



INFORME TÉCNICO N° 8

MARZO DE 2008

DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA

EL MANEJO DE CONTINGENTES ARANCELARIOS

DIRECTOR NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA: LIC. PEDRO LUIS PRADOS
ECONOMISTA JEFE: LIC. OSCAR GARCÍA CARDOZE
PREPARADO POR: LIC. GASPAR VÁSQUEZ

INDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. CONTENIDO.....	2
A. LEY 23 DE 1997	4
B. REGLAMENTACIÓN DE CONTINGENTES ARANCELARIOS.....	6
C. REGLAMENTACIÓN DE CONTINGENTES POR DESABASTECIMIENTO.....	7
D. RELACIÓN DE LOS CONTINGENTES ORDINARIOS CON LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR.....	9
E. PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN LOS CONTINGENTES POR DESABASTECIMIENTO DEL AÑO 2006 Y 2007.....	9
F. OPERATIVIDAD DE LAS RUEDAS DE CONTINGENTES.....	10
CONCLUSIONES.....	11
RECOMENDACIONES.....	12

I. ANTECEDENTES

En el año 1997 nuestro país aprobó mediante Ley 23 de 15 de Julio, el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC); el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos; adecuó la legislación interna a la normativa internacional y se dictaron otras disposiciones. Esta Ley incluye entre otros Títulos¹, el **Título IV** relativo a la Comisión Nacional de Bolsas de Productos y Disposiciones para la Constitución y Funcionamiento de Bolsas de Productos. Este título incluye la normativa reguladora de la Comisión Nacional de Bolsas de Productos acerca de la actividad bursátil de productos en Panamá. Es menester indicar que la mencionada ley está reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N° 11 de 25 de marzo de 1998 y a su vez la Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios ha emitido la resolución N° 5 - 98 de 18 de Noviembre de 1998 “por el cual se aprueba el reglamento para la adjudicación de los contingentes arancelarios”.

El objetivo del presente Informe Técnico radica en presentar algunos elementos que pueden ser objeto de modificación dentro del contenido de la Ley 23 de 1997 o sus leyes complementarias, entre otras normas relativas a los contingentes arancelarios², de tal forma que se promueva más ampliamente la libre competencia en las Bolsas de Productos, sus operaciones y la libre participación de los agentes económicos en las ruedas de negociación.

II. CONTENIDO

La Ley 23 de 1997 es la norma principal que rige la negociación de los contingentes arancelarios en Panamá. Dicha norma señala en su artículo 158 que “el objeto del presente Título es organizar un mercado eficiente para la negociación de productos, con la mayor participación posible de compradores y vendedores, a través de un mecanismo bursátil basado en principios, criterios y metodologías **transparentes y no discriminatorios**” (énfasis suplido). Tomando como base lo mencionado, es pertinente analizar la regulación relativa a las Bolsas de Productos de tal forma de mejorar la competencia a través de Bolsas de Productos actuales y que en el futuro se establezcan en Panamá.

En el caso de las Bolsa de Productos, los precios de los oferentes deben ser competitivos, de tal forma que puedan adjudicarse los lotes de productos y por otro lado los demandantes puedan adquirir los productos que necesitan para su comercialización como producto final o como insumo para el proceso productivo a precios competitivos de tal forma que al final de la cadena de comercialización el consumidor sea beneficiado.

¹ Entre lo cuales tenemos el **Título I** normativa concerniente a Medidas y Facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria; en su **Título II** Disposiciones sobre Normalización Técnica, Evaluación de la Conformidad, Acreditación, Certificación de Calidad, Metrología y Conversión al Sistema Internacional de Unidades **Título III** Disposiciones Generales para el Trámite de Licencias de Importación Emitidas por las Instituciones del Estado; **Título V** Normas para la Protección de las Obtenciones Vegetales; **Título VI** Modificaciones al Título XIX del Código Fiscal y Adecuación de la Legislación Interna, en Materia de Comercio de Derivados del Petróleo, a la Normativa Internacional

² Tanto en lo relativo a los contingentes ordinarios como en los de desabastecimiento.

Es importante indicar el hecho que la Ley 23 de 1997, Título IV, señala en el artículo 171 que “Se autoriza la creación de bolsas de productos en la República de Panamá, cuya instalación y funcionamiento se regirán por las **disposiciones del presente Título, su reglamentación**, así como por los **reglamentos internos de las bolsas de productos**, los cuales deberán ser aprobados por la Comisión Nacional de Bolsas de Productos”. Actualmente los contingentes arancelarios³, tanto ordinarios como por desabastecimiento, que se negocian en Bolsa de Productos se encuentran regidos específicamente, además de la Ley 23 de 1997, por las siguientes normativas:

TABLA N° 1

NORMAS QUE REGULAN A LOS CONTINGENTES ARANCELARIOS

Ley / Resolución	Contenido
Decreto Ejecutivo N° 11 de 25 de Marzo de 1998	Por el cual se reglamenta el Título IV de la Ley 23 de 15 de Julio de 1997.
Resolución N° 5-98 de 18 de Noviembre de 1998	Por la cual se aprueba el reglamento para la adjudicación de los contingentes arancelarios.
Resolución N° 02-05 de 10 de Junio de 2005	Por el cual se aprueba el Reglamento para la adjudicación de los Contingentes Arancelarios por desabastecimiento.

Además de la normativa antes mencionada, existe a nivel de Bolsa de Producto, la sociedad BAISA (Bolsa Nacional de Productos S. A.⁴) que opera con un reglamento general. Este reglamento general tiene como ámbito de aplicación “cualquier negociación realizada en los mercados organizados por BAISA, así como los puestos de bolsa, los corredores de bolsa, y las demás personas naturales o jurídicas, sujetos, entidades o formas contractuales que, de cualquier manera, intervengan, directa e indirectamente, en las operaciones bursátiles, sin perjuicio de los que dispongan por leyes especiales”⁵ y además este reglamento debe ser previamente aprobado por la Comisión Nacional de Bolsas de Productos.

El presente informe técnico, tiende a examinar algunos elementos de importancia dentro de esta normativa en su conjunto para llegar a conclusiones que mejoren la competencia entre oferentes y

³ Los contingentes arancelarios en principio son los contemplados en el Anexo X negociado por Panamá ante la Organización Mundial de Comercio. En tanto también existen los contingentes por desabastecimiento creados mediante Resolución N° 02-05 de 10 de Junio de 2005 por el cual se aprueba el reglamento para la adjudicación de los contingentes arancelarios por desabastecimiento. Las disposiciones de este reglamento se aplican a los productos declarados sensitivos por el Consejo de Gabinete, según lo establecido en la Ley 26 de 4 de Junio de 2001. Según esta ley los productos sensitivos son: insumos o materias primas de origen agropecuario, industrial entre otros que a juicio del órgano Ejecutivo sean productos sensitivos y de los que estén incluidos en la lista CXLI, sección I – B de la Ley 23 de 1997. Normalmente se conoce a los contingentes negociados con la OMC como contingentes ordinarios, en tanto, los contingentes por desabastecimiento se conocen como extraordinarios.

⁴ Anteriormente su razón social era Bolsa Agrícola e Industrial, S.A., de allí las iniciales de BAISA. Pero hoy día es Bolsa Nacional de Productos, S.A. Sin embargo, ha mantenido las mismas iniciales por ser las reconocidas a nivel nacional.

⁵ Bolsa Nacional de Productos, S. A. Reglamento General.27 páginas.

demandantes de productos que se han de negociar bajo la figura de contingentes en las denominadas “Bolsas de Productos”.

A. LEY 23 DE 1997

La Ley 23 de 1997 incluye dentro de su normativa cinco Títulos que se refieren básicamente a Medidas y Facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria; Disposiciones sobre Normalización Técnica, Evaluación de la Conformidad, Acreditación, Certificación de Calidad, Metrología y Conversión al Sistema Internacional de Unidades; Disposiciones Generales para el Trámite de Licencias de Importación Emitidas por las Instituciones del Estado; La Comisión Nacional de Bolsas de Productos y Disposiciones para la Constitución y Funcionamiento de Bolsas de Productos y finalmente Normas para la Protección de las Obtenciones Vegetales. En este sentido el Capítulo IV establece la Comisión Nacional de Bolsas de Productos y demás disposiciones que regula la operación de la o las bolsas que se establezcan en nuestro país.

1. Transferencia de Puestos de Bolsa

La transferencia de puestos de bolsa es una operación mediante la cual un determinado puesto de bolsa cambia de propietario mediante un acuerdo entre las partes involucradas. Esta normativa se encuentra en la Ley 23 de 1997, Título IV, Capítulo IV, específicamente en el artículo 193. El mencionado artículo indica un límite al otorgamiento de las concesiones, ya que establece que “... **En todo caso, ninguna persona física o jurídica podrá directamente o indirectamente, mantener el control de más de una concesión de puesto de bolsa**” (énfasis suplido), y además en el artículo 195 se indica que “**Las concesiones otorgadas por las bolsas de productos para la operación de puestos de bolsa son libremente transferibles, al precio que acuerden discrecionalmente las partes involucradas. Sin embargo, todo traspaso, deberá contar con la autorización previa de las bolsas de productos, únicamente para verificar que se cumplan los requisitos exigidos por parte de las personas interesadas en adquirir la concesión**” (énfasis suplido). En principio la norma prohíbe que una persona pueda a través de sí misma o de otra mantener el control de más de una concesión de puesto de Bolsa dado que puede generar un conflicto que afecte los intereses de las empresas que participan como compradoras en una rueda de negocios en un determinado producto. En tanto, la verificación solo se refiere a requisitos que no van más allá de investigar si de manera efectiva un puesto pueda estar controlado por otro.

Nada impide que un puesto de Bolsa (que opera como sociedad anónima) sea adquirido por otra sociedad anónima. Aunque la ley impide que una persona física o jurídica pueda mantener el control directa o indirectamente de más de un puesto de bolsa, es difícil determinar si un operador de Puesto de Bolsa puede participar en la propiedad de otro puesto de bolsa adquirido por una sociedad anónima de tal manera que se cuente con el control que señala la norma⁶.

⁶ Recordemos que en Panamá existe el velo corporativo.

2. Prohibiciones a los puestos de bolsa, a los corredores de bolsa y principios de libre competencia.

En el artículo 200 de la Ley 23 de 1997, se encuentran expresamente señaladas las prohibiciones a los puestos de bolsa, así como a los corredores de bolsa en el curso de las actividades bursátiles. Las conductas indicadas en el artículo mencionado son: apropiación indebida de las cuotas correspondiente a los contratos de venta de productos; obtención de negocios mediante soborno, fraude o maquinaciones dolosas; actuación engañosa y fraudulenta con respecto a cualquier sujeto activo, clientes y operaciones o contratos; crear o participar en declaraciones falsas con relación a operaciones bursátiles; implican un papel activo de la Comisión Nacional de Bolsas de Productos en la supervisión de estas conductas, ya sea que se haya realizado por un puesto o un corredor de bolsa.

Aunque, en lo relativo al numeral 6 del artículo 200, de la Ley 23 de 1997, se imposibilita la adquisición para sí o para parientes cercanos dentro del cuarto grado de consanguinidad la compra de productos, bienes o servicios a través de contratos cruzados⁷; es necesario que dichos puestos de bolsa o corredores no tengan relación alguna con las empresas adquirientes de productos o que de alguna forma se encuentren vinculados con la actividad agrícola e industrial que adquiere (o venda) un determinado producto negociado en bolsa. Si existe una relación comercial estrecha entre los puestos de bolsa o corredores con los vendedores o compradores de productos, por ejemplo, puede que existan asimetrías en la información disponible sobre la cual se toman las decisiones de compra o de venta con respecto a aquellos agentes económicos que no cuenten con la vinculación señalada.

Las prohibiciones que se establecen en el artículo 200 de la Ley 23 no incluyen conductas que infrinjan los principios de libre competencia y libre concurrencia (señalados en el artículo 161 de la Ley 23 de 1997). En este sentido, es menester indicar que la Ley 45 de 31 de Octubre de 2007, reformada por el Decreto Ley 9 de Febrero de 2006, cuenta con un amplio ámbito de aplicación en las investigaciones en concepto de prácticas monopolísticas absolutas y relativas que pueden eventualmente producirse y afectar a agentes económicos que participan en las ruedas de negocios de contingentes arancelarios.

Es dable indicar que la Ley 23 de 1997, en su artículo 161, establece que las bolsas de productos “procurarán”, lo cual no es imperativo, establecer criterios que garanticen la libre concurrencia y la libre competencia económica de los agentes económicos. Estos criterios no han sido establecidos en la reglamentación de la Ley mencionada. Teniendo en consideración lo antes señalado, según la empresa BAISA⁸, en su reglamento y dado el carácter potestativo que le da la Ley, desarrolla acciones relativas al principio de imparcialidad y buena fe, evitar conflicto de interés y uso de información privilegiada, pero no desarrolla criterios que consideren principios de libre concurrencia y libre competencia en su reglamento.

⁷ Siendo estos, conforme al artículo 213 de la Ley 23 de 1997 “los que concierte un mismo puesto de bolsa, en el cual coinciden las condiciones de comprador y vendedor”

⁸ Ver reglamento general en: <http://www.baisa.com>

Esta ley (específicamente en artículo 200) señala algunas conductas prohibidas tales como apropiación indebida, obtención de negocios mediante soborno, fraude o maquinaciones dolosas, actuaciones engañosas y fraudulentas, creación de informaciones falsas, la adquisición para sí o para parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de productos, bienes o servicios de cuya negociación estuviesen encargados. Cualquiera de estas conductas conducen a la suspensión y de reincidir, a la anulación de la concesión de puesto de bolsa o la revocación de la licencia de corredor de bolsa de productos.

3. Accionistas, puestos de bolsa, corredores y clientes de la bolsa de productos.

La Ley 23 de 1997 señala en su artículo 172, que las Bolsas de Productos se han de organizar mediante forma corporativa bajo cualquiera de las sociedades mercantiles, siempre que éstas tengan como fines expresos la creación y mantenimiento de una bolsa de productos. Los puestos de Bolsa, por su parte, son personas jurídicas beneficiarias de una concesión otorgada por las bolsas de productos, para realizar las actividades de intermediación bursátil detalladas en el Título IV de la ley 23 de 1997.

Dentro de esta norma (Ley 23 de 1997), no se impide el hecho que accionistas de una determinada bolsa de productos sean concesionarios de un puesto de bolsa y a su vez su presidente sea corredor de bolsa de acuerdo a la legislación nacional⁹. Actualmente¹⁰, de un total de 62 accionistas (sociedades anónimas y una persona natural) de BAISA, se cuenta con 20 empresas (ver cuadro N°1 del anexo estadístico) que son accionistas y a su vez cuentan con puestos de Bolsa lo que representa el 32.3% del total de los accionistas. En tanto, el 67.7% de los accionistas (42), según la fuente mencionada, son accionistas de la bolsa de producto que no cuentan con puestos de bolsa. Cualquier agente económicos que desee participar de la compra o venta de un determinado contingente deben pagar a los corredores una comisión por su gestión en las subastas (de vendedores o de compradores) de tal manera de contar con la posibilidad de adquirir el producto. Dada la importancia de la transacciones de BAISA es menester contar con otros corredores de bolsa que presten sus servicios a empresas interesadas en los contingentes ordinarios y extraordinarios.

B. REGLAMENTACIÓN DE CONTINGENTES ARANCELARIOS

En principio los contingentes se han dividido en contingentes arancelarios y no arancelarios. Por contingente arancelario se debe entender un “volumen de una mercancía que podrá ingresar al territorio aduanero pagando un derecho de importación inferior al derecho corriente y se administra mediante licencias no automáticas de importación que garantiza un acceso al mercado”¹¹. Por lo general, se han negociado en la bolsa de productos tanto productos terminados como materias primas que normalmente tienen aranceles de protección. Por otro lado, es menester indicar que el contingente por desabastecimiento es “un volumen de una

⁹ En la República de Bolivia, según el Decreto Supremo N° 26,325, que reglamenta el establecimiento y funcionamiento de Bolsas de Productos, en aras de la transparencia se indica que “ los directores obligatoriamente deben excusarse de votar sobre asuntos de su propio interés, o en casos de personas jurídicas a las que representen o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad del cómputo civil”.

¹⁰ Según información recopilada en la página de internet (<http://www.baisa.com/>).

¹¹ Artículo 2. Definiciones. Resolución N°5-98 de 18 de noviembre de 1998, por la cual se aprueba el reglamento para la adjudicación de los contingentes arancelarios.

mercancía previamente autorizada por el Consejo de Gabinete, que podrá ingresar al territorio aduanero pagando un derecho de importación inferior al derecho corriente, y se administra mediante licencias no automáticas de importación que garantiza un acceso al mercado”¹². Estos contingentes tienen como fin básico garantizar la oferta de productos a nivel nacional ingresando al territorio aduanero con tasa arancelaria reducida.

El artículo 164 de la Ley 23 de 1997, indica que la Comisión Nacional de Bolsas de Productos, puede expedir su reglamento interno. En atención a esta facultad, la Comisión emitió un reglamento mediante Resolución N° 5-98 el cual administra el otorgamiento de licencias para la importación de productos sujetos a contingentes arancelarios. El mencionado reglamento, señala en el artículo 10, que podrán participar en los contingentes arancelarios aquellas **personas naturales y jurídicas que estén debidamente habilitadas por el Ministerio de Comercio e Industrias para operar tanto comercial como industrialmente** (énfasis suplido). El mencionado reglamento indica en su artículo 22, relativo a la habilitación para participar como compradores en la ruedas de negociación de contingentes arancelarios que sean declarados como **materia prima**, que lo pueden hacer aquellos agentes que acrediten, ante la Dirección General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias, que **tienen la necesidad y la capacidad instalada** para el procesamiento del tipo y volumen del producto cuya licencia está solicitando¹³. Esta condición es restrictiva en el sentido que imposibilita a los agentes económicos que tengan interés en dicha materia prima pero no necesariamente cumplen con las dos condiciones señaladas en el artículo mencionado y en donde su participación puede mejorar la concurrencia en las subastas de productos sujetos a contingentes arancelarios. Además, también se vería limitado aquel agente económico que tiene la capacidad para el procesamiento, no así la necesidad inmediata, pero eventualmente sí necesidades futuras sobre el producto sujeto a contingente arancelario para su proceso de producción.

C. REGLAMENTACIÓN DE CONTINGENTES POR DESABASTECIMIENTO

La Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios por desabastecimiento¹⁴, mediante Resolución 02-05 de 10 de Junio de 2005¹⁵ reglamentó la administración del otorgamiento de Licencias para la importación de productos sujetos a contingentes arancelarios por desabastecimiento. El procedimiento para la convocatoria de los contingentes por desabastecimiento se inicia cuando la Comisión Consultiva del rubro¹⁶ hace la recomendación¹⁷ a la Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios para la convocatoria de los contingentes arancelarios por desabastecimiento y ésta, previas consideraciones, solicita al Consejo de Gabinete su autorización.

La asignación de los contingentes arancelarios por desabastecimiento (art. 10), de acuerdo a esta reglamentación, está sujeta a que los agentes económicos **“adquieran, de manera previa**, (énfasis suplido) **en una bolsa de productos**, autorizada para operar en la República, determinada cantidad

¹² Art. 2 Definiciones. Resolución N° 02-05 de 10 de Junio de 2005.

¹³ Los contingentes ordinarios no requieren el requisito de compra previa de producto nacional.

¹⁴ Integrada por los Ministros de Desarrollo Agropecuario, Comercio e Industrias y Economía y Finanzas.

¹⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 25,370 del miércoles 24 de Agosto de 2005.

¹⁶ Integrada por representantes de los productores, importadores, gremios empresariales y funcionarios del sector público.

¹⁷ La recomendación surge generalmente luego de analizar la oferta (producción nacional e importaciones destinadas al consumo) y la demanda interna.

de materia prima o bienes de producción nacional o **hayan registrado** en dichas bolsas de productos, compraventas de dicha materia prima o producto realizadas fuera de la bolsa”, (énfasis suplido). Además, **en el caso de materia prima** se requiere que el agente económico pueda acreditar ante la Dirección Nacional de Industrias, que tiene la **necesidad y la capacidad instalada** para el procesamiento del tipo y volumen del producto cuya licencia están solicitando (art. 26). Según la disposición contenida en el artículo 10, se requiere de todas formas que el importador interesado en adquirir parte del contingente por desabastecimiento tenga como requisito previo la compra de producto similar de origen nacional (ya sea que se compre a través de una Bolsa de Productos autorizada¹⁸ o que la compra de producto nacional se haya registrado en la Bolsa de Productos).

Esta condición previa, afecta la concurrencia de agentes económicos que requieran en un determinado momento materia prima o producto terminado y que por diversas razones comerciales (cantidad, calidad, precio, oportunidad de entrega del producto, entre otras) no hayan comprado producción nacional ya sea en una Bolsa o fuera de ella, pero con el debido registro. Además de estos requisitos, la participación relativa de los compradores se ve limitada porque cada importador tendrá una participación igual al porcentaje de la producción nacional que dicho importador haya comprado previamente con relación al total negociado o registrado en las bolsas de productos.

Además, es dable mencionar el hecho que en el caso específico de materias primas que se negocian en un determinado contingente por desabastecimiento, en el artículo 26 de la Resolución N° 02-05 de 2005, sobre habilitación se indica que *“En el caso de los productos sujetos a contingentes arancelarios por desabastecimiento que sean declarados como materia prima de acuerdo al artículo anterior¹⁹, **únicamente** podrán participar como compradores en las ruedas de negociación, aquellos agentes económicos que puedan acreditar, ante la Dirección General de Industrias del Ministerio de Comercio e Industrias, que tienen la necesidad y la capacidad instalada para el procesamiento del tipo y volumen del Producto, cuya licencia esté solicitando”* (énfasis suplido). El requisito de realizar compras de la producción nacional resulta en principio restrictivo o limitativo de la competencia para los contingentes por desabastecimiento que se decidan importar mediante este mecanismo.

¹⁸ Actualmente sólo opera la empresa Bolsa Nacional de Productos S. A. (BAISA).

¹⁹ Régimen aplicable: A la negociación del contingente arancelario por desabastecimiento que sea declarado como materia prima por parte de la Comisión, le serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos precedentes con las limitaciones que se señalan en el presente Capítulo.

D. RELACIÓN DE LOS CONTINGENTES ORDINARIOS CON LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

En el cuadro de N° 2 del anexo estadístico, se observa la participación de los contingentes ordinarios para el año 2006, con relación a la producción nacional. En este cuadro se denota que el contingente ordinario de derivados del tomate representa el 18% de la Producción nacional, en tanto el contingente ordinario de arroz representa el 14% y el productos lácteos y derivados lácteos alcanza el 12.9% de la producción nacional. Por otro lado existe otros productos (papas, cebollas, por ejemplo) que representan cantidades ínfimas con relación a la producción nacional.

Es dable mencionar que cuando se negociaron los contingentes de importación por parte de Panamá ante la Organización Mundial de Comercio, estos se basaron en cantidades absolutas con relación a la producción nacional de un año determinado mas un incremento anual en el volumen del importación del producto.

En cuanto a los precios al consumidor es necesario señalar que productos tales como: chuletas de cerdo, lácteos y derivados lácteos, leche evaporada, leche fresca grado A, porotos, arroz y salsa de tomate han experimentado incrementos en los precios al consumidor para el mes de diciembre de 2006 con relación a enero del mismo año. Es oportuno mencionar que al importarse **arroz en cáscara** mediante estos mecanismos este es utilizado por los molineros (para el proceso de secado, descascarillado y empacado) y luego es vendido a los minoristas lo que no necesariamente implica que se traduzca en menores precios a los consumidores. Además, para el año 2006 el mercado contó con el contingente ordinario y dos contingentes por desabastecimiento, en tanto los precios experimentaron un incremento de 16.22%. Esta situación nos indica que es escaso el efecto que tienen los contingentes, como por ejemplo en el caso del arroz, en el precio al consumidor de este producto de consumo generalizado en la familia panameña. En el caso de la **cebolla** es menester indicar que la libre importación se ve reflejada en una reducción apreciable (13.4%) del precio al consumidor del producto nacional.

E. PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN LOS CONTINGENTES POR DESABASTECIMIENTO DEL AÑO 2006 Y 2007.

Los contingentes por desabastecimiento en Panamá para el año 2006 se circunscribieron a los rubros agrícolas: arroz (con cáscara y sin cáscara), maíz, cebolla (ver cuadro N° 3). Además se importó mediante este mecanismo derivados del tomate (específicamente de la fracción 2002.90.12 -- Pasta cruda o pulpa). De los dos contingentes por desabastecimiento de arroz del año 2006 podemos señalar que el 99.66% fue a través de la partida 1006.10.90 – Los demás, que se refiere a arroz con cáscara²⁰, en tanto menos del 1% se refiere a otras partidas de arroz sin cáscara. Dentro de la participación de los agentes económicos en los contingentes por desabastecimientos del año 2006 se destaca la empresa Central de Granos de Coclé, S.A. con 13% de participación, la empresa Industrial arrocera de Chiriquí, S. A. con 7.82% y Lago Sirino con 7.12% de participación (ver

²⁰ El arancel de Panamá, en lo relativo a arroz en cáscara, cuenta con dos fracciones arancelarias: la fracción 1006.10.10 relativa a arroz en cáscara para siembra y la fracción 1006.10.90 relativa a las demás arroces en cáscara. Esta última es el arroz que va para los molinos y que requiere un proceso de secado, descascarillado y empacado para luego venderlo al minorista.

cuadro N° X). En lo relativo a la cebolla, podemos indicar que la empresa ROHERSA, cuenta con 13.5% de participación, Prhocazic, S. A. cuenta con 11.0% y la empresa Ventas Agrícolas Peña, S. A. con 9.0%.. En el caso del maíz, las empresas Central de Importaciones, S. A. Empresas Melo S. A. cuentan cada una con un porcentaje de 21.4%, Productos Toledano S. A. con una participación de 17.6%.. En el caso los Derivados del Tomate (pasta cruda o pulpa) la empresa Nestlé compró 400 T. M equivalente al 100% del contingente por desabastecimiento de este insumo industrial.

Los contingentes por desabastecimiento del año 2006, específicamente en lo que respecta a arroz (en cáscara principalmente), maíz y derivados del tomate (pasta cruda o pulpa) se refieren a productos o insumos que necesitan un nivel de procesamiento previo a su uso por el consumidor. Esta situación implica que existen otros agentes económicos en la cadena de comercialización antes de la llega del producto a las manos del consumidor. En el caso del arroz, se importó arroz en cáscara para abastecer el mercado local, pero esta situación no impidió el aumento de los precios promedios al consumidor para el año 2006.

Los contingentes por desabastecimiento al 14 de agosto, para el año 2007, nos indican escasas importaciones mediante este mecanismo. De allí que del maíz (fracción 1005.90.90) se importaron 17,800 toneladas métricas y de carne de cerdo (chuleta y paleta) alcanzó solamente 38 Toneladas Métricas (ver cuadro N° 4 del anexo estadístico).

F. OPERATIVIDAD DE LAS RUEDAS DE CONTINGENTES

Según Instructivo Operativo²¹ suministrado por BAISA, se denota que existen fases que deben cumplirse para la adjudicación (tanto como en el papel de vendedores como de compradores) de los contingentes arancelarios.

En el instructivo mencionado, para las **materias primas**, existe una primera fase que se ha de dividir en presentación de ofertas en firme de compra y de venta, y luego el remate público. En una segunda fase se realiza la formalización de los contratos de operación, procedimiento de liquidación y entrega del producto. En el caso de los **productos terminados** se produce una fase de negociación con la presentación de la ofertas en firme de compra y el remate público y una segunda fase integrada por la formalización, liquidación de los contratos de operación y entrega del producto. Existe también la liquidación de la diferencia entre el precio de venta y el precio de compra (margen de contingente) que va dirigido mediante donaciones a organismos de beneficencia, así como también existe una cámara arbitral que atiende la solución de discrepancias.

En lo concerniente a los **productos terminados**, en el mecanismo de subasta de vendedores se observa que se parte del precio mas bajo presentado en las ofertas en firme de venta y se adjudica mediante pujas y repujas a aquel agente económico que ofrece el precio mas bajo. En tanto en el caso de la subasta de compradores se observa que se parte del menor precio establecido en la subasta de vendedores para aquella variedad de producto a la que corresponda el lote respectivo.

²¹ Del rubro porotos sujeto a contingente arancelario. BAISA (a través de la Lic. Suavia Gonzalez) nos indicó que el manual operativo de porotos es igual a los demás manuales que se utilizan para los demás productos negociados mediante contingentes.

Luego de pujas y repujas se adjudica el lote al comprador que ofreció el precio mayor. Desde el punto de vista de la competencia es dable señalar que el mecanismo de subasta descrito tiende a que los vendedores de productos ofrezcan el bien a un precio mas bajo y de cómo resultado un precio competitivo. En tanto, para el caso de los compradores, dado que la subasta implica ofrecer un precio mayor, estos, mediante pujas y repujas, deben ofrecer el precio mas alto que incluye el margen de contingente que es distribuido posteriormente por BAISA²².

CONCLUSIONES

1. La transferencia de los puestos de Bolsa de Productos cuenta con limitaciones en cuanto al número de puestos de bolsa en manos de una persona jurídica, sin embargo cuando se transfiere un puesto de bolsa, es difícil determinar si un puesto de bolsa pueda directamente o indirectamente ser comprado por una sociedad anónima que opera un puesto de bolsa.
2. A pesar que esta Ley indica (dentro de sus definiciones) conceptos de libre competencia económica y libre concurrencia, hasta el momento no se ha encontrado evidencia que la participación de corredores de bolsa que ejercen funciones de presidentes de puestos de bolsa y de accionistas de una determinada Bolsa de Productos, limiten estos principios que son de importancia en los negocios que se producen con los contingentes arancelarios.
4. Los contingentes ordinarios cuentan con una leve participación en la oferta del respectivo producto a nivel nacional con lo cual también es escasa su incidencia en los precios al consumidor de los productos.
3. Los contingentes por desabastecimientos están sujetos a la condición que se adquiera de manera previa, en una bolsa de productos, autorizada para operar en la República, determinada cantidad de materia prima o bienes de producción nacional o se hayan registrado en dichas bolsas de productos, compraventas de dicha materia prima o producto terminado realizadas fuera de la bolsa. Esta condición restringe el acceso de agentes económicos que no hayan realizado compras nacionales de materias primas o producto terminado por diversas razones económicas (entre las cuales podemos mencionar precio, volumen, calidad, entre otras) y que puede ser eventuales compradores en la Bolsa de Productos.
5. En el caso de los contingentes de productos terminados que generalmente van dirigidos al consumidor es dable señalar que los compradores deben pagar para cada lote el precio de los vendedores mas un margen de contingente (diferencia entre el precio de compra y el precio de venta) para obtener el producto. Esto implica que, aunque este margen de contingente sea destinado mediante donaciones a organizaciones de beneficencia (100% deducibles del impuesto sobre la renta), los compradores adquieran el bien a un precio superior. El mecanismo de subastas es una forma de obtener el producto pagando un impuesto de importación inferior al establecido normalmente para cualquier importación, pero no conlleva necesariamente, que dicha reducción en el pago del impuesto de importación sea traducida en el precio al consumidor.

²² El precio final de compra que ofrece el comprador que se adjudica la subasta de compradores menos el precio final de venta da como resultado el margen de contingente.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

1. En cuanto a los contingentes por desabastecimiento se exige a los agentes económicos realizar compras de producción nacional (ya sea a través de alguna bolsa de productos o compra de producción nacional inscritas en la bolsa). Este requisito puede ser restrictivo y limitativo de la competencia en dichos productos, por lo que es necesaria su eliminación.
2. Los contingentes por desabastecimiento deben cumplir con el objetivo de abastecer en cantidades y calidad al mercado nacional oportunamente de manera tal que el consumidor al demandar el producto en el mercado no se vea afectado en los precios de los mismos. El mecanismo de subasta de contingentes (tanto de contingentes ordinarios como extraordinarios) debe procurar un precio competitivo para el producto que sumado al margen de ganancia del comerciante sea adquirido posteriormente por el consumidor a buen precio.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro N° 1

ACCIONISTAS, PUESTOS DE BOLSA Y CORREDORES				
N°	Accionista	Puesto de Bolsa		Corredores
		Nombre	Presidente	
1	AGRITRADE PANAMA, S.A.	AGRI-BUSINESS & SECURITIES PANAMA, S.A.	Jorge Alexander Muñoz Sánchez	Jorge Alexander Muñoz Sánchez
2	AMERICAN COMMODITIES CORPORATION	AMERICAN COMMODITIES CORPORATION.	Manuel Domingo Cabarcos Gil	Juan Manuel Cabarcos
3	BANCO NACIONAL DE PANAMA	BANCO NACIONAL DE PANAMÁ	Arturo D. Melo S.	Saddia de Quintero, Rodrigo Perea, Libbeth Zambrano, Dalys Fernández, Miltza Hernández y Vilma de Martínez.
4	BOLMESA	BOLMESA, S.A.	Arturo D. Melo S.	Daniel Céspedes, Miguel Barrios, Laina Zamora
5	BOLSA AGROPECUARIA DE NICARAGUA, S.A. (BAGSA)	BAGSA, S.A.	Enrique Zamora	Por confirmar
6	GRANELES DE CENTRO AMERICA, S.A.	GRANELES DE CENTROAMERICA, S.A.	Benigno Castillero	Anaida Pizón, Benigno Castillero, Yancho Sánchez, Carlos Bieberach
7	HIGHLANDS CORPORATION	HIGHLAND CORPORATIONS, S.A.	Jorge Altamirano Duque	Denia de Sanjur, Enrique Ferrabone
8	PHERNA BROKERS, INC.	PHERNA BROKERS, INC.	Maria Victoria Parra de Martínez	Maria Victoria Parra de Martínez
9	SEMAR COMMODITY TRADERS	SEMAR COMMODITY BROKER, CORP.	Benigno Castillero	Benigno Castillero, Mario Martinelli, Roberto Luzzendo
10	TIMES BROKERS, INC.	TIME BROKERS, INC.	Haralambos Tzanetatos	Alberto Paz Rodríguez, Carmen de Julio, Amanlis Fuzon, Leo Gonzalez
11	UNICOM	UNITED COMMODITY TRADERS, INC.	Hans H. Hammerschlag	Hans Hammerschlag, Mitzá González, Vilka Aguado, Diomedes Velásquez, César Alemán.
12	VALORES CUSCATLAN, S.A.	VALORES CUSCATLAN, S.A.	Guido Martinelli E.	Por confirmar
13	WOLCREVIR INVESTMENT CORPORATION	WOLCREVIR INVESTMENT, INC	Ana Elina Capriles	Virgilio Capriles, Katia Capriles
14	DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.	DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.	Chaiti Harari	Por confirmar
15	DINGSA	DINGSA	Josefa A guina de Quintero	Eduardo Hernández y Rodrigo Rodríguez
16	ECONOBienes INVESTMENTS, S.A.	ECONOBienes INVESTMENTS, CORP	Maritza Fábrega de Barsillo.	Por confirmar
17	FRANTOL, S.A.	FRANTOL, S.A.	Richard Toledano	Hernán Maggiori, Manuel Valencia
18	FRESH TRADING, INC.	FRESH TRADING, INC.	José Alfonso Gago Sahnoro	Denia de Sanjur
19	CULTIVOS SELECTOS, S.A.	CROWNE MINT	Angela Caballero	Por designar
20	DIESA	DIESA	Victor Pérez	Victor Pérez, María Cristina Pérez de Arias
21	BANISTMO SECURITIES	BANISTMO SECURITIES, INC.	Director : Joseph Salteiro	
22	AREVALO, LUIS			
23	AZUCARERA NACIONAL, S.A.			
24	AGROPECUARIA LAFISE, S.A.			
25	BANCO GENERAL, S.A.			
26	BLUE RIBBON PRODUCTS, INC.			
27	BOLSA DE VALORES DE PANAMA, S.A.			
28	CAFÉ SITTON, S.A.			
29	CARLES, ABELARDO			
30	CENTRAL DE IMPORTACIONES, S.A.			
31	CENTRAL MOLINERA, S.A			
32	CIA UNIVERSAL DE COMERCIO Y CORRETAJE, S.A.			
33	COMISTAG, S.A.			
34	COMMODITIES & BROKERS, S.A			
35	COOPERATIVA PROD. DE LECHE DE CHIRIQUI, R.L.			
36	CROWNE MINT			
37	DISTRIBUIDORA FALO ALTO, S.A.			
38	EL MACHETAZO, S.A.			
39	GRUPO KIENER			
40	H. TZANETATOS, INC.			
41	IMPORTADORA DE INSUMOS, S.A.			
42	IMPORTADORA INTERIORANA, S.A.			
43	IMPORTADORA RICAMAR, S.A.			
44	INDUSTRIAS DE NATA, S.A.			
45	INDUSTRIAS LACTEAS, S.A.			
46	JUAN FRANCISCO KIENER			
47	MOLINO DOFERRA, S.A.			
48	MOLINO HERMANOS BEE			
49	MOLINO HERMANOS PALACIOS			
50	MOLINO SAN PABLO			
51	NESTLE PANAMA, S.A.			
52	ORO DEL NORTE, S.A.			
53	PBA COMMODITIES CORP.			
54	PEREIRA REYES, MARIA MERCEDES (Luis Arevalo)			
55	PILADORA SAN FELIPE, S.A.			
56	PILADORA TIO FITO, S.A.			
57	PROLACSA			
58	ROBERMEZ, S.A.			
59	SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMA			
60	SOCIEDAD DE ALIMENTOS DE PRIMERA, S.A.			
61	THE MERADON CORPORATION			
62	TOWER SECURITIES, INC.			

Fuente: <http://www.bolsa.com> al 15 de Octubre de 2007.

CUADRO N° 2

RELACIÓN ENTRE CONTINGENTES ARANCELARIOS ORDINARIOS, PRODUCCIÓN NACIONAL Y PRECIOS AL CONSUMIDOR PARA EL AÑO 2006

	Ordinario Adjudicado	Producción Nacional			%	Precios de algunos productos de la Canasta Básica de Alimentos (2006)					
		Cantidad	Unidad de medida	TM		Contingente adjudicado / Producción nacional	Producto	Unidad de medida	Enero	Diciembre	Var%
Carne de cerdo	873.50					Chuleta de Cerdo	Lb.	1.7	1.74	2.35	
Carne de Gallos y de Gallinas ¹	756.00	90,257,000	Kilos ^a	90,257.00	0.8376	Pollo Limpio	Lb.	0.93	0.95	2.15	
Derivados del Tomate	1,656.00	8,989,000	Kilos ^a	8,989.00	18.4225	Salsa de tomate		0.47	0.48	2.13	
						Pasta de tomate		0.53	0.48	(9.43)	
Arroz	45,000.00	6,997,229	qq ^b	317,389.35	14.1782	Arroz	Lb.	1.48	1.72	16.22	
Papa	479.92	608,869	qq ^c	27,617.87	1.7377	Papas	Lb.	0.52	0.39	(25.00)	
Lacteos y Derivados Lacteos	13,641.00		^d	105,443.00	12.9368	Leche en polvo	Lata de 400 g	2.47	2.48	0.40	
						Leche evaporada	Lata de 170 g	0.36	0.38	5.56	
						Leche fresca grado A	Litro	0.7	0.69	(1.43)	
						Queso amarillo	Libra	2.17	2.14	(1.38)	
Cebolla	454.00	514,838.00	qq ^e	23,352.69	1.9441	Cebolla nacional	Lb.	0.67	0.58	(13.43)	
Poroto	489.80	nd.	n.d.	n.a.	n.a.	Poroto	Lb.	0.73	0.79	8.22	
Maiz	5,866.67	nd.	n.d.	n.a.	n.a.						

¹ A pesar de convocarse los contingentes no se presentaron ni oferentes ni demandantes por lo que se declaró desierto y no se adjudicó dicho contingente. Para estimar la participación del contingente en la producción nacional se ha utilizado el contingente convocado.

^a Tomado del Informe Económicos del MEF del 2006, página 118.

^b En base a cifras del MIDA. Las cifras de producción del año 2006 corresponden al período comprendido entre el 1° de Abril del 2005 al 31 de Marzo del 2006. El contingente ordinario representa 14% de la Producción Nacional del período comprendido entre 1 de abril del 2005 al 31 de marzo de 2006.

^c La cifra fue estimada por la comisión consultiva para el período agosto de 2006 a julio 2007.

^d La cifra de producción nacional incluye la producción de Leche evaporada, condensada, en polvo y leche pasteurizada de acuerdo a los indicadores de la industrias elaborados por la CGR. La producción de papas para el año 2006 fue de 628,071 quintales (1 qq = 45.359 Kg =100 Lb).

^e 1 TM = 2,204.62 Libras

^f Estimado en base a cifras de la comisión consultiva del rubro para el período Enero 2006 a Diciembre 2006.

n.d. No disponible.

n.a. No aplica.

Fuente: Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Cuadro N° 3

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN LOS CONTINGENTES POR DESABASTECIMIENTO EN EL AÑO 2006											
Arroz			Cebolla			Maiz			Derivados del Tomate		
AGENTE ECONÓMICO	qq	%	AGENTE ECONÓMICO	qq	%	AGENTE ECONÓMICO	TM	%	AGENTE ECONÓMICO	TM	%
Abrego S. A.	62,500	3.87	AELITA MAN S.A. (Productos Hartfresh)	350	3.50	Central de Importaciones S. A.	38,300	21.41	Nestle Panamá, S. A.	400.00	100
Agro Industrias Alimenticias de Veraguas, S.A.	200	0.01	Agroindustrial Rey, S.A.	550	5.50	Empresas Melo S. A.	38,300	21.41	Total	400.00	100
Agroindustrias Alimenticias de Veraguas, S.A.	2,200	0.14	Anastasio Melgar Franco	400	4.00	Importadora de Insumos, S. A.	23,300	13.02			
Alex Abrego (Molino Don Clemente)	45,000	2.85	Compafila Cely, S. A.	700	7.00	Importadora Interorana, S. A.	30,000	16.77			
Aerocomis Unidos S.A.	22,000	1.36	Distribuidora Kellman, S.A.	350	3.50	Productos Tolendano, S.A.	31,500	17.64			
Asociación de Productores Independientes del	1,400	0.09	Emigdio Walker	600	6.00	The Meradon Corp.	17,500	9.78			
Central Agrícola, S. A.	50,000	3.10	Erick J. Rovira	400	4.00	Total	179,900	100			
Central de Granos de Cocle, S. A.	219,800	13.63	FISBER, S.A.	350	3.50						
Central Molinera S.A.	32,500	2.01	Granos y Vegetales Panamá, S. A.	300	3.00						
Corporación de empaques diversos S. A.	900	0.06	Imp. Y Exp Hermanos Gago S. A.	300	3.00						
Corporación Gariché, S. A.	65,700	5.31	Importadora Ricamar S. A.	200	2.00						
Distribuidora Xtra, S.A.	900	0.06	Milciades Bredio Alonso	250	2.50						
Doferra S. A.	63,500	3.32	Nicolas Madrid	200	2.00						
Empresas Fruticas S. A. (piladora la exitosa)	2,700	0.17	Princazic, S. A.	1,100	11.00						
Hermanos Dea, S. A.	26,700	1.66	Regrasseri, S.A.	250	2.50						
Hermanos Palacios, S. A.	109,800	6.81	ROMERSA	1,350	13.50						
Importadora Ricamar S. A.	1,350	0.08	Super Bari, S. A.	50	0.50						
Industrial Agrícola de Azuero S.A.	83,200	5.16	Vegetales Chicanos S. A.	50	0.50						
Industrial Arrocera de Chiriquí, S. A.	126,200	7.82	Ventas Agrícola Peña, S. A.	900	9.00						
La Hermosa S. A.	44,500	2.76	Ventas de Productos Agrícolas Raúl Martínez	750	7.50						
Lago Simno S. A.	114,781	7.12	Victor Manuel Zapata	300	3.00						
Msaiax	450	0.03	Virca, S. A.	300	3.00						
Molino Hnos Cano, S. A.	9,300	0.58	Total	10,000	100.00						
Molino Industrial Carasee, S. A.	5,400	0.33									
Molino La Piñuela S. A.	9,200	0.57									
Molino Lezcano, S. A.	49,800	3.09									
Molino San Pablo	57,200	3.55									
Molino Santa Isabel S. A.	48,000	2.98									
Molino Veraguas S. A.	57,800	3.58									
Molino Virzi S. A.	55,900	3.47									
Molino y Piladora Santa Fé S. A.	23,100	1.43									
Piladora Las Mercedes, S.A.	6,800	0.42									
Piladora San Felipe, S.A.	41,500	2.57									
Piladora Tio Fito S. A.	3,000	0.24									
Procesadora de Granos Chiricanos, S. A.	62,800	3.89									
Procesadora La piñuela S. A.	63,500	3.94									
Técnica Arrocera S.A.	29,900	1.85									
Virca, S. A.	1,923	0.12									
Total	1,613,204	100.00									

Nota:
 Los contingentes entraron bajo las partidas: 1006.10.90 -- Las demás, 1006.20.00 - Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo), 1006.30.00 Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado; 1006.40.00 - Arroz partido. 0703.10.00 - cebollas y chalotes; 1005.90.90 -- Los demás (maiz sin preparar o moler) 2002.90.12 -- Pasta cruda o pulpa.
 Fuente: elaborado en base a datos de DAISA.

Cuadro N° 4

RESUMEN DE RESULTADOS DE LAS RUEDAS DE CONTINGENTES ARANCELARIOS POR DESBASTECIMIENTO HASTA JULIO DE 2007								
Contingente	Fecha	Comprador	Vendedor	Producto	Partida	TM	Precio de venta	Valor de transacción
DES01-2007	12.07.07	Agro Industrial Rey, S. A.	Smitfield Packing Co	Paleta de cerdo con hueso	0203.22.90	19.00	0.81	33,929.10
DES01-2007	17.07.07	Agro Industrial Rey, S. A.	Distribuidora de Carnes Zamora, S. A.	Chuleta de Cerdo	0203.29.10	19.00	1.55	64,926.06
Total (Came de cerdo)						38.00		
DES01-2007	11.07.07	Productos Toledano	Quiet Place Investments, S. A.	Maiz	1005.90.90	500.00	177.05	88,525.00
DES01-2007	17.07.07	Importadora Interiorana, S. A.	ADM Latin America Inc.	Maiz	1005.90.90	8,900.00	195.63	1,741,107.00
DES01-2007	17.07.07	Central de Importaciones, S. A.	ADM Latin America Inc.	Maiz	1005.90.90	7,900.00	195.63	1,545,477.00
DES01-2007	17.07.07	Importadora Interiorana, S. A.	ADM Latin America Inc.	Maiz	1005.90.90	500.00	195.63	97,815.00
Total (maiz)						17,800.00		
Fuente: en base a cifras de BAISA.								