porque el mantenimiento no fue oportuno y los equipos se dañaron.
* Que no hay suficiente personal destacado en los puertos, fronteras y aeropuertos para hacer inspecciones físicas cuando proceden.
* Que los horarios de atención no permiten una operación continua de los operadores de comercio exterior.

Un diagnóstico del sistema informático aduanero, realizado entre Julio y agosto del 2017 entregó los siguientes resultados:

* Fuertes limitantes de costo y tiempo, para incorporar mejoras o resolver errores del SIGA. (Sistema Integrado de Gestiona Aduanera)
* EL SIGA posee funcionalidad incompleta para cubrir adecuadamente las necesidades actuales o en el corto plazo.
* El Código fuente no es propiedad de la ANA
* Hay una excesiva dependencia de la empresa desarrolladora del sistema.
* Existe prolongados tiempos de respuesta para recibir los cambios solicitados que deterioran la funcionalidad y percepción del servicio aduanero.
* Creciente inconformidad operativa de la comunidad aduanera y de comercio exterior.

Lo anterior, puede traducirse en un impacto en varios indicadores de efectividad, eficiencia y preventivos.

|  |  |
| --- | --- |
| Ingresos | Disminución de la recaudación por falta de sistematización y uso de procesos manualesDeficiencia de controles eficientes en los cobros en efectivoCruce de Bases de datos inexactas que afectan auditoria y comparación de datos de riesgoAusencia de alertas en tiempo real sobre sub facturación Ausencia de trazabilidad de movimiento de cargas y medios de transporte. |
| Costos | Producto de los retrasos del tiempo de ciclo y esperas en colaPor manejos de garantíasCostos de Custodios |
| Tiempo | Colas de espera para inicio de procesoTiempo de ciclo de proceso indeterminado e imposible de medir porque los procesos no están automatizados al 100%.Plazos muertos por horarios limitados de atenciónRetrasos por discrecionalidad de la porción manual del procesoEspera de asignación de custodios para los tránsitosPagos no automatizados de otras entidades y de la misma aduana |
| Riesgos | Falta de transparencia por causa de información parcial, inexacta, no interoperableAlta discrecionalidad de los funcionarios que puede desembocar en malas practicasProtocolos de fiscalización sobre bases de datos y alertas incompletasProtocolos de valoración de mercancías sin suficiente información sistematizada para hacer análisis de riesgo completo.Manejo de bases de datos en condiciones inseguras. |

¿Por qué modernizar sistemas informáticos que controlan a sujetos, mercancías permite que Panamá mejore su recaudación?

Se consideran dos principales efectos en la recaudación:

1. Asociados al incremento como resultado de mayores registros tanto de importación de bienes para el consumo doméstico como
2. Los registros de bienes que son introducidos al país en calidad de transbordo hacia otro puerto de embarque

En el primer caso, los bienes introducidos en la economía panameña pueden ser sometidos a una selección científica de riesgo y con ello a una fiscalización posterior.

Esto da como resultado que tanto el actor de comercio como los bienes que importan pueden ser calificados como seguros o todo lo contrario y se inhiben malas prácticas tales como:

* Subfacturación
* Defraudación de impuestos asociados a la renta anual
* Defraudación de impuestos asociados al ITBMS
* Evasión de cumplimiento de requisitos sanitarios (alimentos, químicos, medicamentos)

En el segundo caso, Panamá se venderá como un Hub seguro, que garantice la inviolabilidad de los Contenedores en el proceso de trasbordo.

La trazabilidad e información en tiempo real, de esos medios de trasporte, reduce el riesgo para los seguros y permite al transportista y al dueño de la carga, conocer el avance y cumplimiento de los tiempos de entrega.

Los efectos directos de bienes importados suponen un incremento en la recaudación promedio de US$130 millones anuales, es decir un 8% sobre la línea base, mientras que el efecto en transbordo podría incrementar promedio un 6% ($90 millones anuales) sobre la línea base de TEU.

Efecto Anti-Evasión bienes importados: Se estima que la evasión reducible por este tipo de medidas corresponde a un 30% de la recaudación efectiva en Panamá.

De acuerdo con las estimaciones efectuadas, el factor de reducción de esta evasión para Panamá llegaría hasta cerca del 95% (en 5 años), niveles que también son observados en la media de países de América Latina y no muy lejos de los países de la Unión Europea, la tabla siguiente ilustra lo indicado.



Efecto en transbordo terrestre: El efecto de automatización de proceso, incluyendo capacidades digitales, agilización del trámite de Ley y coordinación de entidades estima un incremento promedio anual de 6% (US$90 millones) sobre la línea base como resultado de incremento de cargo por reducción de costos.

También existe la posibilidad de cuantificar los efectos indirectos medido por efecto multiplicador de impuestos al consumo de actividades varias, combustibles y de renta. En una aproximación sencilla se estima que hacia 2021 pudiera acumular cerca de 0.2 puntos del PIB

# Metodología utilizada

La cuantificación particular de los componentes “soft” se tomó una perspectiva de valuación basada en beneficios unitarios y costos de oportunidad. En particular, se toma en consideración las inversiones en los siguientes rubros. Dentro del Componente I: i) Equipamiento del Paso de Frontera de Paso Canoas instalado y funcionando, ii) Equipamiento del Paso de Frontera de Guabito instalado y funcionando y ii) Sistema RFID instalado en las rutas fiscales y puntos fronterizos. Dentro del Componente II: i) software de los Sistemas de Gestión Coordinada de Fronteras desarrollado y capacitaciones impartidas, ii) Hardware para los Sistemas de Gestión Coordinada de Fronteras instalado y funcionando, iii) Sistema de Gestión Aduanera de la ANA modernizado y iv) Centro de Control y Monitoreo.

Los supuestos principales consideran 4 escenarios. El escenario primero incorpora los avances esperados en la matriz resultados con un horizonte de implementación plena de hasta 5 años después de la realización de las inversiones y un crecimiento de la actividad aduanera de acuerdo a las expectativas de crecimiento de la economía proyectadas por el FMI (World Economic Outlook Octubre 2017). El siguiente escenario considera que, aunque un desarrollo esté finalizado en el año 2 posterior a las inversiones, el efecto se sentirá en su totalidad cuando este aplicado en todos los Puestos fronterizos, recordando que esto dependería de la velocidad en la cual Costa Rica avance. El escenario en particular supone un caso extremo en que Costa Rica lo hace 75% más lento. El tercer escenario contempla que la totalidad de los efectos positivos se registran de manera gradual conforme VUCE y sistema de RIESGO sean utilizados por todas las entidades vinculadas. Para esto se utiliza un factor gradual de utilización plena de 10 años desde las inversiones iniciales. Finalmente se presenta un escenario conjunto, donde los avances en Costa Rica son más lentos que en Panamá y del lado de Panamá la utilización plena ocurre en 10 años (este escenario aproxima el hecho de como las plataformas digitales requieren de desarrollo, instalación, pero además de una maduración en su utilización). Finalmente se asume que los costos de mano de obra calificada para el manejo permanente de los sistemas son internalizados por el Gobierno basado en la plantilla actual de técnicos. La tasa de descuento utilizada es del 12% en línea con los supuestos de del Análisis Económico de Pasos de Frontera (Anexo de Análisis Económico).

# Conclusiones

Con base a estos supuestos se encuentra que, en el escenario más optimista, donde tanto Panamá y Costa Rica convergen en paralelo y no hay retrasos, la rentabilidad económica es amplia. Al cuantificar el costo unitario (por proceso automatizado) inicial de cerca US$1000 dólares, este se reduce al cabo de 10 años a US$55 dólares. Esto supone un VANE de ahorros implícitos de US$4600 por proceso automatizado equivalente a una razón de beneficios a inversión de casi 4.8 veces o una TIRE de cerca de 30%. Sin embargo, al incluir el segundo escenario, donde Costa Rica no avanza en paralelo, la razón de beneficios a costos cae hasta 2.5 y la TIRE resulta de 11%, inferior a la tasa de descuento. El tercer escenario, donde Costa Rica avanza en paralelo a Panamá, pero la utilización plena ocurre en 10 años, la razón costo beneficio es de 3.1 con una TIRE implícita de 17%. Finalmente, el cuarto escenario combina las deficiencias en Costa Rica con una implementación plena en Panamá de 10 años. Esto resulta en una razón de costo beneficio de 2.9 y una TIRE de 15% por encima de la tasa de descuento. Esto muestra que si bien el papel de los avances en Costa Rica es crucial para que se reflejen los beneficios el papel de implementación del lado de Panamá tiene mayor peso, de hecho, de casi 68%. De este modo, la viabilidad económica es positiva, incluso al considerar una tasa de descuento elevada (12%) en casos conservadores como el de Costa Rica avanzando ¾ veces más lento que lo que hace Panamá.



1. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). [↑](#footnote-ref-1)
2. Cifra estimada. [↑](#footnote-ref-2)
3. Si bien Panamá ha presentado un descenso en el índice de competitividad global (del puesto 48 al 50) se encuentra en el segundo puesto después de Chile entre los países de Latinoamérica, lo que demuestra que sigue siendo un país competitivo en la región dentro de la economía global. [↑](#footnote-ref-3)
4. La carga transportada por Paso Canoas con destino a Centroamérica y México utiliza Peñas Blancas como punto de salida de Costa Rica. [↑](#footnote-ref-4)
5. En el caso de exportaciones de Costa Rica a Panamá, la base de estadísticas de la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) provee un desglose detallado de la carga exportada hacia Panamá según aduana de trámite. En el caso de las exportaciones de Panamá hacia Costa Rica, las bases de datos disponibles tanto en instituciones panameñas como costarricenses no poseen una información clara al respecto. La reducción del porcentaje supuesto pretender evitar un sesgo optimista en la presente evaluación económica. [↑](#footnote-ref-5)
6. Versión 2. Julio 2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. Versión Octubre 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. El flujo de exportaciones de Costa Rica hacia Panamá puede incluir exportaciones a terceros países que realiza Costa Rica vía Panamá. [↑](#footnote-ref-8)
9. El ranking analiza un total de seis ejes: eficiencia en las aduanas y gestión en las fronteras, calidad de la infraestructura para transporte y comercio internacional, calidad de los servicios logísticos, facilidad para asegurar los fletes internacionales a precios competitivos, capacidad para hacer el “tracking” de las mercancías, y puntualidad en las entregas. [↑](#footnote-ref-9)