



COMISION DE LIBRE COMPETENCIA  
Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

## Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor - República de Panamá

NOTA TÉCNICA N° 25

NOVIEMBRE DE 2000

***COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY No. 87 (COMISIÓN DE ASUNTOS AGROPECUARIOS) “POR EL CUAL SE MODIFICA EL LITERAL a) DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 3 DE 20 DE MARZO DE 1986, QUE ADOPTA UN RÉGIMEN DE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA NACIONAL”***

### INDICE

I. RESUMEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	2
II. ANTECEDENTES.....	3
III. COMENTARIOS ANTE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.....	4
CONCLUSIONES .....	6

## I. RESUMEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los miembros de la Comisión de Asuntos Agropecuarios<sup>1</sup> presentaron el día 11 de Octubre de 2000, al Presidente de la Asamblea Legislativa H.L. Laurentino Cortizo Cohen el anteproyecto de Ley “Por el cual se modifica el literal a) del artículo 9 de la Ley N° 3 de 20 de marzo de 1986, que adopta un régimen de incentivos para el fomento y desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones”.

Es imperativo para la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), indicar que la Ley No. 3 de 20 de marzo de 1986 fue derogada por la Ley No. 28 de 20 de junio de 1995, *"por la cual se adoptan medidas para la universalización de incentivos tributarios a la producción y se dictan otras disposiciones"*, que en su artículo 30 señaló expresamente lo siguiente:

**"Artículo 30:** ...y, deroga el literal a del Artículo 702 y los literales r y u del Artículo 708 del Código Fiscal, conforme fue adicionado por la Ley 31 de 1991; **la Ley 3 de 1986...**" (El subrayado es nuestro).

No obstante lo anterior, CLICAC considera que por lo delicado e importante de la materia para el sector industrial y exportador de nuestro país, se debía dejar sentada la posición de nuestra Institución con respecto a los conceptos de fondo del anteproyecto presentado.

Entre los incentivos otorgados en la derogada Ley N° 3 de 20 de marzo de 1986<sup>2</sup> se encuentra la exoneración del impuesto de importación, contribuciones, gravámenes y tasas o derechos aduaneros sobre la importación de materias primas, productos semielaborados y otros bienes para las empresas que destinen su producción al mercado doméstico. En este sentido se indica en el mencionado anteproyecto que *"...la institución de estos incentivos fiscales ha dado lugar a que por vía de exenciones que crea esta ley, se genere un incremento en las importaciones que representa una competencia desigual y lesiva en perjuicio de la producción e industria nacional..."* Además se agrega que *"...siguiendo los lineamientos de la OMC, la Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios expidió la Resolución N° 5 -98 de 18 de Noviembre de 1998, cuyo Anexo I se listan productos que se consideran sensitivos para Panamá y, en consecuencia, las importaciones que en esos rubros se produzcan con las ventajas fiscales*

---

<sup>1</sup> Los miembros de la Comisión son los Honorables Legisladores: Sebastián Peralta, Freidy Torres, Julio Cesar Castillo, Carlos Afú, José Luis Varela, Alberto Cigarriusta, Jorge Castro, Javier Tejeira P., Hirisnel Sucre, Elías Castillo.

<sup>2</sup> Es importante mencionar que aún cuando la Ley 3 de 1986 se encuentra derogada, la Ley 28 de 1995 estableció en su artículo 23, en base al Principio de los Derechos Adquiridos que *"Las empresas que a la entrada en vigencia de esta Ley se encuentren inscritas en el Registro Oficial de la Industria Nacional, o tengan contrato con la Nación basados en el Decreto de Gabinete 413 de 1970 o contrato - ley de fomento a la industria, mantendrán los beneficios fiscales que otorga dicho registro, que dimanaban de la Ley 3 de 1986, o de dicho contrato, según sea el caso, por el tiempo que resta de la vigencia el registro o contrato en cada caso particular"*.

*correspondientes (arancel de 15%), solo son viables a través del sistema de contingentes arancelarios, con los límites correspondientes.”*

En concreto, ante esta situación los proponentes del anteproyecto de ley indican que “...*al margen de los volúmenes de contingencia, los industriales que cuentan con su registro industrial actualizado importan toda clase de materias primas e insumos que necesitan para procesar; pagando un arancel de 3% invocando para ello el amparo de los incentivos fiscales que crea la Ley 3 de 20 de marzo de 1986. Y lo mas grave en este contexto es que en tales condiciones se importan hacia Panamá gran cantidad de productos, incluidos aquellos que han sido calificados como sensitivos para nuestra economía, con amplios márgenes de ventajas en cuanto al precio, en perjuicio de la producción e industria nacional.”*

Por los motivos mencionados los proponentes del mencionado anteproyecto exigen que se exceptúen de las ventajas fiscales que otorgaba la Ley de 3 de 1986 a los productos calificados como sensitivos para la producción y economía local.

## **II. ANTECEDENTES**

La derogada Ley 3 de 20 de Marzo de 1986, por la cual se adoptaba un régimen de incentivos para el fomento y desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones, tuvo como principal objetivo “brindar adecuados estímulos para el fomento de la actividad industrial y de las exportaciones, las que constituyen factores importantes para lograr el progreso y el desarrollo económico del país”. Dentro de este objetivo, se utilizaba la herramienta fiscal para incentivar a los sectores productivos, especialmente el sector industrial, con el propósito de generar el desarrollo económico de Panamá.

Uno de los más importantes incentivos lo constituía el hecho de realizar importación de materias primas pagando un arancel de 3%. Es así como en dicha Ley se estableció que a partir del sexto año (1992) “...las empresas podrán importar las materias primas, productos semielaborados o intermedios, repuestos de maquinaria y equipos, envases, empaques y demás insumos que entren en la composición o en el proceso de elaboración de sus productos, pagando en adición al impuesto sobre transferencia de Bienes Muebles (ITBM) únicamente un impuesto de importación de tres por ciento del valor CIF de los insumos extranjeros”<sup>3</sup>.

Para que las empresas pudieran acogerse a estos beneficios era necesario que se inscribieran en el Registro Oficial de la Industria Nacional (ROIN), siendo la duración de los respectivos registros de 10 ó 15 años dependiendo de si las empresas se establecían en algunos distritos en particular o en la provincia de Colón. En la Ley 28 de 1995<sup>4</sup> se señala que el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) podrá extender los registros de empresas que se dediquen a actividades similares hasta la fecha en que venciera el último registro.

---

<sup>3</sup> Artículo 9 de la Ley 3 de 20 de Marzo de 1986. (Gaceta Oficial No. 20,518 del lunes 24 de marzo de 1986).

<sup>4</sup> Aparecida en la Gaceta Oficial No. 22,810 del jueves 22 de junio de 1995.

En este mismo sentido, en el artículo 25 de la precitada Ley 28 de 1995 se señala que mientras el Consejo de Gabinete no fijara otra tarifa<sup>5</sup>, los bienes que se importaban a la tarifa que establecían los artículos 9 y 10 de la Ley 3 de 1986, pagarán un derecho de importación del 3%, lo que equivalía en la práctica a ampliar para cualquier importador estos beneficios que estaban antes limitados exclusivamente a aquellas empresas inscritas en el ROIN. En otras palabras, un número amplísimo de fracciones arancelarias que representan insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital vieron disminuido su tarifa arancelaria como mecanismo de promover ampliamente el crecimiento de la industria manufacturera en nuestro país. Sin embargo, el listado no era exhaustivo ya que se establecía en el mismo artículo 25 de la Ley 28 de 1995 que en el caso de la importación de insumos o materias primas de origen agropecuario o industrial que a juicio del Órgano Ejecutivo sean sensitivos, estos se manejarán bajo un régimen de licencias y contingentes arancelarios.

Lo anterior significa que estos productos sensitivos no están incluidos dentro de aquellos a los que se les estableció una tarifa de importación reducida, sino que aquellas empresas inscritas en el ROIN tienen la posibilidad de importar pagando un 3% siempre y cuando presentaran las solicitudes respectivas ante el MICI para su debido trámite y evaluación<sup>6</sup>, y mientras estén vigentes sus respectivos registros. Esta situación en el fondo es la que se pretende modificar con el Anteproyecto de Ley que se comenta.

Por su parte, la Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios establecida en la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997 (por la cual se aprueba el *Protocolo de Adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio*), emitió su *Reglamento para la Adjudicación de los Contingentes Arancelarios*<sup>7</sup> mediante el cual se administra el otorgamiento de licencias para la importación de productos sujetos a contingente arancelarios y estableció una lista de productos que comprende los siguientes: carne de cerdo, carne de gallo o de gallinas, leche y productos lácteos, papas, porotos, maíz, arroz, tomates. Estos productos corresponden exactamente a los negociados por Panamá ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) a ser importados en determinadas cantidades mediante contingentes arancelarios.

### III. COMENTARIOS ANTE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA

La derogada Ley 3 de 20 de marzo de 1986, contenía elementos importantes en lo que respecta al incentivo de las empresas para la importación de productos con un arancel reducido. Esto queda en evidencia con el cuadro N° 1 ya que por ejemplo para 1999 la partida 0203.2 de 2.00 (Jamones, de Julio de paletas y sus trozos sin deshuesar) que posteriormente mediante el Decreto de Gabinete N° 25 de 13 de Octubre se eliminó y se crearon dos aperturas (0203.22.10 y 0203.22.90) contó con importación por un total de 2,465,608 KN<sup>8</sup> (5,436,665.64 libras).En

<sup>5</sup> Mediante Decreto de Gabinete No. 6 de 16 de febrero de 2000 (Gaceta Oficial No. 23,994 de 19 de febrero de 2000) se redujo el arancel para estos productos (que no se producen en Panamá) al 2%, que llegará al 1% en enero del año 2001 y será libre a partir del 1 de enero de 2002.

<sup>6</sup> Entre los elementos que debieran tomarse en cuenta por parte de la Dirección de Industrias del MICI se encuentran los de existencia suficiente de producción nacional, así como que dicha producción se ofrezca con una calidad aceptable y precio competitivo.

<sup>7</sup> Resolución No. 5-98 de 18 de Noviembre de 1998.

<sup>8</sup> Abreviatura de Kilo Neto.

cuanto a la fracción arancelaria 0203.29.10 (Chuletas deshuesadas o sin deshuesar) se importaron 591,158 KN y en cuanto a la fracción 0203.29.90 (---Las demás) se importaron un total de 1,744,542 KN.

Con respecto a los productos lácteos es importante destacar que las fracciones arancelarias 0402.10.99 (990,703 KN), 0402.2190 (1,581,247 KN), 0402.29.90 (1,100,608 KN) y 0406.90.11 (2,594,360 KN) representan las más significativas en cuanto a niveles de importación.

Con relación a otros productos, las papas (0701.90.00) alcanzaron 3,265,045 KN y los porotos (0713.33.30) 2,297,880 KN. Es importante destacar que estos dos productos pueden destinarse directamente para la venta al consumidor.

CUADRO N° 1													Total					
IMPORTACIONES DEL AÑO 1999 EN KILOS NETOS PARA LAS PARTIDAS DEL ANEXO I													(RESOLUCIÓN N° 5-98 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1998)					
Grupo	Partida	PARTIDA Descripción	MES												Total			
			Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre				
Carne de Cerdo	0203.12.00	--- Jamones, paletas y sus trozos sin deshuesar				20,350											20,350	
	0203.12.90	--- Las demás															90,670	
	0203.19.10	--- Chuletas deshuesadas o sin deshuesar	5,651			59,502	14,582	8,524	17,532	11,210							108,477	
	0203.19.90	--- Las demás	6,379	158		7,930	12,185		18,886	14,789	27,151	28,151	78,448	42,127	25,119		244,570	
	0203.21.10	--- En medias canales		1,823	9,071	9,071											68,964	
	0203.22.00	--- Jamones, paletas y sus trozos, sin deshuesar	118,191	367,131	309,217	216,859	171,060	170,163	136,181	308,589	40,155	47,839	22,861				1,908,246	
	0203.22.10	--- Jamones de pierna y sus trozos												24,971	23,798		98,725	
	0203.22.90	--- Las demás												169,765	196,599		458,637	
	0203.29.10	--- Chuletas deshuesadas o sin deshuesar	62,613	64,563	94,847	64,627	35,993	24,999		25,006	24,999	24,971	47,870	120,670	591,158		1,744,542	
	0203.29.90	--- Las demás	128,072	127,774	412,595	115,453	159,031	149,180	111,641	171,492	102,242	32,741	113,179	121,152	35,230		1,744,542	
	0210.11.10	--- Jamones sin deshuesar	258		272	451	275	390	300			181	270				3,320	
	0210.11.90	--- Las demás	1,178		1,055	1,065	25,563	24,976	1,072	46,800	1,456						102,110	
	0210.19.10	--- Costilla de cerdo		7,710	6,056	9,863	23,088		815	2,168	2,222				461		52,383	
	0210.19.20	--- Jamones deshuesados	11,236	7,051													18,287	
	0210.19.90	--- Las demás	35,241	5,720	6,350	15,000			14,492	20,000	34,680	15,581	51,578	34,739	20,000		253,381	
Leche y productos lácteos	0401.10.00	- Con un contenido de materias grasas, inferior o igual al 1% en peso			1,345	6,470			9,660	7,800				26,265			51,540	
	0401.20.10	-- Leche (líquida) en envases acépticos para larga duración, sin refrigerar			2,800	14,655	7,780							11,625			36,860	
	0402.10.91	--- En envases que no exceden de 1Kg neto (uso exclusivamente doméstico)			5,616	5,729			32,280	1,036	9,756	14					54,431	
	0402.10.99	--- Las demás	5,772	5,160	75,000	150,000	105,000	90,000	61,075	120,570	202,451	46,975	40,500	88,200			990,703	
	0402.21.90	--- Las demás	30,240		7,001	1,950				4,303	770,166	756,775					1,581,247	
	0402.29.90	--- Las demás	11,839		1,620	20,400			12,658	1,980	47,219	200,460	208,657	30,000			1,100,608	
	0402.91.92	--- Evaporadas con un contenido de materias grasas, superior a 1.5% en peso								152							152	
	0403.90.22	--- En polvo, gránulos u otras formas sólidas, en envases cuyo peso sea mayor de 1 Kg neto con un contenido de materias igual o inferior a 1.5% en peso.				45,241											45,241	
	0403.90.23	--- En polvo, gránulos u otras formas sólidas, en envases cuyo peso sea mayor de 1 Kg neto con un contenido de materias superior a 1.5% en peso.	30,000														30,000	
	0402.99.92	--- Evaporadas, con un contenido de materias grasas, superior a 1.5% en peso											112,210				112,210	
	0402.99.99	--- Las demás		67	162		255	30	419	199			48	321			80	
	0403.90.13	--- Cujada	80,000	100,000	20,000	20,000			60,000				220,000				580,000	
	0404.90.11	--- Crema (nata)	19,000	18,750			17,600	18,520	19,625	19,000			18,000	19,825	18,750		158,980	
	0404.90.19	--- Las demás						4,898	4,082	2,222							11,202	
	0404.90.99	--- Las demás			18,000												18,000	
0406.10.90	--- Los demás		13,975		20,395	13,248	481	16,788	30,311	13,248	718	295	17,835	127,294		229,880		
0406.30.00	- Queso fundido excepto rayado o en polvo		3,609	451	106	383	81	267	1,006			966				976		
0406.90.11	--- Para uso industrial sin partir, en envaques de 20.0 KN o más															7,845		
Papas	0701.90.00	- Las demás	598,192	110,000	280,000	15,000	180,000	60,000	459,200	100	200,000	860,000	271,560	158,400			2,594,360	
	0713.33.30	--- Porotos colorados	742,347	684,214	181,426	48,720	13,536	93,197	18,318	19,625	18,318	45,219	165,499	604,172	3,265,045		4,019,208	
	1005.90.90	--- Los demás (maíz sin preparar ni molido)	40,954	211,556	101,575		320,255	69,736	89,024	207,496	380,730	166,977					2,297,880	
	1006.10.90	--- Los demás	15,465,869	16,768,177	31,088,380	2,387,070	21,800,322	33,690,089	4,304,999	17,116,480	24,143,888	31,047,771	15,480,869	22,808,681			236,102,585	
	1006.10.90	--- Arroz descascarrillado (arroz cargo o arroz pardo)	596	2,122,863	677	1,879,561	289		11,772			4,450					4,019,208	
	1006.20.00	--- Arroz semiblanqueado o blanqueado incluso pulido o glaseado			1,333												1,333	
	1006.30.00	--- Arroz partido	12,006	723,330	1,870	13,538	200,020	818,860	12,113	404,413	20,075	4,387	733	4,759			2,216,104	
	1006.40.00	--- Los demás troceado o quebrantados					1,056	2,061									3,117	
	1104.23.20	--- Los demás			63,240												63,240	
	1104.23.90	--- Los demás				2,467			397	3,946		1,076			3,579		11,455	
	Preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre	16024110	--- Jamones y trozos de Jamón															
		16024190	--- Las demás	10,889	11,349	33,565	29,308	14,810	15,629	20,631	10,697	18,661	29,456	28,693	51,771			275,449
		16024210	--- Envasado herméticamente o al vacío	400	1,963	8,776	674			29,875	10,798	62,464	74,961	7,297	34,963	68,466		300,617
		16024290	--- Las demás			525		280		830			180		72,253			16,524
		16024913	--- Jamonadas en envases mayores de 1 Kilo neto					18,000										58,992
16024919		--- Las demás	255	30,276	543	331	104	60	79	260	823	21,000	7,186	2,158			44,875	
Derivados del Tomate		2002.90.11	--- Pures				6,132			262	5,135	21,467	5,528	68				59,951
		2002.90.12	--- Pasta cruda o pulpa	409,614	1,815	737,942	19,855	25,468	22,576			112,311	356,647	244,886	244,252			2,175,366
		2002.90.19	--- Los demás			6,255	16,398			433	339	18,839	1,188					46,129

Nota: Algunas partidas que son parte del Anexo I han sufrido aperturas por lo cual no aparecen como originalmente se encontraban. Fuente: Contraloría General de la República.

A pesar de esta situación es necesario señalar que existen productos dentro del Anexo I de la Resolución N° 5 - 98 de la Comisión de Licencias de Contingentes Arancelarios que se presentan al momento de su respectivo trámite de internación ante el recinto aduanero correspondiente en calidad de materia prima para la industria. De estos productos es necesario señalar que existen algunos que una vez importados son objeto de transformación por parte de la

industria o en su defecto pueden ser objeto de mezcla con otros productos para obtener un producto terminado diferente para uso de otro sector de la industria o como producto final destinado al consumidor.

En cambio, existen productos que una vez importados poseen tanto la posibilidad de ser convertidos en materia prima para la industria o en su defecto con bajos o nulos niveles de transformación ser vendidos como producto terminado simplemente con un empaque o envasado demostrando un bajo nivel de valor agregado nacional. En este aspecto es importante tomar en cuenta y señalar que la OMC, en el Acuerdo sobre Normas de Origen (artículo 9, numeral 2), indica que el criterio de la transformación sustancial es sumamente importante ya que se refiere a la utilización de cambio de subpartida o partida arancelaria así como también al criterio (complementario) de porcentajes ad valorem y/o operaciones de fabricación o elaboración que sufre el producto en cuestión. En este sentido, el criterio de transformación sustancial nos puede dar mejores luces al momento de considerar qué productos deben ser incluidos dentro de la lista mencionada.

Es importante señalar el hecho de que el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), dado los beneficios en materia de importación de la Ley 3 de 1986, debe poseer los mecanismos para determinar qué uso se le da a la materia prima en el proceso productivo o si el producto importado como materia prima es utilizado, sin una transformación sustancial, para la venta al consumidor.

La posición de la CLICAC se encamina a señalar que aún cuando la intención del mencionado anteproyecto de Ley es razonable, consideramos oportuno que antes de debatir la lista (Anexo I) se realice una depuración con el propósito de conseguir o concentrar los productos que una vez importados son objeto de leves o nulas transformaciones y que desvirtúen de esta manera las intenciones iniciales de la Ley 3 de 1986.

La propuesta de modificación presentada pudiera asimilarse en términos prácticos con un vencimiento anticipado de los registros industriales, a efectos específicos del beneficio de poder importar pagando sólo un 3% de derecho de importación aquellas materias primas que han sido calificadas como sensitivas por el Órgano Ejecutivo.

## **CONCLUSIONES**

1. La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor considera oportuno que dado que los registros industriales vencen conforme a lo acordado en la negociación de Panamá ante la OMC, la lista de productos comprendida en el Anexo I de la Resolución 5-98 de 18 de noviembre de 1998, sea depurada conforme al criterio de la transformación sustancial que se establece en el Acuerdo sobre Normas de Origen, artículo 9, numeral 2.
2. De forma similar a la experiencia de Panamá en la determinación del origen de productos amparados en acuerdos comerciales o en el examen del cumplimiento de los requisitos sobre Valor Agregado Neto para el otorgamiento de los Certificados de Abono Tributario, sería necesario que para una aplicación efectiva del criterio de transformación sustancial que

pueda finalmente ser adoptado, las autoridades pertinentes cuenten con los procedimientos y recursos adecuados que permitan la fiscalización del cumplimiento de dicho criterio.

3. En la medida que los productos de la lista comprendida en el Anexo I de la Resolución 5-98 de 18 de noviembre de 1998 sean importados y no sufran una transformación sustancial debe procurarse su exclusión de los productos sujetos a un pago del 3% o menos tal cual lo estableció en principio la Ley 3 de 20 de marzo de 1986.