

Reglamento sobre la adjudicación de cuotas de importación en casos de desabastecimiento de bienes agropecuarios

Alvaro Monge
Asesor
Dirección General de Comercio Exterior
Setiembre, 2000

I. Antecedentes

A lo largo de varios años el Gobierno de la República ha buscado la forma en cómo administrar adecuadamente los desabastecimientos de productos agropecuarios que se han presentado en el país. Han existido diferentes instrumentos.

A- Desde hace varios años se ha utilizado un sistema conocido como Art. 3 sobre desabastecimiento de la Ley 7017 del Sistema de Integración Económica Centroamericano, el cual faculta a ciertas personas importar un determinado bien sin el pago de aranceles o con un arancel muy reducido, siempre y cuando se logre establecer que dicho producto no se elabora a nivel nacional o centroamericano en cantidad, calidad y precio necesarios para la industria costarricense. Este mecanismo tiene el gran defecto de que puede ser manejado por criterios subjetivos o políticos, que no necesariamente favorece el interés de la mayoría, además limita la transparencia y la libertad para que todos los interesados participaran.

De 1994 a 1999 se presentaron 64 solicitudes de disminución o de permiso para aplicar el artículo 3. La mayor parte de éstas fueron para los siguientes productos:

- 13 en carne bovina (presentadas entre el 94 y el 96)
- 11 arroz en granza (presentadas del 94 al 97)
- 7 de harina y grañones de maíz (todavía hay solicitudes)
- 6 de maíz blanco
- 6 de grasa vegetal

Hubo otras para productos tales como cebolla, cacao, coco, y otros.

El sistema mencionado tenía el inconveniente de que la autorización por desabastecimiento se adjudicara a una sola empresa o persona eliminando la posibilidad de participar a otras. Generalmente ese mecanismo se abría por una cantidad que determinaba el Ministerio de Agricultura y Ganadería en colaboración con el Consejo Nacional de la Producción y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, las cuales eran las instituciones encargadas de establecer el monto real de desabastecimiento.

El precitado artículo 3 es también aplicable al sector industrial y la utilización del mismo en este sector ha disminuido considerablemente pues la baja arancelaria que se ha aplicado no es temporal, sino que se establece como definitiva.

B - Otro sistema utilizado era el de disminuir el arancel de importación para una cantidad determinada y una vez que ingresaba al país el producto, el arancel automáticamente regresaba al nivel original. Este sistema por sus características restaba posibilidades de competencia a otros, porque la oportunidad de ingreso del producto se daba una única vez. Además las características de este sistema permitían la posibilidad de utilizarlo indebidamente, ya que algunos de los importadores se aprovecharon para importar un monto superior al autorizado, generando una mayor acumulación en sus inventarios, los cuales posteriormente los colocaban a precios superiores en el mercado, una vez pasada la situación de desabastecimiento.

Ambos sistemas registran ejemplos que demuestran no ser los idóneos por lo que no es conveniente mantenerlos.

Generalmente los usuarios de los mecanismos señalados han sido por muchos años los mismos. Por ello con el fin de dar oportunidad a todos los interesados y procurando evitar manejos políticos o subjetivos como los utilizados años atrás en los mecanismos señalados, se debió implementar el Reglamento sobre adjudicación de cuotas de importación por desabastecimiento.

A. Los contingentes arancelarios, la experiencia en Costa Rica

Desde la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) desde 1947 y hasta la conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, se permitía lo que eran licencias y permisos de importación. Esto significaba que las personas interesadas llegaban ante una entidad gubernamental y comunicaban su necesidad de importar un determinado producto. Esa entidad determinada si se podía o no se podía importar. Si decía que sí, se le otorgaban a las solicitantes o a ciertas personas. No siempre se le comunicaba a la mayoría o se hacía público.

Estas licencias que se mencionaron fueron transformadas de conformidad con las obligaciones contraídas con los Acuerdos de Ronda Uruguay, a través del proceso de arancelización, el cual consistió en eliminar dichas licencias y convertirlas en aranceles reales, para que ya ninguna persona tuviera que llegar a la entidad gubernamental a pedir permiso, sino que pudiera importar sin ninguna limitación,

más que pagar los aranceles e introducir los bienes de la forma y en las cantidades que quisiera.

1. ¿Cómo se logró transformar las licencias o permisos en aranceles?, ¿qué fue lo que se hizo?.

Se tomó el precio internacional y el precio nacional, se hacía una conversión a través de una fórmula que estableció el GATT y con ello se obtenía el diferencial entre el precio nacional y el precio internacional expresado en términos porcentuales.

Generalmente los productos que tenían licencias eran algunos donde existían niveles de distorsión en el mercado internacional y esa distorsión se iba a reflejar en el arancel resultante.

Un caso interesante de mencionar es el del frijol, cuando se hizo el ejercicio de arancelización, el arancel del frijol dio negativo, menos siete por ciento (-7%), dado que el precio internacional era superior al precio del mercado nacional, lo cual significaba que el productor nacional no tenía problemas de competencia. Actualmente y específicamente desde finales de 1998 este caso se ha venido transformando, las situaciones del mercado internacional han hecho que nuevos actores se introduzcan y ahora podría decirse que se produce frijol sustancialmente más barato en otros países que en Costa Rica.

Otros ejemplos que se deben mencionar son los casos de leche y pollo, donde las distorsiones en el mercado internacional hicieron que la fórmula para leche nos diera un arancel del 111% y para pollo del 274%.

Contrario a lo que le sucedió al frijol, en el caso de lácteos se ha venido corrigiendo, para estos días el arancel de leche es del 80% y en el caso partes de pollo el arancel anda entre el 150% y el 35%, como se puede notar en ambos casos los niveles arancelarios han disminuido y se espera disminuyan aún más.

2. ¿Qué productos tenían licencias en Costa Rica?

La carne de cerdo, lácteos, arroz, azúcar, tejidos de yute, carne, repollo, frijoles, maíz blanco y tabaco. Si se ve lo indicado al inicio de los antecedentes se nota que están muy relacionados los productos que tenían licencias con los productos que se pedían por el artículo 3. Está el caso del arroz, el frijol, maíz blanco, algunas veces se ha hablado del caso de pollo y otros bienes.

3. ¿Qué otras obligaciones se contrajeron con los Acuerdos de Ronda Uruguay?

El proceso de arancelización dio como resultado niveles arancelarios sumamente altos, lo cual dificultó el acceso a los mercados de los países que arancelizaron, por ello los acuerdos suscritos establecieron la obligación de aplicar contingentes de importación para los productos arancelizados con aranceles significativamente menores a los consolidados.

Con base en lo anterior, Costa Rica y otros países establecieron los contingentes de importación.

4. Sistemas de administración de contingentes aplicados

A nivel internacional hay diferentes formas de administrar los contingentes:

- Histórico (los importadores con récord histórico tienen el derecho a traer los productos)
- Asignación a empresas estatales (únicas autorizadas para traer esos contingentes)
- Primero en tiempo primero en derecho (dentro de un marco de transparencia)
- Por capacidad productora (se adjudicaba de acuerdo con la capacidad de transformar una cantidad X de algún producto, o sea se adjudicaba de acuerdo con la cantidad que podía transformar)
- Subasta (interviene el efecto económico y ese dinero que se rescata o que se obtiene del proceso de subasta no siempre va con los fines más adecuados).
- Prorratio
- Asignación a gremios (en algunos países los desabastecimientos o los contingentes de leche se dan a las cámaras productoras de leche para que ellos los distribuyan entre sus asociados)
- Licencias automáticas (Hay disponibilidad se presenta, se solicita, y se adjudica conforme la necesidad de importar)

En el caso de Costa Rica lo que determinó el Estado fue utilizar BOLPRO, ya que garantizaba varios efectos:

- Transparencia
- Eliminación de la injerencia política
- Mínima participación del Estado
- Basado en la oferta y demanda del sector privado
- Garantía de uso de los contingentes (si se pide y no se usa existe castigo)
- Posibilidad de participación sin discriminación(puede participar desde la empresa más grande hasta la más pequeña, la facilidad de introducirse está más que en tener muchos recursos en saber cuál es el procedimiento para participar adecuadamente)

5. Establecimiento de los Contingentes Arancelarios en Costa Rica

En el establecimiento de los contingentes arancelarios para la importación de agropecuarios la base legal es la Ley 7475 publicada en diciembre de 1994, es la que publica todos los acuerdos de Ronda Uruguay.

Los acuerdos de Ronda Uruguay, establecen en el Artículo XIII del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio del GATT 94 la posibilidad de abrir contingentes por desabastecimiento comprobado o por necesidades imperiosas del país.

Estos contingentes no impiden las importaciones normales pagando la totalidad de los aranceles de NMF y el caso del mecanismo de desabastecimiento únicamente se pagaría un arancel reducido.

La aplicación o creación de los contingentes de los cuales trata este Reglamento se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en él, y se debe publicar con el fin de informar al público interesado con suficiente tiempo para que participen.

6. Cambios en el mercado nacional con la aplicación de los contingentes por desabastecimiento.

Se espera que el sistema que se ha establecido favorecerá la participación de toda persona física y jurídica interesada, ya que el sistema se basa en un procedimiento donde los principales pilares son:

- Transparencia
- Eliminación de la injerencia política
- Mínima participación del Estado
- Basado en la oferta y demanda del sector privado
- Garantía de uso de los contingentes
- Posibilidad de participación sin discriminación

La administración de los contingentes estará bajo la responsabilidad de BOLPRO con la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior, del Ministerio de Economía Industria y comercio y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por otra parte, el Gobierno de la República estima necesario enviar a BOLPRO todas las importaciones que se deban realizar por desabastecimiento de los

siguientes productos agropecuarios, principalmente: papa, cebolla, arroz, frijoles, maíz blanco y cacao(pasta)

II. El Reglamento

Este Reglamento establece las normas y procedimientos que se aplicarán en relación con la importación de bienes agropecuarios en situaciones de desabastecimiento.

Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación en los casos en que el Poder Ejecutivo establezca cuotas de importación, con una tarifa arancelaria reducida, para atender situaciones de desabastecimiento de bienes agropecuarios.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tendrá la responsabilidad de declarar, con suficiente anticipación la situación de desabastecimiento a efecto de permitir la utilización de este mecanismo y el mecanismo sería administrado por la Bolsa de Productos Agropecuarios (BOLPRO)

Se utiliza BOLPRO por la experiencia que ha tenido este Ministerio en el manejo de los contingentes arancelarios de importación por las obligaciones ante la Organización Mundial de Comercio. Se ha determinado que, el sistema por medio de BOLPRO es la administración idónea, y la injerencia política es nula. O sea no será el Ministro u otra entidad gubernamental la que otorgue el derecho de importar. Es un mecanismo transparente donde todos pueden participar.

A. ¿Cómo funciona el sistema propuesto?

Se presenta una solicitud ante el Ministerio de Comercio Exterior en la que se indica que hay desabastecimiento del producto determinado. El Estado puede actuar de oficio.

Posteriormente se le hace la solicitud al Ministerio de Agricultura y Ganadería para que en conjunto con el Consejo Nacional de Producción (CNP) determine si existe desabastecimiento o no, y si existe desabastecimiento se abre el proceso.

1. Procedimiento para la declaratoria de desabastecimiento

De previo a la emisión del decreto respectivo, el Ministro de Comercio Exterior, procederá a solicitar la opinión de la Comisión para la Promoción de la Competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Con la finalidad de que las medidas que el Estado aplique no sean contrarias a las necesidades del consumidor o de una determinada empresa. La Comisión de la Competencia y dictaminará si procede o no, pero su criterio no es vinculante. Si la Comisión dice que no se debería aplicar pero el Estado determina que en un caso de emergencia

hay una necesidad real para abastecer el consumo nacional, se podría omitir la recomendación de la Comisión.

Para tales efectos, el Ministro de Comercio Exterior remitirá a la Comisión para Promover la Competencia el informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre el desabastecimiento. La Comisión para la promoción de la Competencia dará audiencia a los interesados por cinco días, cualquier persona que se sienta afectada puede ir a la Comisión y presentar sus alegatos.

El decreto ejecutivo que se dicte indicará para cuáles bienes agropecuarios se declara la situación de desabasto, especificando la partida, subpartida e inciso arancelario, según corresponda. Asimismo, indicará la tarifa arancelaria reducida que se aplicará a la importación de esos bienes, el volumen cuya importación estará sujeto a la tarifa arancelaria reducida y el plazo dentro del cual deberán realizarse las importaciones a esa tarifa.

2. Disponibilidad del contingente por medio de la Bolsa

La disponibilidad de la cuota por medio de la bolsa (BOLPRO) será habilitada conforme a la ley y los reglamentos. Las cuotas se asignarán a los agentes económicos que participen como compradores en las operaciones registradas y concertadas en la Bolsa de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias del funcionamiento de la Bolsa.

La cuota de importación total podrá dividirse en tramos para que haya una mayor participación y estos tramos se definirán en función de unidades económicamente razonables que puedan ser importadas y que a la vez sean rentables, pero también que puedan garantizar la participación de pequeños, medianos y grandes agentes económicos interesados.

Los interesados en participar en la compra o venta del bien declarado en situación de desabastecimiento, podrán presentar sus ofertas ante la bolsa, por medio de un puesto de bolsa. Es necesario tener un corredor o un agente de bolsa que represente tanto al comprador como al vendedor para poder participar. Dichas ofertas deberán presentarse al menos tres días hábiles antes de la realización de la rueda de negociación, de manera que se asegure su divulgación por parte de la bolsa entre todos los participantes del mercado. Esto garantiza que todos conozcan, antes del corrao, cuáles son las condiciones con las que otras personas puedan pujar o pueda comprar o vender el producto en las cantidades y condiciones en que se desee.

Sin perjuicio de los demás requisitos que usualmente exija la bolsa, en toda oferta se deberá indicar claramente el precio que el oferente cotiza para el producto,

incluyendo el costo del producto, el arancel aplicable, los gastos de internación y cualquier otro gasto que se estime necesario. Es un precio ya puesto en el mercado nacional, no es un precio FOB, sino un precio que incluye todos los gastos y los procesos que esto signifique.

Las ofertas de compra o venta podrán ser aceptadas por cualquier puesto de bolsa, constituyéndose así un contrato preliminar que para su perfeccionamiento debe ser llevado a remate público.

En el remate público, cualquier puesto de bolsa interesado en participar en la negociación presentada mediante un contrato preliminar, podrá presentar su propia postura de compra o venta, la cual deberá mejorar las condiciones vigentes en el contrato preliminar. El contrato que presente las mejores condiciones es con el que se va a iniciar.

Al concluir el proceso de remate, la operación será adjudicada a la parte que presente la mejor postura, la cual sustituirá a la parte correspondiente que participó en el contrato preliminar. Es decir, el mejor contrato que se presentó es con el que arranca, pero no significa necesariamente que sea con el que se termine, pueden ser otros actores, puede ser otro oferente y otro demandante los que se finalicen negociando la cantidad que se está poniendo a disposición. En caso de que no se presentaran nuevas posturas, el contrato será adjudicado a las partes que participaron en el contrato preliminar. Una vez adjudicada la operación, la bolsa procederá al registro inmediato de la misma y a la asignación de la respectiva cuota de importación.

Una vez registrada la operación, el puesto de bolsa vendedor deberá comunicar a la bolsa el nombre del vendedor y el puesto de bolsa comprador deberá comunicar a la bolsa el nombre del comprador, con el fin de que la bolsa notifique a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda para que se aplique la tarifa arancelaria reducida.

Hay una serie de garantías que los participantes tienen que tener para poder participar:

- Todo interesado en participar en la negociación de bienes a que se refiere este reglamento, sea como comprador o como vendedor, deberá presentar una garantía de participación por el monto, plazo y demás condiciones que establezca la bolsa. El monto máximo que podrá fijarse para la garantía de participación será de un cinco por ciento de la oferta.
- Una vez establecido el contrato en firme, los contratantes deberán sustituir la garantía de participación por una garantía de cumplimiento, en los términos que la bolsa establezca. El monto máximo que podrá fijarse para la garantía de cumplimiento será de un diez por ciento del monto del contrato.

A su vez la Bolsa también tiene sus responsabilidades:

- Será responsabilidad de la bolsa velar porque las asignaciones de la cuota se ajusten a lo dispuesto en este Reglamento y a las normas más estrictas de la ética comercial, sin perjuicio de las facultades del Poder Ejecutivo al respecto. Desde la utilización de la bolsa, 1995, se percibe que es un mecanismo claro, transparente y de amplia participación que nos garantiza a todos los interesados una adecuada distribución de los contingentes.
- La bolsa deberá llevar un control de los volúmenes de las cuotas de importación asignadas, de manera que en ningún momento las asignaciones excedan el volumen puesto a disposición del público en el decreto ejecutivo correspondiente.
- Asimismo, deberá llevar un control de las importaciones efectivamente realizadas, en coordinación con la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.
- La bolsa deberá informar al Ministerio de Economía, Industria y Comercio . al Ministerio de Agricultura, o al Ministerio de Comercio Exterior sobre las cuotas de importación asignadas, cuando así lo solicite.

En resumen a pesar de que el mecanismo pareciera un poco complicado, el Estado realiza un gran esfuerzo por promover el uso de este sistema, ya sea a través de BOLPRO o de cualquier otra bolsa que pueda ser autorizada con el fin de ordenar el mercado nacional. Próximamente el COMEX junto con las otras instituciones involucradas dictará cursos y charlas dirigidas a otras instituciones públicas interesadas, así como al público en general para divulgar adecuadamente el mecanismo.

Finalmente quisiera agradecer los aportes de la Bolsa de Productos Agropecuarios y la colaboración prestada en esta presentación.