



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

**NOTA TÉCNICA N° 30 – 7 DE MARZO DE 2003
ACTUALIZADA EL 19 DE AGOSTO DE 2004**

**Análisis del Proyecto de Decreto de Gabinete
por el cual se Establece una Política Nacional
de Hidrocarburos en la República de Panamá
y se Toman Otras Medidas ¹**

¹ El presente documento institucional fue elaborado por el Lic. Manuel De Almeida

COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

Análisis del Proyecto de Decreto de Gabinete por el cual se Establece una Política Nacional de Hidrocarburos en la República de Panamá y se Toman Otras Medidas

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es evaluar en qué medida el Proyecto de Decreto de Gabinete permitiría cumplir con uno de los considerandos que literalmente reza: “Que es imperativo para el Estado impulsar la comercialización de los hidrocarburos desde su importación y producción hasta llegar al consumidor final, y con ello contribuir a incentivar una sana competencia que beneficie al consumidor final”.

Se hace del conocimiento de los lectores que el Ministerio de Comercio e Industrias no ha circulado un borrador oficial de proyecto de Decreto de Gabinete relacionado con el mercado de hidrocarburos. Los comentarios a continuación son realizados sobre un documento de trabajo en circulación obtenido de agentes económicos activos en el mercado en referencia.

En función del objetivo de este informe, en lo que sigue no se realizará un análisis de todos y cada y uno de los artículos del Decreto de Gabinete, sino que nos centraremos en aquellos artículos que a juicio de la CLICAC merecen mayor reflexión.

REVISIÓN DE ARTÍCULOS

Artículo 2: Veremos en el desarrollo de este análisis que la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias (DGH) tiene una injerencia directa en la mayoría de las funciones normales de una empresa. Entendemos que es necesario un control por cuestiones de seguridad y calidad, pero hay información solicitada que al ser estrictamente confidencial podría rebasar una justificación por cuestiones de seguridad.

Artículo 3: Se exige, únicamente a las nuevas empresas, aportar compromiso de crédito para financiar no menos del 50% del costo de las inversiones que el contratista se compromete a realizar. Este requisito, igual que otros, se constituye en barrera a la entrada para los nuevos agentes económicos en el mercado de hidrocarburos. Aunque estamos seguros que el objetivo del Decreto de Gabinete no es favorecer a las empresas establecidas, varios de los requisitos que se solicitan a los nuevos entrantes en este mercado, en la práctica ofrecen ventajas a las empresas ya establecidas sobre las que quieren ingresar a este mercado, lo que no coadyuva a una mayor competencia en el mercado de comercialización de hidrocarburos en Panamá.

Es dable preguntarse por qué no se le solicita a las empresas ya existentes el mismo requisito, si ellas también, presumiblemente, tendrán que hacer nuevas inversiones ya que en lugar de comprarle a Refinería Panamá directamente, como hacían hasta el pasado reciente, quizás importarán el combustible, por lo que posiblemente algunas también tendrán que invertir en nuevos tanques de almacenamiento ya que no tendrán la facilidad de comprar en Refinería

Panamá o incluso darle directamente la orden de compra a sus clientes para que fuesen a abastecerse a Refinería Panamá directamente como lo hacían anteriormente.

El requisito del compromiso de crédito del 50% del costo de inversiones se puede subsanar solicitando referencias de crédito bancarias nacionales y/o internacionales, sin ocasionar un gasto financiero adicional al nuevo entrante.

Artículo 13: Se especifica que a los contratistas de zonas libres de petróleo les está prohibido cualquier acto que vulnere la libre competencia y la libre concurrencia en los términos contemplados en la Ley 29 de 1996. Esto nos parece muy positivo.

Artículo 15: En casos fortuitos, fuerza mayor o emergencia nacional la DGH podrá introducir los derivados de petróleo necesarios para abastecer el mercado doméstico al costo de operación, utilizando las instalaciones de almacenamiento de las zonas libres de petróleo, si fuese necesario. Nos parece que no es función del Estado abastecer el mercado doméstico, sino crear las condiciones apropiadas para que las empresas privadas puedan abastecerlo. Para esto deben eliminarse las barreras a la entrada y crear incentivos a la industria nacional de hidrocarburos. Además, operativamente nos parece complicado para la DGH abastecer el mercado doméstico, ya que existen muchos trámites burocráticos que deben realizarse para lograr este cometido, como autorizaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Contraloría General de la República (CGR), además de hacer los contactos con las empresas internacionales que abastecen combustibles (proveedores). Sería mucho más fácil para un importador local establecido lograr este objetivo, si se crean las condiciones adecuadas, antes que para la DGH en función de sus propias dinámicas internas.

Artículo 17: Entre los requisitos especiales que se exigen a los contratistas de zonas libres de petróleo se especifica una descripción detallada y documentada que demuestre poseer experiencia en el almacenaje, distribución y manejo de productos derivados de petróleo por lo menos durante los tres (3) últimos años. Esta experiencia que se pide a la empresa puede ser otra barrera a la entrada de nuevas empresas. Por ejemplo, un grupo de personas con experiencia de más de diez años en almacenaje, distribución y manejo de productos derivados de petróleo deciden establecer una empresa propia para realizar estas mismas funciones. La empresa no posee la experiencia solicitada, pero las personas que la conforman tienen más de diez años de experiencia, no se considerará esta una experiencia válida para el establecimiento de la nueva empresa? Pensamos que debe ser válida, pero como está la redacción del artículo, esta empresa no cumpliría la exigencia solicitada.

Artículo 21: Entre las obligaciones de los contratistas se especifica proporcionar, sin costo alguno para el Estado, locales, espacios y facilidades para diferentes Instituciones de éste. También se les obliga a asumir los costos de transporte público o suministrar transporte desde la vía principal más próxima a la Zona Libre de Petróleo y de alimentación que requieran los funcionarios regularmente asignados por las autoridades competentes para laborar en la Zona Libre de Petróleo.

Los contratistas pagan impuestos al Estado. Nos parece una carga financiera adicional a las empresas que quieran establecerse en nuestro país todas estas erogaciones que se les obliga a

hacer. Si lo que queremos es atraer nuevos inversionistas y empresas a Panamá que ayuden al progreso nacional y a la apertura del mercado de combustibles, esta obligación constituye un desincentivo a este objetivo. Aunado a esto, puede ser una fuente potencial de corrupción o, si se quiere atenuar, de captura regulatoria ya que se es dable preguntarse si se atreverán los funcionarios encargados de las inspecciones a sancionar o investigar a profundidad a aquellas empresas que les están proporcionando recursos para su alimentación y transporte.

Artículo 26: Entre los requisitos especiales para obtener el permiso de usuario de zona libre de petróleo también se pide experiencia previa de los últimos dos años en la actividad que pretende realizar, con indicación de la procedencia, especificaciones, descripción y calidad de los productos correspondientes.

Aquí estamos en una situación similar a la planteada en el artículo 17. Qué sucede si la empresa no tiene la experiencia exigida, pero las personas que la forman sí la tienen, ya que laboraban en otras empresas del sector?. Esto es perfectamente válido en Panamá. Pueden existir muchos profesionales de amplia experiencia en el sector que trabajan o trabajaban para Refinería Panamá o algunas de las cinco distribuidoras de combustible establecidas en nuestro país y deciden iniciar un negocio propio aprovechando la apertura del mercado, esta nueva empresa no podrá ingresar al mercado por no tener experiencia previa. Esto indudablemente se constituye una barrera a la entrada que afecta la libre competencia, algo que quiere evitar este Proyecto de Decreto de Gabinete según señalamos al comentar el artículo 13.

Artículo 40: Se especifican los requisitos especiales que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que presten los servicios de inspección independientes para la industria petrolera. Deben obtener un permiso de inspector independiente expedido por la DGH. Para hacerse acreedor a este permiso debe estar acreditado ante el Consejo Nacional de Acreditación o comprobar la experiencia en el ramo de la inspección independiente en la industria petrolera durante los tres últimos años. Nuestro comentario en este artículo es exactamente igual a los hechos en los artículos 17 y 26. Adicionalmente, es importante comentar que el Consejo Nacional de acreditación, establecido mediante Ley 23 de 1997, no ha sido constituido.

Artículo 43: Entre los requisitos que se solicitan a las personas naturales o jurídicas que quieran establecer una planta para refinar hidrocarburos está poseer experiencia en la refinación de petróleo crudo, por lo menos durante los últimos cinco años. Aquí nos encontramos con un caso similar al artículo anterior. Estamos conscientes que la refinación de petróleo es una actividad mucho más delicada y sensitiva que sólo distribuir o vender combustible. De esta forma, estamos de acuerdo que deben exigirse requisitos que garanticen la calidad del combustible refinado.

Pensamos que en este caso deben tenerse adecuados controles de calidad *ex post*. Una empresa puede demostrar experiencia previa en refinación de petróleo en otro país, pero esto no significa que su operación será exactamente de la misma calidad en nuestro país. Deben existir los reglamentos, mecanismos y laboratorios adecuados de control de calidad *ex post* para validar la calidad de los productos.

Artículo 47: Se exige a todo importador-distribuidor de productos derivados de petróleo para la venta en el mercado doméstico un inventario promedio diario que represente 10 días del promedio de sus ventas de cada producto derivado de petróleo en el mercado doméstico. Este requisito de 10 días de inventario se exigía a Refinería Panamá cuando era la única refinería existente en Panamá, y las condiciones especificadas en el contrato de refinería con la nación hacían inviable la importación de combustibles, ya que la tarifa de protección se convertía en un precio de exclusión para nuevos entrantes al mercado.¹

Puede entenderse este requisito cuando existe una única empresa de refinación de combustibles en el país y las importaciones son marginales, pero no puede justificarse en el caso de una total apertura del mercado. Las empresas deben tener libertad de manejar sus inventarios según sus condiciones económicas y variables que toman en cuenta para tomar decisiones como son: proyección de ventas, precios internacionales, flujo de efectivo, disponibilidad de materia prima, costos de producción. Existen razones comerciales totalmente justificadas por medio de las cuales una empresa puede tener inventarios por debajo de 10 días. No conocemos de ningún otro sector industrial o comercial que se le exija un inventario mínimo para su funcionamiento.

A las empresas que no tengan un historial de ventas diarias de productos derivados de petróleo en el mercado doméstico durante los meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Decreto de Gabinete tendrán que mantener un inventario promedio equivalente al 5% del total de la demanda de productos derivados de petróleo en el mercado doméstico durante los meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Decreto de Gabinete.

La anterior exigencia nos parece contraproducente. No puede exigirse a una empresa, en ningún sector de actividad económica, que mantenga un inventario de 5% de las ventas nacionales. Esto no favorece la libertad de empresa, especialmente la de pequeñas empresas sin una cartera de clientes previamente establecida, como ya la tienen las cinco grandes distribuidoras de combustible existentes en nuestro país. Este requisito, al igual que varios de los anteriores que hemos explicado al final de cuentas terminan por beneficiar a las empresas ya establecidas al dificultar el ingreso de nuevas empresas a este mercado. Si se quiere la apertura de mercado y contribuir a incentivar una sana competencia que beneficie al consumidor final como se plantea en uno de los considerandos del Proyecto de Decreto de Gabinete, estos requisitos no contribuyen en nada a dicha sana competencia ni a la libre concurrencia en el mercado de hidrocarburos.

En este mismo artículo hay un párrafo relacionado con empresas importadoras o plantas de gas licuado de petróleo donde también se les exige un inventario mínimo. Por las mismas razones expuestas en los artículos anteriores esto nos parece inconveniente.

Artículo 49: Se exigen una gran cantidad de informes mensuales con información confidencial que deben enviarse al inicio del mes a la DGH. Se exige: inventario, al inicio del mes, por cada producto; compras, ventas, inventario final del mes por cada producto; el total de ventas por producto y el total de ventas exoneradas del pago del Impuesto de consumo o cualquier otra tasa

¹ Para más detalles sobre este tema puede analizarse el informe confeccionado por la entonces Dirección Ejecutiva Económica de la CLICAC titulado “Evaluación integral del contrato Ley N° 35 entre el Estado y Refinería Panamá, S.A. (Ley N° 31 de 1992): elementos para una posible renegociación”, Agosto de 1998.

o gravamen por producto y **cliente**. Por cuestiones de control actualmente las empresas distribuidoras deben enviar informes mensuales a la DGH, pero con la apertura del mercado se solicitarán más informes que los que se piden hoy día, lo que no deja de llamar la atención dado el objetivo de liberalizar el mercado de hidrocarburos.

La parte que más nos preocupa es el detalle de los clientes, ya que esta es información muy sensitiva y estratégica para toda empresa. Esta es información confidencial muy importante para cualquier empresa que un competidor estaría dispuesto a pagar cualquier precio por obtener. Sería importante que se justificara adecuadamente las razones que avalan todo este detalle en la información que requiere la DGH, ya que incluso solicitan información que está dentro de las funciones de control y auditoría que debe realizar el MEF y la CGR.

Artículo 57: Se exige a todo importador-distribuidor retener muestras del producto que se venda en el mercado doméstico y retenerlas como mínimo 15 días calendarios, para uso en caso de cualquier reclamo sobre la calidad del producto vendido. Aunque el objetivo puede ser justificado, operativamente este mecanismo puede ser fácilmente violado. Cómo, cuándo, bajo qué procedimiento se harán las muestras, quién garantizará que las muestras almacenadas son de la fecha estipulada, quién las almacenará?. Si no se establece un procedimiento claro y detallado, lo especificado en este artículo no será más que letra muerta sin ninguna aplicación práctica o credibilidad en caso de existir algún reclamo por parte de un cliente.

Artículo 65: Los contratistas deberán informar a la DGH de cualquier paro temporal o reducciones programadas en sus operaciones que afecten el almacenamiento, importación y distribución de productos derivados de petróleo al mercado doméstico, cuya duración sea mayor de 24 horas tan pronto sea decidida con un mínimo de quince días hábiles. Puede ser muy difícil, y en casos virtualmente imposible, para una empresa notificar siempre por lo menos quince días antes, ya que puede suceder que por cualquier mantenimiento o problema en la cadena de producción o comercialización una empresa programe dicho paro temporal únicamente con uno o pocos días de anticipación. De darse esta situación cómo podría dar aviso la empresa a la DGH con 15 días de anticipación? Este artículo no establece ningún tipo de excepciones al plazo en el que debe notificarse a la DGH, por lo que nos parece prudente que se considere una posibilidad en este sentido.

En el mismo artículo se señala que debe avisarse a la DGH el cierre definitivo de las instalaciones de una zona libre de petróleo con un plazo mínimo de un año calendario. No parece factible, al menos en todos los casos, que una empresa pueda cumplir con este tipo de exigencias de aviso, ya que lo más probable es que una empresa no sepa un año antes que va a cerrar. Existen muchas condiciones en el mercado que pueden hacer que una empresa que tiene problemas económicos se recupere y no cierre. Por otro lado, una empresa sin problemas económicos serios puede cerrar debido a factores coyunturales nacionales o mundiales, debido a daños irreparables, a pérdida de clientes importantes, a un accidente, a una decisión de la casa matriz (en el caso de transnacionales o empresas subsidiarias) que no necesariamente internalizan el tipo de exigencias que se plantean en este Proyecto de Decreto de Gabinete.

En el acápite c del mismo artículo se señala que en el caso de interrupciones parciales o totales de las actividades debido a accidentes u otras emergencias debe avisarse a la DGH en un plazo

no mayor de doce horas después de ocurrido el evento, lo que nos parece perfectamente lógico en función de la necesidad que tiene el Estado de estar informado sobre eventos que puedan afectar el suministro de productos a los mercados.

Artículo 71: Se establecen las variables y fórmulas que se utilizarán para calcular el precio de paridad de importación. Este precio de paridad surge con el contrato Ley N° 35 (Ley 31 de 1992) del Estado con la Refinería Panamá, que como dijimos, conjuntamente con la tarifa de protección se convirtió en un precio de exclusión. El objetivo era garantizar un precio “accesible” a los distribuidores y que la Refinería Panamá no abusara de su monopolio. Si se está promoviendo la apertura del mercado, si existirán varias empresas importadoras-distribuidoras no entendemos la justificación para establecer un precio de paridad permanentemente. Quizás se pueda justificar únicamente durante un breve tiempo al inicio de la liberación del mercado, para evitar que en los momentos iniciales se produzca una alteración importante de los precios al público. Una vez eliminadas las barreras a la entrada, y en ausencia de conductas anticompetitivas, será la libre competencia la que provoque que los precios se mantengan a un nivel óptimo para los agentes económicos involucrados en este mercado.

Por otro lado, la redacción del artículo señala que el precio de paridad “será el precio máximo al cual las empresas importadoras-distribuidoras de productos derivados de petróleo deberán **comprar** para la venta en el territorio aduanero de la República de Panamá” (énfasis suplido). Cómo se puede establecer el precio al que una empresa debe comprar a otra en el extranjero (en el caso de los importadores). Significa esto que si el precio al que la empresa importará es superior al que se calcula con las fórmulas establecidas en el precio de paridad, se prohibirá a la empresa que importe?

En otro párrafo del mismo artículo se especifica que el precio de paridad de importación para los hidrocarburos líquidos no será menor al precio FOB de los productos en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América más \$0.09 por galón. No creemos necesario que se establezca un precio de paridad, pero además de esto se especifica que el precio no podrá ser menor que un precio estipulado más nueve centavos. Si se quiere beneficiar al consumidor, mientras más bajo el precio de importación mejor, cómo entonces se crean restricciones al precio de compra y se establece un precio mínimo. Es preocupante como en muchos artículos de este Proyecto de Decreto de Gabinete, que busca el beneficio de la competencia y del consumidor se establezcan tantas medidas y controles que ocasionan exactamente lo contrario a lo que se busca.

Artículo 79: Los contratos para operar una zona libre de petróleo tendrán una duración de hasta 20 años y podrán ser prorrogados hasta por cinco años a solicitud del contratista. Este plazo máximo nos parece un poco prolongado. Si los contratos están bien diseñados quizás este plazo puede justificarse. Sin embargo, se requiere cumplir los requisitos mínimos para proteger los intereses del país y de la empresa, con los adecuados mecanismos de solución de controversias especificados en el contrato.

Los contratos de refinación de petróleo crudo tendrán una duración hasta de 25 años y podrán ser prorrogados hasta por cinco años a solicitud del contratista. Esta duración máxima nos parece un poco exagerada. Aquí hacemos los mismos comentarios que hicimos en el párrafo anterior, los contratos deberán estar bien diseñados para proteger los intereses tanto del país como de la

empresa. Existe un antecedente en este sentido, el contrato del Estado con Refinería otorgaba más beneficios a la empresa que los que recibiría el país.²

Artículo 80: Se establece la duración de los permisos y prórrogas de diferentes tipos de agentes económicos e instituciones, ya sea personas naturales o jurídicas, que existen o se crean a través de este Decreto de Gabinete. En la mayoría de los casos la duración de los permisos es cinco años, lo que nos parece un plazo adecuado. El permiso de usuario de zona libre de petróleo tipo B sólo tendrá una duración de un año, la cual nos parece poco.

Es bien importante que el otorgamiento de los permisos y su renovación esté claramente reglamentada, para que se haga mediante un proceso completamente objetivo y transparente sin ningún tipo de discrecionalidad. Es necesario establecer los parámetros que se analizarán y diseñar de forma estándar los contratos entre los diferentes agentes económicos involucrados y el Estado.

Artículo 82: Se especifica que el contratista podrá dar por terminado el contrato en cualquier momento, previo aviso en un término no menor de un año calendario. Como explicamos en el artículo 65 nos parece sumamente difícil para una empresa saber con certeza que cerrará aproximadamente un año después.

Artículo 89: Se crea un comité de coordinación de las actividades de hidrocarburos que estará integrado únicamente por miembros del sector estatal. Nos parece necesario que haya representantes del sector privado en dicho comité. Deben existir por lo menos tres representantes adicionales con derecho a voz, pero no a voto. Proponemos que sea un representante de los importadores-distribuidores, uno de los minoristas (concesionarios) y uno de los consumidores. Lo anterior permitiría que aunque sean los representantes gubernamentales quienes tomarán las decisiones, éstas no se den sin la debida retroalimentación con los agentes involucrados, quienes al no tener derecho a voto no pueden controlar la toma de decisiones.

Artículo 106: En este artículo se establecen las fianzas y pólizas según los diferentes tipos de contratos y permisos. Nos parece exagerada la fianza de cumplimiento de un millón de dólares y la póliza de seguro contra incendio también de un millón de dólares que se exigen a los importadores-distribuidores de derivados de petróleo para la venta en el mercado doméstico. Estos montos pueden pagarlos las cinco grandes distribuidoras ya establecidas en nuestro país, pero significan un compromiso financiero importante para nuevos importadores-distribuidores de tamaño pequeño y mediano que quieran ingresar al mercado de hidrocarburos de nuestro país.

Estamos de acuerdo que debe garantizarse el cumplimiento de los compromisos y estar cubiertos en caso de cualquier accidente. Pero existen mecanismos de control, reglamentos técnicos, auditorías operativas y otros mecanismos que pueden utilizarse para lograr el mismo objetivo de forma más eficaz sin afectar a las empresas existentes o que quieran ingresar al mercado.

Algo similar ocurría con los requisitos que exigía Refinería Panamá a los distribuidores que querían comprarle combustible. El monto de las compras mínimas mensuales, las fianzas y

² Para más detalles sobre este tema puede analizarse el informe confeccionado por la Dirección Ejecutiva Económica de la CLICAC citado anteriormente.

seguros que se exigían eran de tal magnitud que hacían prácticamente imposible a un distribuidor de tamaño mediano o a un grupo de concesionarios que se agruparan comprar directamente a Refinería Panamá. Nos parece que no es conveniente que esta situación se repita con un mercado abierto.

También se exige una póliza de seguro contra incendio de un millón de dólares a los importadores-distribuidores de gas licuado de petróleo para la venta en el mercado doméstico. Esta también nos parece, al menos inicialmente, excesiva, por lo que sugerimos en todo caso su revisión.

CONCLUSIONES

Muchos de los requisitos exigidos crean barreras a la entrada a nuevos agentes económicos, lo que afecta la libre concurrencia. Algunos requisitos son fáciles de cumplir para las empresas ya establecidas, como experiencia previa por ejemplo, pero muy difíciles para los nuevos entrantes.

Los requisitos de inventario mínimo también son exagerados en un mercado en el que se quiere establecer la libre empresa. Estos inventarios mínimos ocasionan un gasto financiero adicional a la empresa y afectan el plan de mercadeo que pueda tener ésta.

El establecimiento del precio de paridad de importación o cualquier otro precio es un mecanismo de regulación que no debe aplicarse de forma permanente, quizás únicamente al inicio de la apertura del mercado como precio de referencia. Además, no puede establecerse el precio al que un importador le comprará a una empresa en el extranjero, ya que el precio lo determinará las condiciones del mercado internacional.

La duración máxima de los contratos para operar una zona libre de petróleo y una empresa de refinación de petróleo crudo nos parecen un algo exagerados. Lo importante en todos estos tipos de contratos y permisos es que estén bien diseñados, que no haya ambigüedad y que estén protegidos los intereses tanto del Estado como de las empresas por igual.

Luego de analizado en detalle el Decreto de Gabinete por el cual se establece una política nacional de hidrocarburos en la República de Panamá llegamos a la conclusión que tal como está el Decreto de Gabinete se dificulta lograr el objetivo de impulsar la comercialización de los hidrocarburos y de contribuir, simultáneamente, a incentivar una sana competencia que beneficie al consumidor final.

ANEXO A
NOTA TÉCNICA N° 30 – 19 DE AGOSTO DE 2004

Análisis de las modificaciones al Decreto de Gabinete N° 36 por el cual se Establece una Política Nacional de Hidrocarburos en la República de Panamá y se Toman Otras Medidas

INTRODUCCIÓN

Dando seguimiento a la Nota Técnica N° 30 del 7 de marzo de 2003, por medio de la cual se analiza el Proyecto del Decreto de Gabinete por el cual se establece una Política Nacional de Hidrocarburos se procede a realizar el presente informe.

La Nota Técnica 30 fue escrita tomando como base un Proyecto de Decreto de Gabinete, el cual sufrió modificaciones y se convirtió en Decreto de Gabinete N° 36, aprobado y publicado el 22 de septiembre de 2003 en Gaceta Oficial.

Sin embargo, menos de un año después, este Decreto de Gabinete ha sufrido dos modificaciones. La primera el 18 de febrero de 2004 donde se modifica el artículo 94 y la segunda el 21 de julio de 2004 donde se modifican los artículos 6, 59, 60 y 96 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

El 30 de julio de 2004 es publicada en la Gaceta Oficial la Resolución N° 13 del Ministerio de Comercio e Industrias por la cual se adopta el Procedimiento para el Registro de transportistas de productos derivados de petróleo.

ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES

El 18 de febrero de 2004 fue aprobado en el Consejo de Gabinete el Decreto N° 6 por el cual se modifica el artículo 94 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003. Básicamente la modificación consiste en extender el período de adecuación para que los agentes económicos puedan cumplir con los requerimientos exigidos en las diferentes instituciones del Estado.

Todas las personas naturales o jurídicas que actualmente realicen actividades contempladas en el Decreto de Gabinete tendrán 12 meses a partir de su promulgación para cumplir los requisitos exigidos, en lugar de 6 meses que planteaba el decreto original. Las empresas que se dediquen a la refinación, reciclaje y plantas lubricantes, tendrán un plazo de 14 meses en lugar de los 8 meses planteados en el Decreto originalmente.

El 21 de julio de 2004 fue aprobado en el Consejo de Gabinete el Decreto N° 23 por el cual se modifican los artículos 6, 59, 60 y 96 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En el artículo 6 se modifican tres literales y se añade uno nuevo. Este artículo establece los requisitos comunes para solicitar la celebración de un contrato y/o el otorgamiento de un permiso. En la Nota técnica N° 30 se habían identificado varios requisitos que se convertían en barreras a la entrada a nuevos agentes económicos que quisiesen participar en el mercado de hidrocarburos.

Entre las barreras identificadas en la Nota Técnica N° 30 se menciona el requisito para las nuevas personas naturales o jurídicas de aportar compromiso de crédito para financiar no menos del 50% del costo de las inversiones que el contratista o poseedor de un permiso se compromete a realizar, emitido por una entidad financiera reconocida establecida en Panamá (artículo 6, literal b). En la modificación se establece que “deberán aportar evidencia de solvencia económica o compromiso de crédito para financiar el costo de las inversiones que el contratista o

poseedor de un permiso se compromete a realizar, emitido por una entidad financiera reconocida establecida en Panamá”.

El literal g del mismo artículo también fue modificado. En este literal se exigía certificación de la Autoridad del Canal de Panamá de que el área donde el interesado pretende desarrollar su actividad no se encuentra dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal de Panamá. En caso de que el área donde se propone realizar la actividad esté dentro del área de operación del canal se requerirá presentar permisos de compatibilidad y autorización de uso de aguas y riberas expedidos por la Autoridad del Canal de Panamá.

En la modificación se exceptúan de este requisito todos los usuarios de Zonas Libres de Petróleo tipo A, las plantas lubricantes y las empresas Importadoras-Distribuidoras que alquilen estructuras existentes quienes deberán aportar las certificaciones emitidas a nombre de la Zona Libre de Petróleo o del dueño de las estructuras a utilizar.

En la Nota Técnica N° 30 también se había identificado como una barrera a la entrada para nuevas empresas el requisito de mantener una Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados de Petróleo promedio equivalente al 5% del total de la demanda de productos derivados de petróleo en el mercado doméstico durante los meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del Decreto de Gabinete o de la expedición del respectivo permiso de Importador-Distribuidor (artículo 59).

En la modificación al Decreto de Gabinete N° 36 se disminuye esta cantidad, ya que se señala que las nuevas empresas tendrán que mantener una Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados de Petróleo diaria que represente el 4% de diez (10) días del promedio diario del total de la demanda de productos derivados de petróleo en el mercado doméstico, calculado mensualmente, durante los meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del Decreto de Gabinete o de la expedición del respectivo permiso de Importador-Distribuidor.

También se modificó el artículo 60 donde se establece el cálculo de esta Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados de Petróleo. La modificación es más clara y detallada sobre el procedimiento para el cálculo de esta Reserva.

El artículo 96 que establece las fianzas y pólizas también fue identificado en la Nota Técnica N° 30 como una gran barrera a la entrada por las exageradas fianzas y pólizas establecidas. En la modificación el monto de las fianzas y pólizas para obtener el permiso como Importador-Distribuidor de Derivados de Petróleo para la venta en el mercado doméstico se redujeron a la mitad en tres casos y menos de la mitad en otro caso.

Para obtener el permiso como Importador-Distribuidor de gas licuado de Petróleo para la venta en el mercado doméstico también hubo reducciones que se resumen en el siguiente cuadro:

Tipo de fianza o póliza	Importador-Distribuidor de Derivados de Petróleo		Importador-Distribuidor de gas licuado de Petróleo	
	Original	Modificado	Original	Modificado
Fianza de cumplimiento	200,000	100,000	50,000	50,000
Fianza de garantía para estudio de impacto ambiental y mitigación	250,000	100,000	150,000	100,000
Póliza de seguro contra derrame, contaminación, explosión, etc.	500,000	250,000	500,000	250,000
Póliza de seguro contra incendio	1,000,000	500,000	1,000,000	500,000
Total pólizas y fianzas	1,950,000	900,000³	1,700,000	900,000

El resto de los contratos y permisos no sufrió ningún tipo de modificación.

Con las modificaciones realizadas al Decreto de Gabinete N° 36 de 2003 se disminuyen de forma importante las barreras a la entrada de nuevos agentes económicos al mercado de hidrocarburos.

La Resolución N° 13 del Ministerio de Comercio e Industrias por la cual se adopta el Procedimiento para el Registro de transportistas de productos derivados de petróleo es publicada en la Gaceta Oficial el 30 de julio de 2004. Este procedimiento es hecho con base en los artículos 39, 41 y 42 del Decreto de Gabinete N° 36.

Luego de analizado este procedimiento no hemos encontrado ningún aspecto restrictivo a la competencia o elevación de barreras a la entrada.

CONCLUSIÓN

A menos de un año de haber sido publicada la Nota Técnica N° 30 donde se analizó el Proyecto del Decreto de Gabinete por el cual se establecía una Política Nacional de Hidrocarburos ha rendido frutos, ya que se han realizado modificaciones a varios artículos que se habían identificado como restrictivos de la competencia porque elevaban barreras a la entrada para nuevos agentes económicos en el mercado de hidrocarburos.

Estas modificaciones promoverán la libre competencia y harán que éste sea un mercado más desafiante.

³ En la Gaceta Oficial como total de pólizas y fianzas para este tipo de permiso está escrito 900,000 cuando en realidad la suma es 950,000