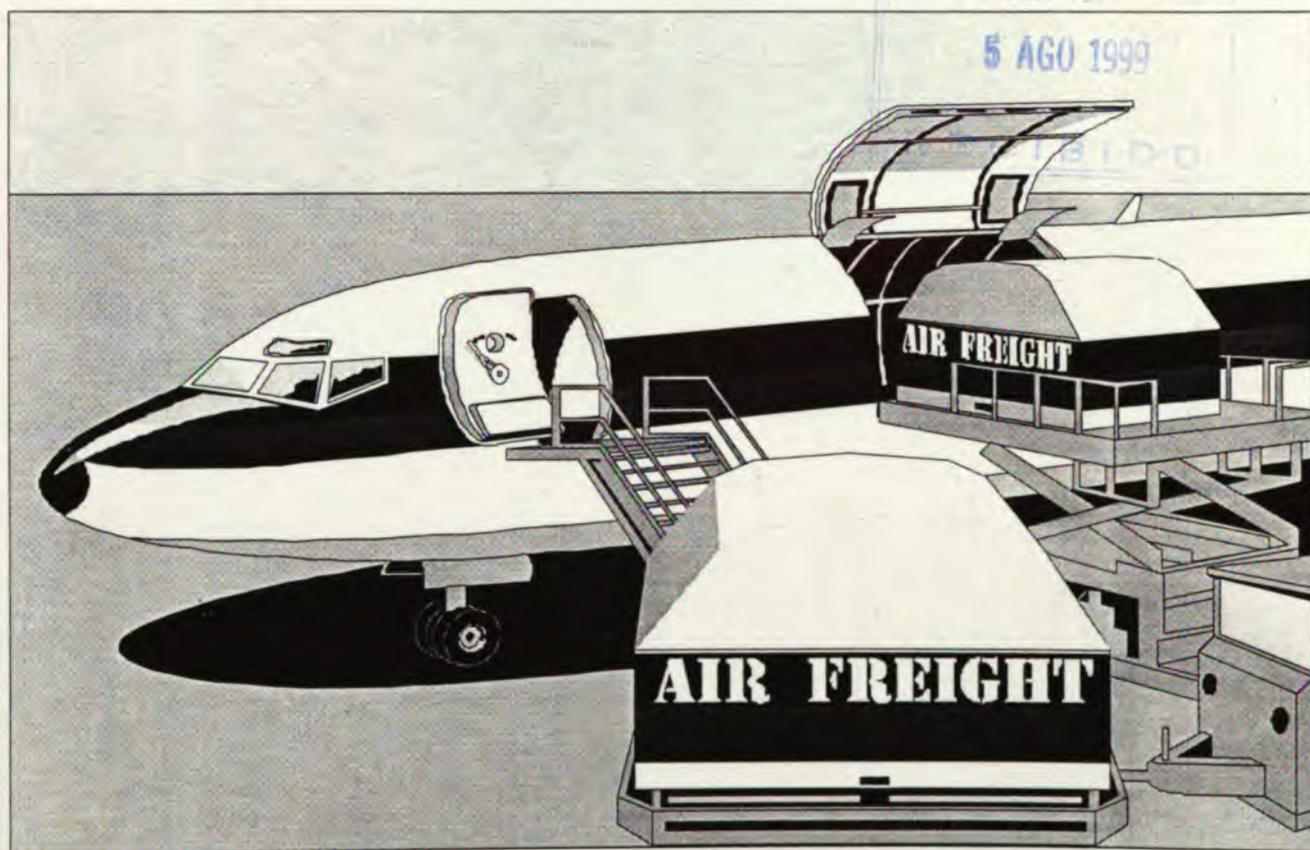


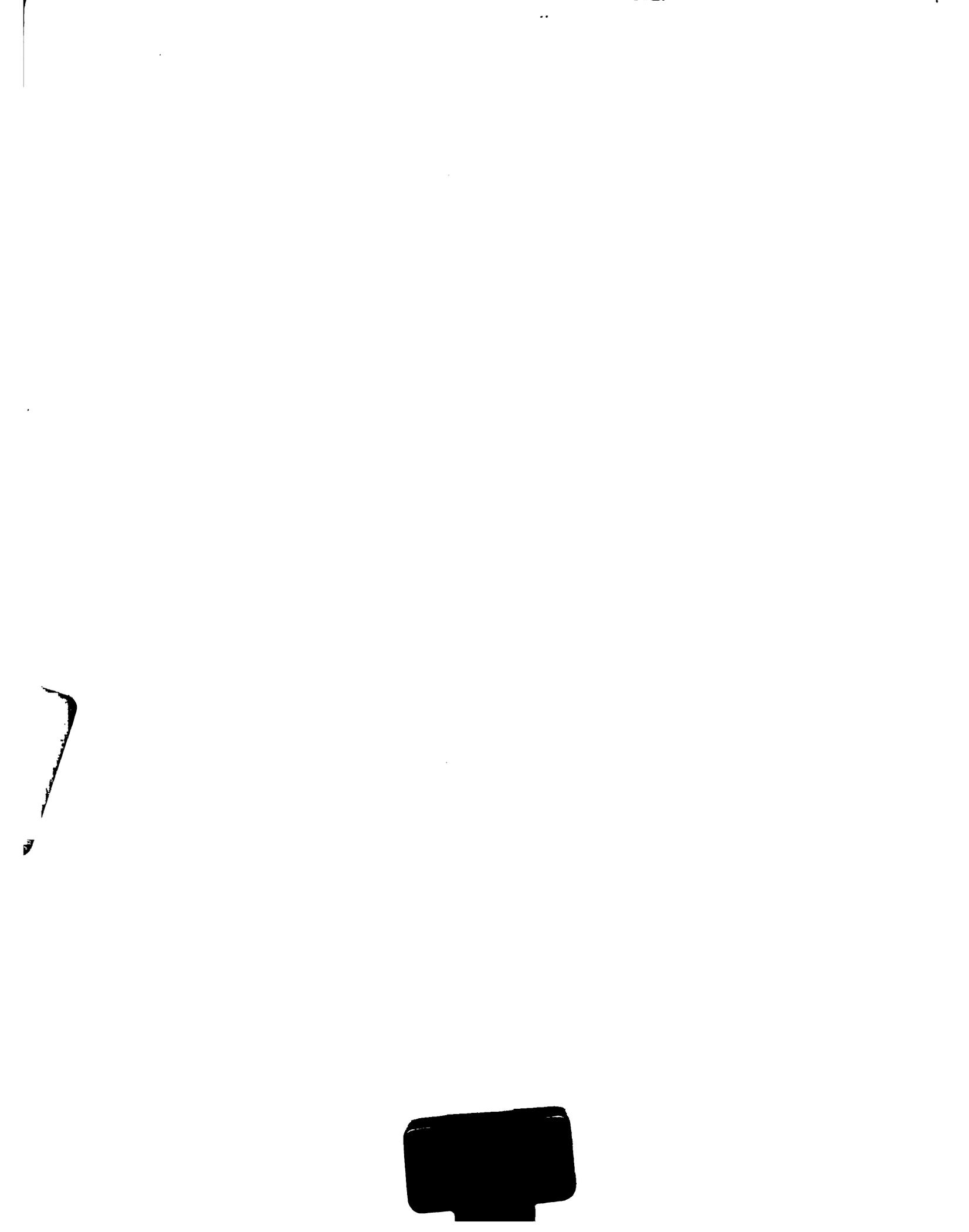
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura



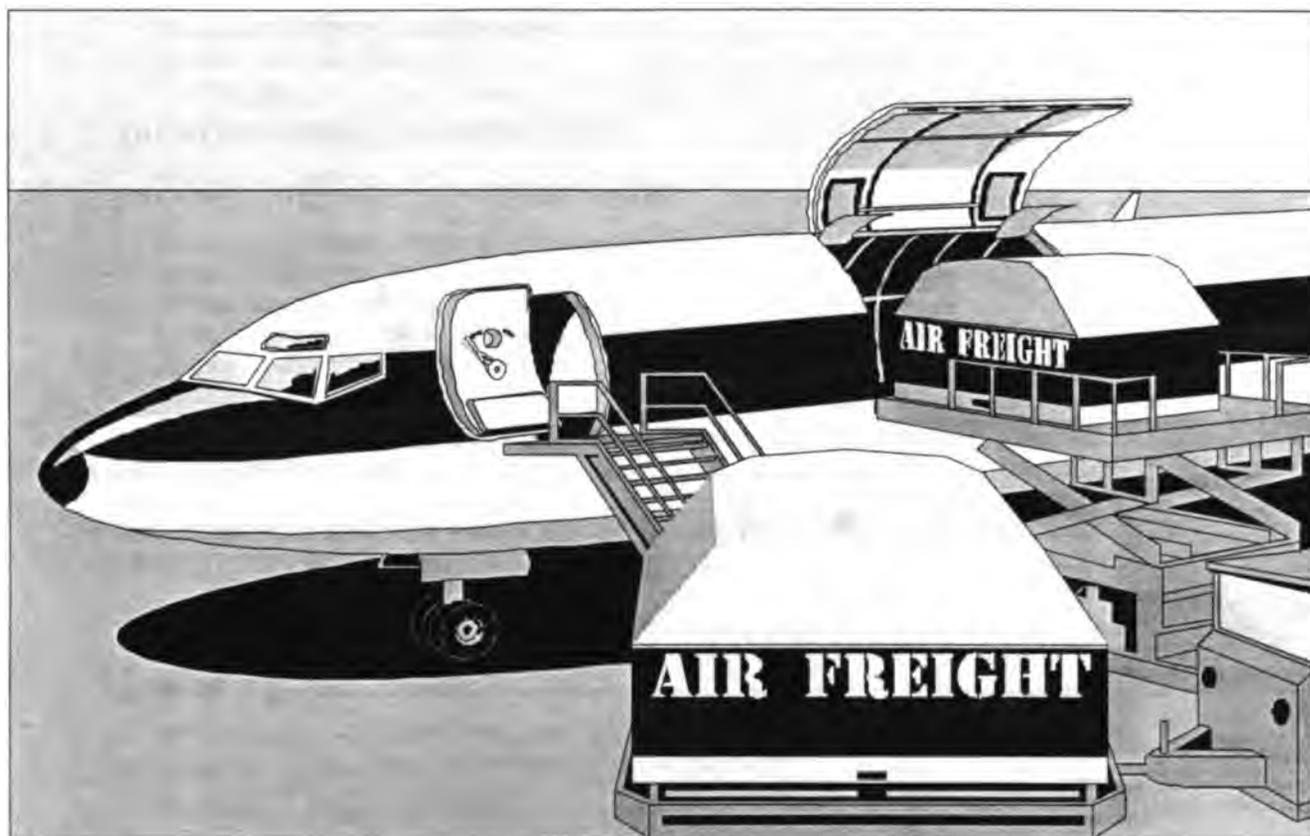
L^a Agroexportación

**Bases para una
Estrategia**

Panamá, Febrero de 1997



Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura



L^a **Agroexportación**

**Bases para una
Estrategia**

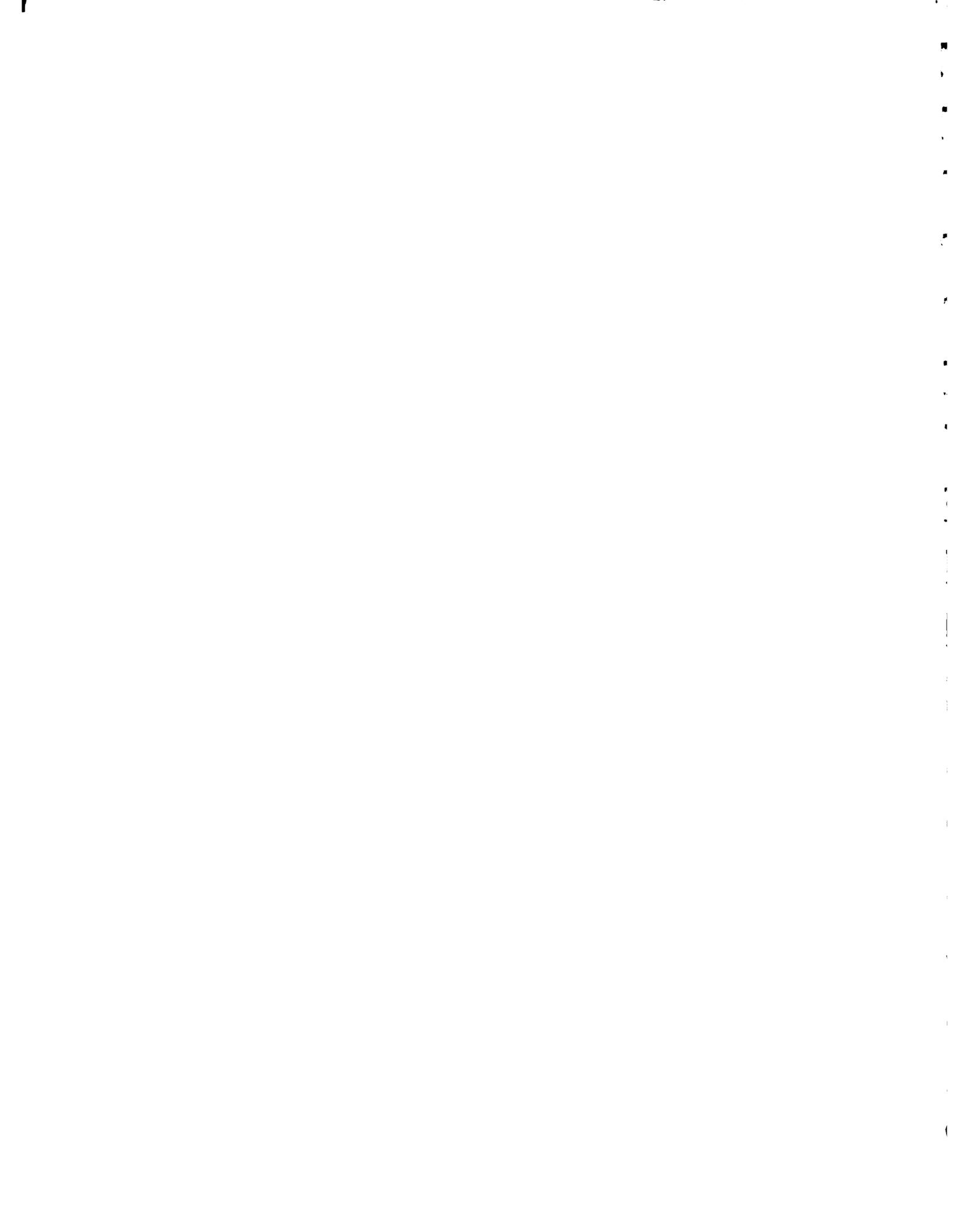
Panamá, Febrero de 1997

00006275

1104
E-1
97

Tabla de contenido

TABLA DE CONTENIDO.....	I
INTRODUCCIÓN	1
ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	2
PRODUCTOS TRADICIONALES.....	2
PRODUCTOS NO TRADICIONALES	7
PRODUCTOS DE FOMENTO.....	10
OTROS.....	11
IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS.....	11
INCENTIVOS PARA LA AGROEXPORTACIÓN.....	12
MECANISMOS ADUANEROS.....	13
MECANISMOS FISCALES	14
OTROS MECANISMOS	15
ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS OTORGADOS POR LA LEY 28 DE 1995.....	16
DECRETO EJECUTIVO 274 DEL 29-12-1995 QUE REGLAMENTA LA LEY 28 DEL 20-06-1995.....	17
PROPUESTA DE INCENTIVOS DIRECTOS A LA INVERSIÓN EN AGROEXPORTACIÓN	23
RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE AGROEXPORTACIÓN NO TRADICIONAL.....	25
CONCLUSIONES	26
ANEXO 1	28
DOCUMENTACIÓN SIMPLIFICADA PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS RÉGIMENES ADUANEROS TEMPORALES Y DE PERFECCIONAMIENTO	28
ANEXO II.....	30
FONDO PARA EL REINTEGRO DE INVERSIONES	30
LITERATURA REVISADA	31



Introducción

La agroindustria y su consecuencia natural la agroexportación, pueden considerarse como una de las pocas salidas viables para promover la reactivación del sector agrario de Panamá. Esta afirmación resulta especialmente valiedera en explotaciones agrícolas pequeñas y medianas.

Puede afirmarse que la producción tradicional es viable merced a las medidas arancelarias existentes que brindan un entorno económico que le permite operar con niveles de precios más altos que los internacionales y por ende comercializarse internamente. Hay indudablemente excepciones como el café y el banano y en el sector pecuario, la carne bovina y perspectivas como en el caso del frijol que por sus resultados debe tenerse en consideración y estudiar la posibilidad de su exportación.

La baja inversión (4%) en este sector contrasta con aquella registrada en el comercio, la banca, la construcción y otros servicios. Aunque es posible que exista un financiamiento informal y privado a la actividad del sector, la baja inversión puede estar en la base de la falta de crecimiento adecuado de sus actividades. Por esto la promoción de un marco adecuado para el incentivo de la inversión, asegurará el desarrollo sostenido del sector. Se trata así de efectuar un análisis pragmático de las causas que motivan esta situación para sugerir este marco, tomando en cuenta, no solo la integración armónica del sector público y privado sino también, la integración del sector primario con la agroindustria promoviendo mayor valor agregado y empleo.

Habrà que dedicar un gran esfuerzo para que este proyecto resulte confiable a cada uno de sus protagonistas, muy en especial a los inversionistas, a los campesinos, a los productores pequeños y a los medianos: los beneficiarios directos de este programa.

Tomando en cuenta que países vecinos, llevan gran ventaja a Panamá en cuanto a volúmenes, diversidad de la agroexportación y consolidación de mercados, no cabe duda que este emprendimiento debe efectuarse a la mayor brevedad. Esto es posible dado que gran parte de los productos susceptibles de exportarse ya han tenido aceptación en los mercados externos y el entorno legal y administrativo que se propone funciona adecuadamente en otros países de América Latina. Además, Panamá con la Ley de Universalización de los incentivos tributarios a la producción (Ley 28 de 1995) ha dado un paso significativo en la dirección correcta. Se tratará por lo tanto de sugerir recomendaciones que complementen el marco jurídico existente.

El incremento de las exportaciones es indispensable para afrontar compromisos externos y reducir el déficit de la cuenta corriente (en 1994 fue de 1,781.5 millones). Sin desmerecer el valor de las exportaciones de

Presentación

El presente documento surge de los trabajos iniciados a partir de la preparación del Plan de Acción Sectorial Agropecuario (PASA) que, como propuesta, intenta dar respuesta a las necesidades de programación y cambio que surgen de los procesos de globalización y los acuerdos firmados, en relación al comercio internacional, por Panamá. El PASA recorre con cierto detalle las preocupaciones sobre la producción y la competitividad, la problemática del desarrollo equitativo y los ajustes que serán necesarios para generar los apoyos al proceso de transición y transformación que este nuevo escenario requiere.

Es, sin embargo, central a la preocupación por producir a niveles competitivos adecuados, la posibilidad de posicionar los productos panameños y ocupar los espacios que el mercado internacional ofrece. Esto implica que se de adecuada consideración al tratamiento integral del problema agropecuario, como proyecto de inversión, como plan de producción y como estrategia de comercialización: la agroexportación.

Por otra parte para que esta estrategia se concrete en proyectos viables, todos los participantes interesados deben manejar la información pertinente que les permita asumir los niveles de riesgo que prefieran, por ejemplo el inversionista debe entender las posibilidades que le ofrecen todos los incentivos legales disponibles, el productor debe entender y manejar las opciones tecnológicas más adecuadas al mercado que se pretende acceder y para la comercialización, se debe disponer de los instrumentos que aseguren un ambiente seguro para la realización de los negocios.

Por lo tanto la propuesta que se adelanta en el documento tiene en sí la intención de que, no solo se programen los incentivos a la producción, la inversión y la agroexportación, sino que efectivamente se los de a conocer y se los haga disponibles con un acceso simple.

Finalmente, la sociedad y su gobierno, deben reconocer en la situación planteada una cuestión de urgencia, particularmente la que surge de la necesidad de ocupar espacios en un mercado muy competitivo, frente a otros países del área que ya actúan en forma agresiva en el mismo y en el mismo rango de productos ofertados por Panamá.

El trabajo de preparación del documento fue realizado por el Ing. Gerardo Sattler, consultor del IICA, con una amplia experiencia en el tema de agroexportación, realizada a partir de sus propias actividades en el sector privado en Centroamérica y más recientemente en el Perú al frente de su empresa, El Ing. Sattler al momento funge como Gerente de la Bolsa agropecuaria de Perú.

Héctor R. Barreyro
Coordinador Técnico Operativo del Proyecto



productos frescos, las que más contribuyen a garantizar el empleo y el crecimiento, son las exportaciones con valor agregado lo que nos llevará a sugerir incentivos adicionales para la agroindustria de exportación.

Análisis de la producción agropecuaria

Se hará un breve repaso de la situación de cada uno de los productos agropecuarios tradicionales, vis a vis con el mercado internacional, para de esta manera señalar aquellos que, en el contexto de la agroexportación, puedan seguir compitiendo a nivel internacional y los que definitivamente quedarán fuera de ella. Para estos últimos habrá que definir con medidas imaginativas para mantenerlos vigentes, como cultivos estables para el consumo interno, una vez que los niveles arancelarios no sean capaces de crearles un entorno de sobrevivencia.

Este planteamiento es válido, ya que la negociación de Panamá con la OMC se vio rebasada por otra negociación, con el Banco Mundial, en lo referente a política arancelaria y no está garantizado que en un futuro no exista presión para llevar los aranceles a los niveles del 15%, como ha sucedido con otros países, motivando esto poco menos que el colapso de los agricultores dedicados a cultivos como el maíz, el arroz, los porotos, entre otros.

En cuanto a los cultivos no tradicionales y de fomento se presenta el análisis, igualmente en forma individual, para determinar su potencial como producto susceptible de ser exportado, basándonos en el índice de competitividad¹, que se define como la capacidad de comercializarse de un producto en el mercado interno frente a sus competidores externos, tomando en consideración los fletes y los aranceles para éstos últimos. Así un nivel de 1 representa la igualdad de competencia entre un producto interno y otro de importación y más que 1 menor competitividad del producto nacional.

Productos tradicionales.

Agrícolas

Para el estudio el sector agrícola, se pueden considerar como productos tradicionales los siguientes:

- ✓ Banano, Caña de Azúcar, Café, Poroto, Frijol, Arroz, Papa, Maíz, Tomate, Carne y Leche.

1. Banano

¹ Ver MIDA documento No 18 de la bibliografía consultada.



- a) Es tomado en cuenta como una producción de enclave, sin embargo constituye el producto de exportación tradicional que reporta el mayor ingreso de divisas del sector y es generador importante de empleo y consumo de insumos conexos a la producción y exportación de la fruta.
- b) Si bien la comercialización de la fruta está mayormente en manos de las transnacionales, el gobierno de Panamá deberá estar permanentemente apoyando, en todos los foros de comercio internacional la libre exportación del banano producido en el país, para revertir las medidas proteccionistas de los países consumidores.

2. Café

- a) Es el segundo producto agrícola exportado regularmente y en volúmenes de consideración, su nivel de competitividad en el mercado internacional es 1 o sea, equivalente al precio de comercialización de otros países, con los ajustes en el precio propio de las calidades negociadas.
- b) Este es un cultivo que se maneja apropiadamente incluyendo la financiación, cultivo y comercialización interna y externa, pudiéndose mejorar los precios y su competitividad con la selección de variedades suaves de altura, la modernización del procesamiento y un mejor control de calidad.
- c) El tema del café orgánico será tratado de acuerdo a la clasificación del MIDA como no tradicional.

3. Arroz

- a) Es un producto básico en la dieta diaria del consumidor panameño. Es uno de los productos más sensibles a una desgravación acelerada de los derechos aduaneros tanto por el tema de la reserva alimentaria como por la fuente de trabajo que genera su producción en Panamá.
- b) Actualmente su nivel competitivo como arroz pilado equivale a 1.84 respecto al precio internacional (incluido el flete y seguro) si se aplicara el arancel contingente del 15%. Con el arancel actual del 90% puede darse una competencia con el arroz importado.
- c) Para mantener la competitividad en el futuro se deberá mejorar los niveles de productividad y así como diseñar otras medidas complementarias de apoyo, si se quieren mantener los actuales niveles de consumo del arroz nacional, ya que la tendencia mundial de la globalización apunta hacia la reducción de los aranceles (por ejemplo a niveles del 15%). El



arroz en cáscara es ligeramente más competitivo, pero no lo suficiente para lograr una competitividad sostenible.

4. Maíz

- a) El caso del maíz es aún más dramático que el del arroz, respecto a sus niveles de competitividad. Con un arancel corriente del 99% la competitividad está en 1.04 y con el arancel del contingente 15% se halla en 1.80. Si se considera el arancel negociado en el marco del GATT/OMC que es 40% la competitividad se sitúa en 1.48. Existen posibilidades para diferenciar al maíz de calidad apta para el consumo humano producido en Panamá, del utilizado por la industria de alimentos concentrados.
- b) Lo expresado para el caso del arroz es válido para el maíz. Será política del Gobierno de Panamá, a través del MIDA de implementar mecanismos diferentes a los de las tasas arancelarias para poder mantener viable en un futuro, la producción nacional de maíz.

5. Caña de Azúcar

- a) El tema de la caña de azúcar deberá tratarse a la luz del proceso de privatización, que necesariamente deberá afrontar una serie de problemas relacionados con los altos costos de producción y bajos rendimientos, además de una cuantificación de la inversión requerida por los ingenios azucareros y el equipo de campo. Un factor favorable es el nivel del precio internacional, si bien en la práctica el precio del azúcar en el mercado interno ha estado siempre muy por encima de los internacionales.

6. Poroto

- a) La producción del poroto en Panamá de 1990 a 1996 ha tenido substanciales variaciones en cuanto al área sembrada. La cosecha 91/92 fue de 3,168 has la del 93/94 de 5,741 has, y la del 95/96 de tan sólo 2,012 has. El déficit fue cubierto con poroto importado.
- b) Actualmente con una protección arancelaria del 80% el producto importado a nivel CIF es aún competitivo en un 42% respecto al producido localmente. Con niveles de arancel del 15% se estimaría una competitividad de 2.23 o sea fuera de todo contexto comercial.
- c) Como puede verse la situación de este cultivo es sumamente delicada, habrá que buscar fórmulas para aumentar la productividad, tal como semillas mejoradas y mejor manejo del



cultivo, de otra manera su permanencia como cultivo tradicional puede estar en discusión.

7. Frijol

- a) El caso del frijol es muy diferente al del poroto y bien puede intentarse un programa de exportación sostenida en el futuro. A nivel de arancel 0% el índice de competitividad se sitúa en 0.9 pero a niveles de precio internacional ese coeficiente sube a 1.06. Sin embargo esta pequeña brecha puede subsanarse mejorando la productividad y bajando los costos del cultivo. Con un marco apropiado, en cuanto a incentivos fiscales y financiación, el frijol panameño puede colocarse en el mercado internacional.

8. Cebolla

- a) La competitividad de la cebolla producida en Panamá es baja, peor aún cuando se trata de producciones de invierno. En ambos casos están los precios arriba del 100% de los del mercado externo. El Gobierno deberá adoptar medidas no arancelarias o para-arancelarias para proteger a este sector de la producción agrícola.

9. Papa

- a) La situación es similar a la de la cebolla, los índices de competitividad están alrededor de 2.25 con arancel 0% aún con el arancel actual del 100% el índice queda en 1.27%, sin embargo las importaciones de este producto no son mayormente representativas. El impacto de un arancel del 15% sería devastador para este cultivo ya que quedaría con un nivel IC de 2.22 incluyendo el flete y seguro del producto importado.

Conclusiones respecto a la agroexportación de productos agrícolas

1. Bananas

- a) Es competitivo internacionalmente, además de calidad reconocida en todos los mercados. Habrá que cuidar su entorno de comercialización en foros internacionales GATT/OMC, Ronda Uruguay.

2. Café

- a) Es competitivo internacionalmente pero deberá trabajarse mucho en mejorar su calidad vía mejoramiento del proceso y búsqueda de variedades suaves de altura.



3. Frijol
 - a) Producto competitivo para la exportación, indispensable mejorar su productividad y disminuir costos de operación.
4. Arroz
 - a) Uno de los productos básicos para la seguridad alimentaria, es imperativo mejorar su productividad, bajar los costos de operación y buscar incentivos que propendan a no disminuir el área de cultivo ante posibles bajas de los aranceles en un futuro. Su exportación no es totalmente confiable.
5. Maíz
 - a) Igualmente es otro producto sensitivo que requerirá igual tratamiento que el arroz. Su exportación no es viable.
6. Poroto
 - a) Sus altos costos de producción lo limitan como producto potencial de ser exportado. Más bien deberá lucharse por conservarlo como cultivo viable a escala de producción comercial.
7. Cebolla
 - a) Tratándose de niveles de siembra de alrededor de 700 has. con los cuales se satisface el consumo interno de Panamá, y dado el carácter semiperecible de la cebolla, es probable que su cultivo sea menos vulnerable ante cualquier variación de la tasa arancelaria, no susceptible de exportarse.
8. Papa
 - a) Los costos hacen inviable la exportación.
9. Caña de Azúcar
 - a) Se trata de un producto de tratamiento especial, ya que existe un programa de privatización, y peculiaridades en la exportación del azúcar, como es la cuota al mercado de los Estados Unidos de Norteamérica. El sector privado deberá efectuar inversiones considerables en los próximos años.

Sector Pecuario.

1. Carne de bovino



- a) Panamá es competitiva en cuanto a precios de carne de bovino en canal lo cual hace muy factible su exportación. Más aún al ser Panamá área libre de aftosa queda abierta la posibilidad del mercado de Norteamérica. Se requiere incrementar la productividad mediante mejoras en la calidad de pastos y forrajes. No se debe dejar de lado la posibilidad de exportación a países terceros, deficitarios en carnes de bovino tal es el caso de Perú, que importa tradicionalmente volúmenes importantes de carne de bovino.
2. Leche fresca (cruda pasteurizada)
- a) Debido al alto nivel del arancel (265%) la leche fresca es competitiva en el mercado interno de Panamá. Con un arancel del 15% el índice sería de 1.16 ó sea bastante cercano a los precios internacionales. Para lograr una mayor competitividad deberán subsanarse algunas deficiencias que han limitado el incremento de la producción, tales como los bajos rendimientos por animal y unidad de superficie, las dificultades para la apertura de nuevas rutas e ingreso de nuevos proveedores y el bajo nivel de consumo del producto, entre otras.
- b) Creemos que la exportación es algo problemática debido a los pequeños volúmenes y a la competencia de países tradicionalmente lecheros como Holanda y Nueva Zelanda que apoyan su exportación lechera con todo tipo de incentivos.

Productos no tradicionales

En el caso de los cultivos no tradicionales aplicamos la clasificación efectuada por el MIDA, y en este rubro se incluyen los siguientes productos.

- ✓ Sandía, Melón, Piña Zapallo, Yuca, Plátano Ñame, Otoe y Café Orgánico.
1. Sandía
- a) En el caso de la sandía existe un consumo interno importante que puede servir de base a una actividad exportadora de importancia. En el período 93/94 el 82% se comercializó internamente y el 18% se exportó. En 1996 dicho porcentaje fue de 61% para el mercado interno y 39% para la exportación, reportándose un incremento substancial del área sembrada: 779 has. en 93/94 a 1,561 has para 1996.
- b) Panamá tiene actualmente una participación del 4% del mercado norteamericano, cultivándose las variedades de mayor demanda en dicho mercado. Puede incrementar su exporta-



ción ya que la sandía es uno de los productos que ofrece las mejores perspectivas de mercado a futuro, con el mayor índice de crecimiento en el período Octubre - Mayo, cuando precisamente se obtiene la mejor cosecha en Panamá.

2. Melón

- a) Es el producto no tradicional que ha tenido excelente comportamiento, teniendo Panamá el 4% del mercado de los Estados Unidos, así mismo es el cultivo que mejor manejo tiene tanto en la producción como el empaque y comercialización. Las variedades Honeydew y Cantaloupe son las más requeridas. Esta última variedad requiere de un proceso de refrigeración desde la cosecha lo cual representa un factor limitante para su producción, al no contarse con las facilidades de enfriamiento en la mayoría de las zonas de producción.
- b) Para la exportación está destinado el 98% de lo cosechado, se puede decir por lo tanto que es un cultivo neto para la exportación.

3. Piña

- a) Esta fruta presenta para Panamá otra excelente posibilidad para la exportación, ya que la calidad de la piña producida localmente es de superior contenido de azúcares y de una mayor fragancia y gusto que similares del área centroamericana.
- b) Panamá tan sólo ha exportado a Norteamérica el 0.2% contra un 54% de Costa Rica. Se puede adelantar mucho con este cultivo ya que se cuenta con los suelos apropiados, el clima y el manejo del cultivo.

4. Zapallo

- a) El zapallo se presenta, como una alternativa interesante para la exportación, prácticamente inexistente en 1990 pasó a más de 1,100 has en 1996, exportándose el 95% de la producción, básicamente a los Estados Unidos de Norteamérica. La calidad del zapallo panameño se reporta como superior respecto a la de países centroamericanos, además el precio de compra en norteamérica se ha duplicado en los últimos años. Panamá maneja tan sólo el 1% de la exportación hacia los Estados Unidos de Norteamérica, quedando por lo tanto un margen muy importante que debe ser aprovechado en los próximos años y cuya proyección se plantea más adelante.

5. Ñame



- a) El ñame es un cultivo de amplia difusión en Panamá, el área cultivada se acerca a las 5,000 has con un fuerte consumo interno que bordea el millón de quintales.
- b) El rendimiento y sobre todo la calidad lo presentan como un producto excelente para la exportación. Quizás este sea el producto más fácil para desarrollar su exportación. Panamá posee tan sólo el 1% del mercado de Estados Unidos, el cual se ha ido incrementando anualmente a un ritmo sostenido del 7%, siendo el mejor período de exportación de septiembre hasta abril.

6. Otoe

- a) El mercado del otoe en los Estados Unidos se valora en más de B/35 millones teniendo Panamá una participación de sólo 1% en 1994. Sin embargo para 1995 se había incrementado la participación a 1.4% demostrando la factibilidad de ampliar la presencia panameña en este mercado.

7. Yuca

- a) El caso de la yuca es diferente al de los cucurbitáceas antes mencionadas en lo que a exportación se refiere. No ha habido un plan sostenido de exportaciones hacia el mercado norteamericano, que es el mayor consumidor. Se ha exportado en forma intermitente no obstante que es un mercado valorado en más de B/.12 millones al año y el cual es abastecido en un 96% por Costa Rica.
- b) En 1996 se proyectaron 1,218 has para este cultivo y de cuya producción el 87% será destinado al consumo interno, queda por lo tanto abierta la posibilidad para expandir el cultivo hacia la exportación.

8. Plátano

- a) Este producto es uno de los más prometedores para la exportación. En el pasado, problemas de manejo y empaque produjeron una exportación irregular. Con una labor de extensión entre los productores se puede implementar casi de inmediato una campaña de exportación importante. El mercado en los Estados Unidos está en pleno desarrollo y bordea los B/.70 millones.

9. Café Orgánico

- a) Cada vez con más insistencia mercados de Europa y Norteamérica, requieren de productos orgánicos que tienen un mejor precio que los producidos tradicionalmente. Habrá que



estudiar con cierto detenimiento esta posibilidad ya que para obtener la categoría de orgánico se requiere que el producto pase por una serie de pasos y comprobaciones que exige la reglamentación internacional sobre la materia.

Productos de Fomento.

1. Mango

- a) Si bien en Panamá existen cerca de 3,400 has de mango, la gran mayoría esta sembrada con variedades locales que no tienen las características para la exportación. Se estima que para el año 2,000 existirán alrededor de 560 has. sembradas con variedades de exportación, lo cual resulta sumamente conservador si se desea emprender una exportación de cierta importancia.
- b) Sería conveniente difundir entre los potenciales productores el interés por la exportación del mango, cuyos mercados en el exterior crecen permanentemente.

2. Marañón

- a) Si bien la pulpa de esta fruta es aprovechable, el gran interés radica en su semilla la cual una vez procesada constituye uno de los productos de mejor cotización en el mercado mundial. Las condiciones agroecológicas de Panamá lo señalan como el cultivo que puede iniciar el verdadero desarrollo de la agroindustria de exportación, máxime que gran parte de la producción mundial esta localizada en el Asia, siendo el mercado de los Estados Unidos el más desarrollado para este producto.
- b) Vale la pena citar el caso de Tanzania un país en donde el Marañón es cultivado comercialmente pero su producción estaba estancada hasta 1992 y debido a la apertura de la economía del país y a medidas promotoras a la exportación en el período 1993/1994 produjo, 47,600 T.M. y sextuplicó su exportación con referencia al año 1990.

3. Cítricos

- a) Dentro de los cítricos, la naranja para el procesamiento de jugos es el cultivo con perspectivas más serias. Actualmente existen 2,500 has. de plantaciones de naranja de jugo, de las cuales prácticamente toda la producción va a la agroindustria nacional. Queda, por lo tanto, abierta la posibilidad de expandir el área para la exportación de jugo de naranja.



Otros

A parte de los productos no tradicionales y los de fomento antes examinados, encontramos una gran variedad de cultivos de origen tropical que bien vale la pena tomarlos en cuenta, ya que tienen una demanda sostenida en los diversos mercados de los países del área tropical y de los cuales, Panamá esta totalmente ausente. En el presente estudio se incluye un documento que analiza la oferta y demanda a nivel mundial de productos agrícolas tropicales y en donde se especifican entre otras cosas, los países productores y consumidores, los meses de exportación de cada país por producto y otra información que servirá de base para establecer qué cultivos podrán ser tomados en cuenta en Panamá para aprovechar las ventanas de exportación más convenientes (ver literatura revisada).

Dentro de estos productos podemos mencionar los siguientes :

- ✓ Frutas, Vegetales y otros, Banano, manzano, Chayote, Batea, Jengibre, Chirimoya, Okra, Zapote, Plantas ornamentales, Lulo, Flores, Mamey, Maracuyá.

Como resumen de lo expuesto se puede, establecer que existe un determinado número de productos cuyas características permiten iniciar un programa de agroexportación agresivo y para el cual se tienen identificados los posibles mercados de destino.

Sin embargo, estas dos variables: producción y mercados serán tratados bajo una estrategia diferente, mediante la cual, merced a un marco legal y de incentivos a la agroexportación, se conjugarán naturalmente, tal como viene sucediendo en una serie de países de América Latina.

Identificación de mercados.

La agroexportación en el mundo tiene como destino principal tres mercados muy definidos:

- ✓ Estados Unidos de Norteamérica y Canadá,
- ✓ Europa occidental y
- ✓ Japón.

Existen además otros mercados menos significativos como el de los países árabes y por la cercanía a Panamá, las numerosas Islas del Caribe.

La modalidad básica de comercialización consiste en la compra en consignación. En ocasiones este sistema trae consecuencias traumáticas al exportador, ya que su producto es negociado en condiciones poco ventajosas (desinformación) y en los mercados de destino se le atribuyen

a los productos frecuentemente, problemas de calidad ó de peso, lo que lógicamente se traduce en menor precio para quien realiza la exportación.

Lo anterior es válido, sobre todo, cuando se inicia una relación comercial en donde las partes no se conocen a cabalidad y en donde también cabe la posibilidad de efectuar contratos con "intermediarios ó brokers" de poca solvencia moral que están al acecho de exportadores sin experiencia. Cabe destacar que también por el lado de los productores existe la tentación, llegado el momento de la entrega de la mercadería, de ofrecerla a quien más le pague en dicho momento y no precisamente al poseedor de un contrato.

El presente estudio aboga por otro tipo de relación comercial en donde el comprador se convierta más bien en un inversionista directo o asociado con capitales y productores panameños. Esta modalidad, que en apariencia resulta difícil de lograr, está desarrollándose con mucho vigor en países de América Latina.

Con este sistema se logran varios objetivos :

- ✓ Se obtiene la financiación de la exportación en fresco o procesada.
- ✓ Se dispone, sin costo, de la transferencia tecnológica.
- ✓ Se logra un mercado seguro.
- ✓ Se incrementan las área de cultivo.
- ✓ Se crean puestos de trabajo.

La agroexportación no tradicional en Panamá es incipiente, por lo tanto sería recomendable propender en primer lugar, a mercados cercanos como los de Estados Unidos y Canadá y luego ir desarrollando los mercados de Europa y Japón, en donde las limitaciones pueden estar en el transporte marítimo regular.

Sería muy conveniente realizar un estudio de factibilidad para determinar las posibilidades de exportación a las pequeñas islas del Caribe, en donde el turismo es su principal fuente de ingresos y los requerimientos de productos vegetales son muy importantes.

Incentivos para la agroexportación

Los capítulos precedentes nos muestran dos hechos concretos: existe una producción de productos agrícolas de calidad para la exportación y susceptible de incrementarse a los requerimientos de la demanda y; se



tiene un mercado que importa durante todo el año calendario los productos no tradicionales que Panamá puede producir.

Se trata por lo tanto de conjugar la oferta nacional y la demanda internacional de una manera concertada entre el sector público y privado. Este será una nueva manera de operar que habrá de realizarse lo más pronto posible.

La modalidad del esfuerzo disperso, que requiere de una financiación de la banca estatal o privada que tarda, llega parcialmente o no llega, ha demostrado que no es efectiva para un despegue real de la agroexportación. Al igual que la búsqueda de los importadores, que con frecuencia, termina en intermediarios no vitales.

La estrategia que se recomienda es ofrecer al agroexportador todo un paquete de incentivos, dentro de lo permisible por los acuerdos de comercio internacional GATT/OMC o bilaterales, en donde los beneficios ofrecidos resulten de fácil acceso al inversionista, lo cual significa que toda la reglamentación y ejecutoria de la ley, no trabe ni demore los objetivos implícitos en los dispositivos legales.

Tomando como marco la ley 28 del 20 de Junio de 1995 se analizará los incentivos que se conceden a la producción y exportación.

Mecanismos Aduaneros

1. Artículo 1 :
 - a) Régimen de reintegro aduanero.
 - i) Se reintegran los impuestos pagados al importar mercancías utilizadas en el proceso de producción, al exportar el bien final.
 - b) Régimen de reposición de inventario con franquicia arancelaria.
 - i) Excepción de derechos al reponer inventario idéntico al utilizado en la producción y exportación definitiva del bien.
 - c) Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.
 - i) Permite el ingreso de mercaderías en recinto aduanero por plazo determinado y sometidas a proceso de transformación, elaboración o reparación para su exportación definitiva.



- d) Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.
 - i) Permite exportar una mercancía para su transformación, elaboración o reparación regresando libre del pago de derechos.

2. Artículo 2:

- a) Acogimiento al régimen de reintegro. Se podrán acoger a este régimen :
 - i) Mercancías que se hayan incorporado al producto exportado
 - ii) Mercancías que desempeñen papel auxiliar en el proceso de la mercancía exportada.
 - iii) Mercancías ingresadas bajo el régimen de reposición con franquicia y que se utilicen en la producción de mercancías exportadas.

Mecanismos fiscales

1. Artículo 3:

- a) Deducción de gastos o erogaciones. Hasta el 31-12-2002 serán deducibles hasta el 30% de las sumas invertidas en actividades agrícolas o agroindustriales. Tienen las siguientes limitaciones:
 - i) Deducción no mayor al 40% de la venta gravable.
 - ii) Debe provenir la inversión de un sector diferente al del beneficiario.
 - iii) No se incluye adquisición de bonos.

2. Artículo 4:

- a) Los contratos ley (Decreto Gabinete 413 de 1970). Mecanismo utilizado para fomentar la inversión. Este artículo establece los porcentajes de venta neta gravable.

3. Artículo 6:

- a) Otorga el 25% de crédito fiscal para inversiones que no estén amparadas por otras leyes de incentivo fiscal y específicamente para inversiones en:
 - i) Investigación y desarrollo tecnológico de punta,



- ii) Energía eléctrica y agua para operaciones productivas,
 - iii) La estructura y equipo de transporte para operaciones productivas,
 - iv) Capacitación de personal indispensable para operaciones productivas,
 - v) Expansión de capacidad de producción y
 - vi) Producción de artículos nuevos.
- b) Se puede usar el crédito en varios ejercicios fiscales hasta cubrir del 100%.
4. Artículo 13:
- a) Beneficio hasta el 31-12-2000 para exportaciones no tradicionales.
 - i) Se podrá solicitar certificado de abono tributario (CAT) equivalente al 20% del valor agregado nacional de los bienes exportados
 - ii) Desde el 1-1-2001 hasta el 31-12-2002 el beneficio del CAT baja al 15%
5. Artículo 23:
- a) Las empresas que tengan contrato-ley o estén inscritas en el Registro Oficial de la Industria Nacional y dichos instrumentos se encuentren vigentes, no podrán acogerse a ninguno de los beneficios, incentivos o exoneraciones que otorga esta ley. Pueden sin embargo acogerse a la ley si renuncian al registro o contrato.
 - b) Hasta el 31-12-2002 las empresas que exporten estarán exoneradas del 100% del impuesto a la renta sobre las utilidades generadas por dicha exportación, no pudiendo beneficiarse con el Incentivo de los certificados de Abono Tributario (CAT).
6. Artículo 27:
- a) Las empresas exoneradas del 100% del impuesto a la renta conforme al Artículo 23 se pueden beneficiar del CAT si se dedican a la agroexportación no tradicional.

Otros mecanismos

1. Artículo 19:



- a) Se otorgan descuentos a las tasas de interés por préstamos al sector agropecuario y agroindustrial para productos no tradicionales.
2. Artículo 24
- a) Mantiene los descuentos de tasas de interés pactados bajo la legislación anterior y que estén vigentes en la fecha de la promulgación de la ley.

Análisis de los incentivos otorgados por la ley 28 de 1995.

1. La ley 28 bien denominada de Universalización de Incentivos, engloba tres categorías de incentivos a la producción y representa una buena herramienta para el desarrollo de la producción, en especial para la exportación agropecuaria no tradicional.
2. Sin embargo, en el Artículo 1, en lo referente al régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo, sería muy recomendable completar el ámbito de cobertura en cuanto a los siguientes puntos :
 - a) Que podrán someterse a este régimen aquellas mercancías que se utilicen directamente en el proceso de producción y se consumen durante dicho proceso (catalizadores, valentizadores o aceleradores, etc.).
 - b) Estarán comprendidos en este régimen los procesos de maquila.
3. En el régimen de reposición de inventario con franquicia arancelaria, sería conveniente completar el párrafo correspondiente con la siguiente acotación :
 - a) Las mercancías importadas bajo reposición son de libre disponibilidad, pudiendo ser objeto de nuevo beneficio si éstas vuelven a exportarse.
4. Finalmente la ley no contempla el régimen de importación temporal para re-exportación en el mismo estado, merced a este régimen podrán importarse temporalmente equipos y maquinaria destinados a la agroindustria de exportación por un plazo de 24 meses, procediéndose al término de este período, al pago de los derechos si el equipo se queda definitivamente en territorio panameño. Con este dispositivo ingresaría también todo el material de embalaje para la agroexportación, con fianza para cubrir el monto de los derechos de importación, no requiriéndose el pago de los derechos y su posterior devolución.



5. El artículo 3 de la ley 28 concede la deducción de gastos y erogaciones hasta en un 30% del monto invertido en actividades agropecuarias y agroindustriales. Este artículo es un mecanismo que puede lograr un atractivo para la inversión pero resulta neutralizada si el interesado se acoge al artículo 23 de la misma ley, que faculta la deducción del 100% del impuesto a la renta, ya que en ambos casos el incentivo termina el 31-12-2002.
6. El artículo 6 resulta de especial interés para el caso de inversiones específicas donde no estén contemplados los incentivos en otras leyes.
7. El artículo 13, referido a los Certificados de Abono Tributario (CAT) es de suma importancia para el desarrollo de las actividades de la agroexportación no tradicional, debe ser mantenido como está pues fue concebido para apoyar también a los proyectos que ya están en operación. Sería muy recomendable que la certificación de los inspectores fiscales se efectúe en el puerto de embarque en vez del lugar de empaque y carga, pues es más sencillo y seguro para el Estado.
8. El artículo 19 también es relevante pues otorga un descuento en las tasas de interés para préstamo en el sector agropecuario no tradicional.
9. Los artículos 23 y 27 son los más importantes para el sector de agroexportación no tradicional ya que desgravan el 100% del impuesto a la renta y además, otorgan el certificado CAT que debe ser transferible.
10. Estos incentivos tributarios permitirán el rápido crecimiento de una empresa agroexportadora establecida, sin embargo se sugieren más adelante otros mecanismos que aseguren la creación de nuevas empresas para que fluya la inversión a la mayor brevedad posible.

Decreto Ejecutivo 274 del 29-12-1995 que reglamenta la ley 28 del 20-06-1995.

Luego de haber efectuado un análisis de la ley 28, es conveniente examinar el contenido del reglamento para dicha ley y del cual se desprenden los siguientes comentarios.

1. CAPITULO I
 - a) De los regímenes aduaneros. Según se trate el régimen al cual el beneficiario se acoja, los artículos pertinentes son :
 - l) Régimen de reintegro aduanero : Artículos 1,2,9,10,11,15.



- ii) Admisión temporal para perfeccionamiento pasivo, Artículos 3,9,10,11,12,13,14,17.
- iii) Reposición de inventario con franquicia arancelaria, Artículos 4,5,6,7,9,10,11,15,16.
- iv) El artículo 8 no está claramente definido a cual régimen corresponde.

En general se puede afirmar que el reglamento de la ley 28 en lo referente a los regímenes aduaneros es precasuística y no constituye una herramienta legal de fácil aplicación, en muchos casos limita, por lo engorroso de los trámites, los alcances de la ley.

El Estado al dar un incentivo debe velar por dos efectos.

- a) Que el incentivo cumpla con su objetivo.
- b) Que el incentivo no sea utilizado impropriamente.

Sería muy recomendable que la reglamentación sea mucho más flexible para que la ley cumpla con su cometido y para eso debe presumirse que el beneficiario también cumplirá a cabalidad con sus obligaciones. Caso contrario se ejecutará la fianza que cubre la totalidad de los derechos de importación más los intereses compensatorios que haya lugar desde el momento que las mercancías ingresaron a territorio panameño, mediante la declaración jurada de importación del usuario.

Por eso se considera que muchas de las disposiciones del reglamento son accesorias y no necesarias para cubrir al Estado de cualquier defraudación. Antes bien pueden llegar a entorpecer o negar la aplicación de los incentivos y por ende a frustrar una inversión futura o el desarrollo de una operación comercial de exportación en marcha.

A la luz de estos comentarios sería recomendable examinar el contenido de algunos artículos del reglamento y reevaluar la conveniencia o no de su inclusión.

- a) Artículo 1
 - i) El régimen de reintegro debería beneficiar además de las empresas exportadoras que importan directamente las mercancías para la producción, a todas aquellas empresas que hayan importado a través de terceros dichas mercancías.
 - ii) Sería importante señalar que los beneficios son tanto para las empresas productoras y exportadoras, como para aquellas que encargan la producción o elaboración de los bienes que exportan.



- iii) Convendría fijar claramente y con antelación los requisitos para acceder a este régimen de reintegro y no dejar la aceptación a criterio de la Dirección General de Aduanas.
- b) Artículo 3
- i) Bajo el régimen de reposición de inventario con franquicia arancelaria, sería necesario incluir la previsión que las mercancías importadas bajo reposición son de libre disponibilidad y si son reexportadas serán objeto de nuevo beneficio.
- c) Artículo 7
- i) Debería sustituirse toda la mecánica de este artículo, en donde el Ministerio de Industria y la Dirección General de Aduanas previamente determinan la especie, calidad, características técnicas de las mercancías de libre circulación, por una declaración jurada del usuario a la Dirección General de Aduanas que indique la utilización de las mercancías liberadas en un cuadro insumo-producto, señalando la cantidad de mercancía a usar por unidad de producto compensador a exportar y de las contenidas en las mermas, residuos y sub-productos con o sin valor comercial. Copia de toda esta documentación sería remitida por la Aduana al sector competente para su verificación posterior. O sea, la importación quedaría autorizada automáticamente al momento de presentar la declaración jurada a la Dirección General de Aduanas.
- d) Artículo 8
- i) Sería conveniente ampliar esta excepción de derechos a las mercancías que desaparecen durante el proceso productivo en el régimen de Admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- e) Artículo 9
- i) Es muy restrictivo, con la declaración jurada del cuadro insumo-producto y la fianza por la totalidad de los derechos más intereses devengados hasta la aplicación de dicha fianza quedan amparados los intereses del Estado, pudiendo eliminarse todo el artículo.
- f) Artículo 10



- i) Debe ser el usuario el que fije la fecha de la exportación y puede solicitar su prórroga a la Dirección General de Aduanas, fundamentando válidamente dicha prórroga.
- g) Artículo 11
 - i) La devolución de los derechos, o fianzas sigue un trámite sumamente complicado. Se sugiere su simplificación mediante la presentación a la Dirección General de Aduanas de una declaración jurada acompañando únicamente un listado consolidado de las operaciones de exportación realizadas y culminadas. Aduanas en un plazo corto (pueden ser 5 días) efectuaría las conciliaciones del caso y una vez aprobada la referida solicitud, originaría sólo por dicho hecho, la liberación automática de la garantía otorgada o la devolución de los derechos pagados. En el Anexo I se sugieren los documentos simplificados que debería presentar el usuario para cada régimen aduanero.
- h) Artículo 13
 - i) Cabe lo indicado para el artículo 3.
- i) Artículo 14
 - i) Tal vez podría simplificarse mediante la declaración jurada del cuadro insumo-producto mencionada para el artículo 7.
- j) Artículo 15
 - i) Al igual que lo expresado para el artículo 7, el usuario fijará todo lo concerniente al porcentaje de perfeccionamiento en la declaración jurada del cuadro insumo-producto, sujeto a verificación posterior.
- k) Artículo 16
 - i) Puede aplicar lo mencionado para el artículo 15.

Se considera que lo referente al régimen de Exportación Temporal para Perfeccionamiento Pasivo, no es mayormente aplicable para el caso que nos ocupa.

Como se mencionó anteriormente, en el acápite concerniente al análisis de los incentivos de la ley 28, es de suma importancia incluir dentro de la ley 28 el, régimen de importación temporal para reexportación en el mismo estado, y que tampoco se encuentra en su reglamentación.

Resulta de especial interés para la agroexportación con el valor agregado de la agroindustria.

Todas las recomendaciones sugeridas tienden a superar cualquier escollo innecesario para el otorgamiento de los incentivos en el sector agropecuario. Si al criterio del legislador o del funcionario correspondiente, una declaración jurada y las fianzas del caso no son suficientes para cautelar los intereses del Estado, podría pensarse, en algún dispositivo disuasivo en la ley o en el reglamento (multas, cancelación de licencias, etc.). Sin embargo la presunción está enfocada a la utilización de todos estos incentivos por productores e inversionistas de buena fe, de allí que la declaración jurada es tomada en cuenta como una real garantía de comportamiento.

2. CAPITULO II

- a) Regímenes Especiales en el Impuesto Sobre La Renta
- b) Artículos 22 Al 24
 - i) Sin comentarios, o no aplican a la agroexportación.
- c) Artículo 25:
 - i) Se refiere al crédito por inversión directa e indirecta que menciona el Artículo 6 de la ley 28 de 1995 y del cual se trató anteriormente. No hay comentarios sobre el reglamento y parece adecuado.
- d) Artículos 26 AL 30:
 - i) No aplica para el presente estudio.
- e) Artículo 31:
 - i) Se refiere a los Certificados de Ahorro Tributario CAT y se limita a repetir el texto del Artículo 13 de la ley 28 de 1995, el cual es sumamente claro.
- f) Artículo 32:
 - i) Complementa lo referente a los CAT en cuanto al procedimiento a seguir para su obtención. Es conveniente señalar que el segundo párrafo, tercera línea debe cambiarse la palabra "importación" por "exportación", para que no haya dudas en su aplicación.
- g) Artículos 33 AL 44:



- i) No aplican para el presente estudio. Se refiere a la construcción de viviendas.
- h) Artículo 45:
 - i) Trata sobre los procedimientos para extender o renunciar a los contrato-ley y al registro oficial de la Industria. Sin embargo el reglamento no menciona absolutamente nada respecto al principal beneficio de ésta ley 28 de 1995 que se refiere a la exoneración del 100% del impuesto a la renta para toda la actividad de exportación, además del beneficio adicional del CAT cuando dicha exportación sea agropecuaria y no tradicional (Capítulo 27 de la ley 28 de 1995). Sería muy conveniente reglamentar estos dispositivos a la brevedad.
 - i) Tampoco hace referencia el reglamento a los artículos 19 y 24 de la mencionada ley respecto al descuento en la tasa de interés a los créditos agropecuarios.

3. CAPITULO III

Normas Especiales Sección I

- a) Artículos 47 al 51
 - i) Se refiere a la importación de insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. Se puede observar que existen aún medidas para-arancelarias, como es la licencia previa y la certificación de la Industria Nacional. Estos artículos pueden crear una limitación al libre ingreso de mercaderías y pueden afectar los costos de producción y por lo tanto comprometer la competitividad del bien exportado.

Normas Especiales Sección II

- b) Artículos 52 al 69:
 - i) No aplican, se refieren a la industria farmacéutica.

Disposiciones finales

- c) Artículos 70 al 72:
 - i) Sin comentarios.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

Propuesta de incentivos directos a la inversión en agroexportación

Si tomamos los incentivos aduaneros y fiscales contenidos en la ley 28 de 1995 con una reglamentación más flexible que la actual, podría inferirse que las inversiones en el sector agropecuario para la exportación afluirán en forma sostenida, merced a dichas facilidades. Sin embargo puede que nada de esto ocurra ó se presenten inversiones no significativas. No se trata de emitir un juicio aventurado sobre éste tema, sino prevenir que las ventajas comparativas de Panamá en el campo de la agroexportación (al amparo de la ley 28), pueden verse menguadas si tomamos en cuenta los siguientes puntos que pueden resultar desfavorables:

- ✓ No existe una adecuada infraestructura de carreteras.
- ✓ Distancia larga desde las zonas de producción a los puertos habilitados.
- ✓ No hay facilidades de refrigeración, en zonas de producción o en los puertos.
- ✓ Hay otros países en el área con agroexportación más desarrollada que Panamá y que no presentan las deficiencias arriba mencionadas y con una imagen atrayente para la inversión extranjera, desarrollada desde hace varios años. Existe el agravante de que si se queda la legislación como está actualmente, habrá un efecto disuasivo muy importante para la inversión, debido a los numerosos requisitos y condiciones que retrasan o menoscaban los incentivos ofrecidos.

Partiendo de la premisa de que la incipiente exportación no tradicional de Panamá responde a inversiones muy modestas pero realizadas con gran esfuerzo y sacrificio por parte de los productores, cualquier incentivo especial y coyuntural que haga el Estado en este campo se reflejará de inmediato en mayores áreas de siembra, mayor empleo en diversos sectores (agricultura, transporte, estiba, etc.) mejoramiento de la balanza de pagos y en mayores ingresos fiscales.

Se tratará con estas medidas que se proponen, de acortar la distancia que hay entre Panamá y otros países exportadores del área, en el más breve plazo posible ya que, dados los niveles de competencia en los mercados internacionales, puede caerse en una situación de rezago importante no alcanzando a tener el país una actividad agroexportadora de importancia.

Concretamente se propone viabilizar un dispositivo legal directamente ligado a la agroexportación no tradicional, mediante el cual el Estado



reintegra parte o la totalidad de la inversión realizada por el agroexportador desde el segundo o tercer año de exportación consecutiva y rentable.

Con este mecanismo el Estado no corre el riesgo de las inversiones fallidas o dudosas del sector privado. Es un buen sustituto de otros programas de promoción que pueden utilizar los gobiernos y que resultan más riesgosos, onerosos y de más lenta ejecución; tal es el caso de planear formar y poner en funcionamiento empresas que luego se transfieren al sector privado.

Con esta herramienta el Estado puede orientar las inversiones a zonas más deprimidas (siempre y cuando cuenten éstas con las condiciones requeridas para la inversión) utilizando de porcentajes para el reintegro de la inversión.

Habrá que crear entre otras cosas, un fondo especial destinado a este programa, que puede ser cofinanciado por el aporte de instituciones internacionales y por fondos provenientes del programa de privatización del Gobierno de Panamá.

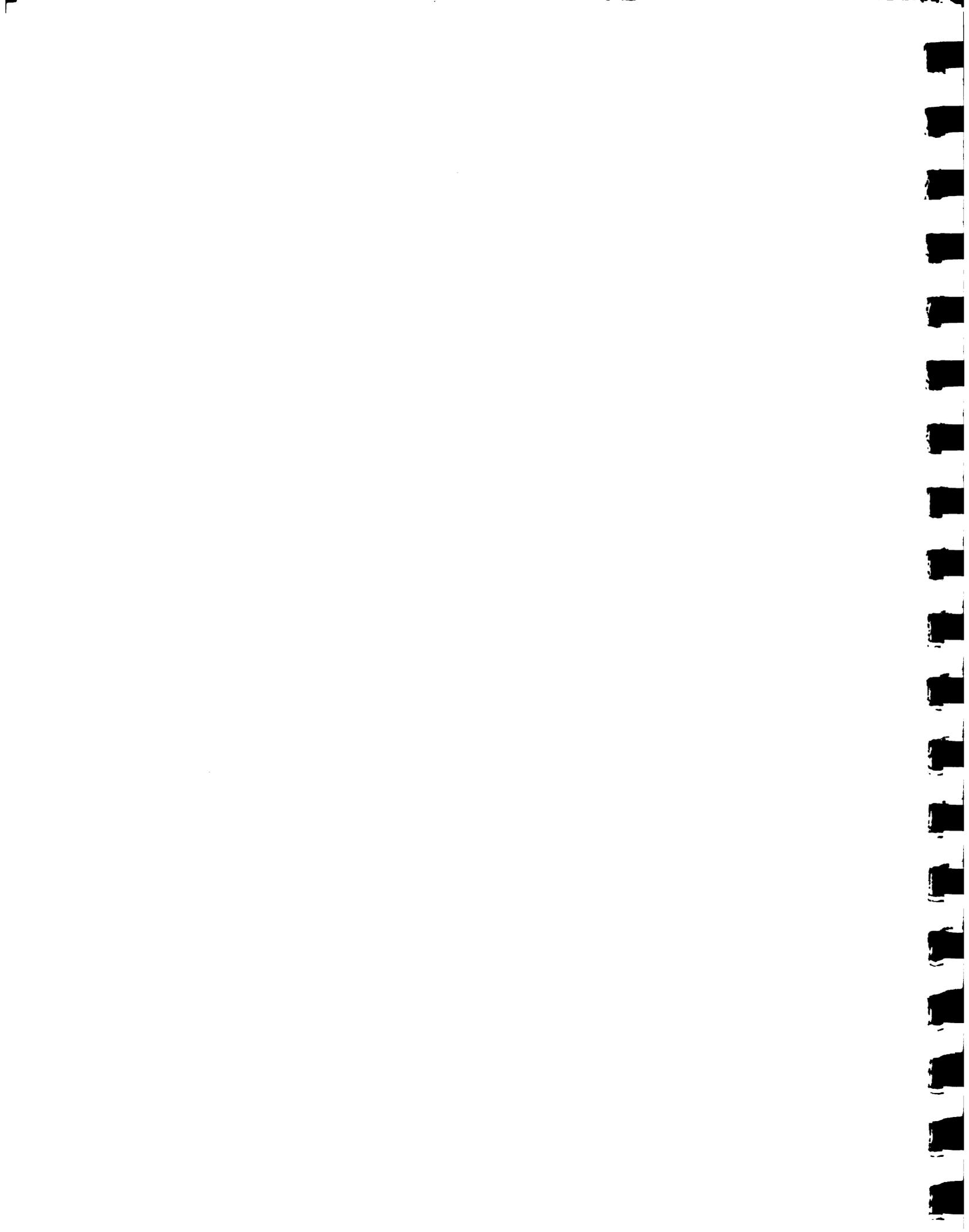
Se debe tener en claro que lo que se propone es reintegrar al inversionista, lo efectivamente gastado para llevar adelante una agroexportación no tradicional en forma exitosa. Este sería un mecanismo adicional al de los incentivos fiscales que existen en la actualidad y que apuntan más a la consolidación de empresas ya en procesos de agroexportación.

La modalidad que eventualmente decida al Gobierno Panameño para una implementación de éste programa, podría ser la de los contrato-ley u otro, pero no debería soslayarse la obligación por parte de quienes deseen acogerse a este plan, de entrega a la entidad que el Gobierno designe, de un estudio de factibilidad del proyecto agroexportador, el cronograma y monto de las inversiones, el plan exportador y sistema de comprobación de costos de operación, que sin ninguna duda puedan ser fiscalizados en cuanto a la marcha rentable de la operación.

Por otra parte sería conveniente establecer una fecha límite para quienes desean incorporarse en este programa agroexportador.

Con un manejo adecuado de este incentivo, es muy factible recuperar el tiempo perdido en la agroexportación no tradicional. Sólo cabría tomar una decisión política al respecto, cuantificando obviamente el monto de la inversión que el Estado esté dispuesto a efectuar, para reactivar esta rama de la economía panameña (Anexo II).

Finalmente hay que tomar en consideración que cada inversionista traería consigo, hasta llevar con éxito su exportación, el capital, la tecnología y el mercado de destino asegurado.



Recomendaciones para el desarrollo del Programa de agroexportación no tradicional

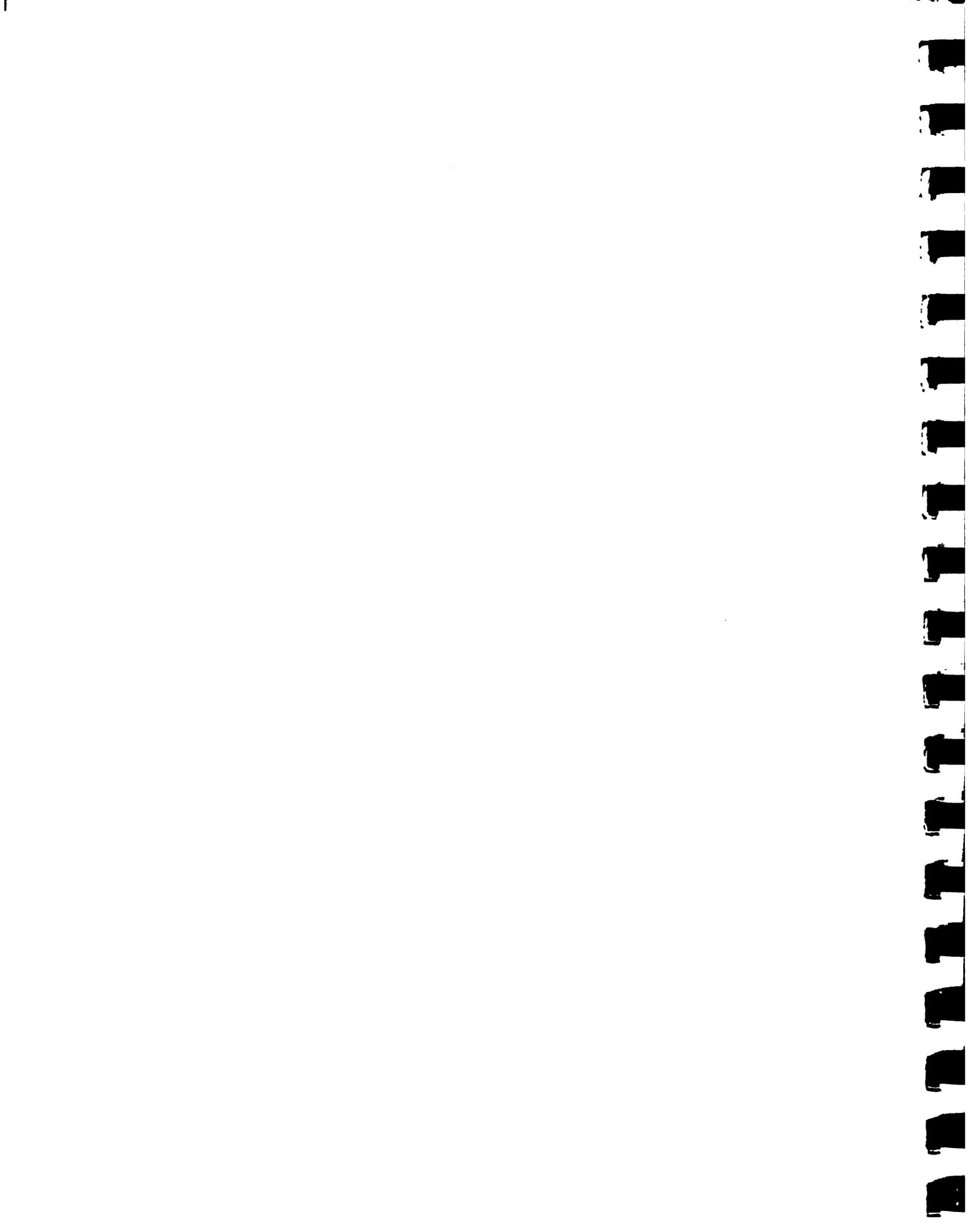
Debido a la premura planteada y a la luz de la información recogida en Panamá, se recomienda utilizar una estrategia muy definida e integrada hacia un objetivo central: insertar a Panamá en el contexto de los países agroexportadores de productos no tradicionales.

Para tal efecto se propone lo siguiente:

- a) Crear un ente mixto integrado por el Gobierno a través de sus organismos que tengan competencia con la agroexportación y el sector privado integrado por agroexportadores, inversionistas y promotores. Este organismo que debería tener una denominación inequívoca (por ejemplo Consejo de Promoción de la Agroexportación no Tradicional, o cualquier otra), estaría encargado de fomentar indistintamente las inversiones nacionales, mixtas o extranjeras y de divulgar todos los beneficios e incentivos para la agroexportación no tradicional.

Resulta imprescindible este organismo ya que actualmente no existe una coordinación efectiva intragubernamental, ni del Gobierno con el sector privado, ni entre los productores y exportadores privados. Habrá que evitar la formación de un ente burocrático, debiendo trabajar como un consejo coordinador que proponga medidas concretas y definitivas para llevar adelante las metas en la agroexportación.

- b) Independientemente de la difusión que pueda darse a través del organismo antes mencionado, el Gobierno debería dar a conocer utilizando todos los medios de comunicación y los foros nacionales e internacionales, los alcances de los incentivos para la inversión nacional y/o extranjera en la agroindustria.
- c) Crear un mecanismo nuevo de promoción, que induzca inmediatamente a la inversión privada en la agroexportación no tradicional. Puede ser el propuesto en el Capítulo IV u otro cualquiera que consiga en el más corto plazo los resultados esperados.
- d) Invertir en el más breve plazo en la mejora o creación de una infraestructura más aparente para la agroexportación. Queda claro que este es un punto que no podría resolverse de inmediato pero deberían darse algunos pasos concretos en este sentido.
- e) Incluir dentro de la lista de los productos no tradicionales de agroexportación, a todos los cultivos tropicales que actualmente se comercializan a nivel mundial y que el MIDA aún no los toma en consideración. Es importante acotar que a la postre será el capital privado el que corra el riesgo de una inversión fallida o no rentable.



- f) Sería recomendable establecer un registro de la inversión extranjera en la agroindustria de exportación y además estudiar la posibilidad de la suscripción por parte de Panamá a ciertos acuerdos internacionales de protección y seguros a la inversión extranjera, tales como el MIGA, Banco Mundial.
- g) Un tema algo más sensible, pero de suma importancia se refiere a la flexibilización de la contratación de mano de obra para la agroindustria, pudiéndose aplicar las modalidades de contratos laborales a plazo determinado o la utilización de los "services" para ciertas tareas específicas.

Conclusiones

La primera conclusión que debe tenerse en cuenta es la premura con la que el Gobierno de Panamá y el sector privado deberán encarar el problema agropecuario, tanto el tradicional como el no tradicional.

En cuanto al tradicional: se requerirán de medidas muy imaginativas y audaces para mantenerlo en marcha ya que con la eliminación de medidas para-arancelarias y la muy probable rebaja de los aranceles en un futuro próximo, su subsistencia a los niveles actuales será más difícil. Quedan exceptuados de esta afirmación los cultivos del banano y del café.

Hay que considerar también que los excedentes del sector del mercado externo -representado por el transporte marítimo, el oleoducto, la Zona Libre de Colón, la banca y otros servicios, que transferían e inyectaban recursos suficientes al sector interno agropecuario amparado éste, con medidas proteccionistas- son cada vez más escasos debido a la erosión de las ventajas comparativas que tenía Panamá en dicho sector externo.

Esta situación complicada para la agricultura tradicional, nos lleva de inmediato a impulsar el desarrollo acelerado de la producción, agroindustria y exportación de los productos no tradicionales tropicales, con los cuales Panamá si puede tener competitividad, calidad, volúmenes, para disputar y obtener un espacio interesante en los mercados mundiales.

Habrá indudablemente que conjugar esfuerzos muy especialmente por las entidades públicas del sector agropecuario (MIDA, IMA, ISA, IDIAP y BDA), tratando de maximizar sus esfuerzos en la identificación de las áreas, los cultivos, variedades, suelos, recursos hídricos, infraestructura, etc., para poder brindar a los inversionistas toda la información relevante, que les ayude a tomar la decisión correcta de su inversión.

Otros sectores estatales como el IPCE, el MIPPE, el MICI y aún la Asamblea Legislativa, deberían coadyuvar a este esfuerzo, sobre todo en lo referente a la adecuación y perfeccionamiento de la ley 28 de 1995 y su



reglamento, el decreto 274 de 1995. Específicamente el IPCE tendría una labor sumamente importante en la promoción y difusión de este programa de agroexportación.

En cuanto al sector privado, Pro-Panamá y las Asociaciones Gremiales de Producción y Exportación Agroindustrial, deberían jugar un rol de vanguardia y conjuntamente con las instituciones del Estado con competencia en esta área, conformar un organismo autónomo que sea el impulsor y coordinador de todo este esfuerzo.

Nada de lo que aquí se está planteando resulta de fácil ejecución ya que muchas de las recomendaciones requieren de cambios de actitud tanto en el sector estatal como en el privado, será necesario sacudir la inercia que tiene el sector agropecuario para encarrilarlo por la ruta del dinamismo y la modernidad. Panamá tiene la tierra, los recursos humanos y su posición geográfica; está en manos de los panameños el lograr la reversión de la situación actual de su agricultura y agroindustria de exportación.



Anexo 1

Documentación simplificada para la tramitación de los regímenes aduaneros temporales y de perfeccionamiento

1. Para la Administración Temporal para perfeccionamiento pasivo.
 - a) Declaración jurada única de importación.
 - b) Conocimiento de embarque, guía aérea, o postal según el medio utilizado.
 - c) Factura Comercial.
 - d) Cuadro de Coeficiente insumo/producto.
 - e) Garantía.
2. Para la Reposición de mercancías con franquicia arancelaria
 - a) Declaración jurada única de importación.
 - b) Conocimiento de embarque, guía aérea o postal según el medio utilizado.
 - c) Factura comercial.
 - d) Certificado de Reposición de Mercaderías en franquicia.
3. Reintegro Aduanero.
 - a) Declaración jurada única de importación.
 - b) Conocimiento de embarque, guía aérea o postal según el medio utilizado.
 - c) Liquidación de aduana de exportación.
 - d) Cuadro de coeficiente insumo/producto.
4. Importación temporal para reexportación en el mismo estado.
(Actualmente no considerada en la ley 28 de junio de 1995).
 - a) Declaración jurada única de importación.
 - b) Conocimiento de embarque, guía aérea o postal, según el medio utilizado.



- c) Factura comercial o contrato, según corresponda.
- d) Declaración jurada indicando el fin y ubicación de la mercancía.
- e) Garantía.



Anexo II

Fondo para el reintegro de inversiones

El rango de esta inversión deberá ser cuantificado por el Gobierno de Panamá, toda vez que comprende una decisión política y una decisión de gasto en retribuir parcial o totalmente la inversión.

Una propuesta de US\$30. Millones puede ser adeudada para el desarrollo de un mínimo de 10 proyectos agroindustriales o de exportación en fresco.

Tales inversiones pueden contemplar :

- Local para el procesamiento y limpieza de vegetales o frutas frescas.
- Equipos de refrigeración
- Equipos de selección, procesamiento y envase
- Equipos IQF (Refrigeración Instantánea)
- Equipo de transporte especializado (unidades refrigeradas)

Con la finalidad de mantener dicho fondo podría establecerse algún gravamen temporal a ciertas importaciones no prioritarias, lo que redundará en una promoción permanente a la agroindustria no tradicional de exportación.



Literatura revisada

1. Ampuero, Luis Ramos, "Comercialización de Productos Agropecuarios", San José Costa Rica, Febrero 1996.
2. Consejo de Comercio Exterior de Panamá, "Propuesta para una Política Nacional de Comercio Exterior", Julio 1996.
3. Depto. De Agricultura de USA, "Manual de Transporte de Productos Tropicales". Manual No. 668
4. Gobierno de Panamá, "Ley 28 del 20 de junio de 1995 sobre Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción".
5. Gobierno de Panamá, "Reglamento a la ley 28 de junio de 1995", 29 de diciembre de 1995.
6. Gobierno del Perú, "Decreto legislativo 809 Ley General de Aduanas", Abril 1996.
7. Gobierno del Perú, "Decreto Supremo No. 121-96-EF, Reglamento de la Ley General de Aduanas", Diciembre 1996.
8. IICA, "Panamá, Sector Agropecuario Diagnóstico y Propuestas", Junio 1992.
9. IMA, "Evaluación preliminar del Programa de Exportación Agrícola 1996-1997", Diciembre 1996.
10. INDECA, "Guatemala Reestructuración Funcional. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola", Junio 1996.
11. IPCE "Manual para Exportadores". Instituto Panameño de Comercio Exterior, 1996.
12. IPCE, "Directorio de Exportadores", 1996.
13. ITC, "Ginebra, Selected Fruits and Vegetables".
14. JUNAC, "Estudio del Mercado Europeo para las Exportaciones de Frutas y Hortalizas Frescas", Agosto 1992.
15. Lockwood Press Ltd. "Fresh Produce Desk Book".
16. MIDA "Estudio sobre las necesidades de Financiamiento para la Producción Agropecuaria 1996-1999", Marzo 1996.
17. MIDA, "1996 - 1997 Costos de Producción Cultivos Tradicionales y No tradicionales".



18. MIDA, "Análisis de Competitividad para los Productos del Sector Agropecuario", Julio 1996.
19. MIDA, "Marco Estratégico de las Políticas Agropecuarias"
20. MIDA, "Plan Nacional de Desarrollo de Rubros Tradicionales, No tradicionales y de Fomento para el Sector Agropecuario de la República de Panamá. 1995/96 - 1999/2000", Diciembre 1995.
21. Pacto Andino, "Programa Andino de Promoción de Exportaciones".
22. "Plan de Acción Sectorial Agropecuaria. Panamá", Diciembre 1996
23. The Packer, "1996 Produce Availability & Merchandising Guide".
24. WORLD BANK, "Global Economic Prospect and the Developing Countries, 1996".
25. WORLD BANK, "Panama, Actual Economy in Transition". July 1995.



