

# Informe Técnico No. 1

## Efectos del control de precios de emergencia sobre la canasta básica familiar de alimentos

Dirección de Políticas Públicas

Departamento de Análisis Económico y Social



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE  
**PANAMÁ**



[www.mef.gob.pa](http://www.mef.gob.pa)

Agosto de 2014



# Ministerio de Economía y Finanzas

## Ministro

Dulcidio De La Guardia

## Viceministro de Economía

Iván Zarak

## Viceministra de Finanzas

Eyda Varela de Chinchilla

---

## Dirección de Políticas Públicas

Gustavo Valderrama

Director

## Departamento de Análisis Económico y Social

Eloy Fisher

Sub - Director

Encargado del Departamento

### Personal del departamento

Ana Sánchez

Humberto Garuz

Janine Chandler

Joslyn Guerra

Margarita Aquino (Jefa, Análisis Social)

María E. Rojas

Mariel Varela

Omar Araúz

Omar Moreno

Rosa E. Nuñez

Tanya Almario

### Coordinador de Estadística e Informática

Julio Diéguez H.

### Personal Administrativo

María Eleyza Oses

Irasema González



## Control de Precios de Emergencia

### Resumen Ejecutivo

Este documento analiza los efectos del Decreto Ejecutivo No. 165 de 2014 que implementa *controles de precios de emergencia en Panamá, y se publicará de manera trimestral mientras dure la medida*. El control de precios de emergencia de 22 productos alimenticios en el mes de julio logró la más profunda disminución del costo calórico mes-a-mes de la canasta básica familiar de alimentos (CBFA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2003, abarató año-a-año el costo de cereales, carnes, vegetales y verduras, huevos, leguminosas y grasas en la CBFA del MEF sin alzas compensatorias en otros de sus productos, disminuyó el índice de alimentos y bebidas de la canasta básica que recopila mensualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, y que forma parte del Índice de Precios al Consumidor, o IPC) a niveles de diciembre 2013 / enero 2014 y se sugiere que el control de precios de emergencia rompió la tendencia proyectada de la inflación panameña a corto plazo. Finalmente, se estima que el control de precios de emergencia tendrá un efecto distributivo balanceado.

**Palabras clave:** Controles de Precio en Panamá, Canasta Básica Familiar de Alimentos, Índice de Precios al Consumidor, Inflación.



# Control de Precios de Emergencia

## 1. Descripción del Programa

El Presidente de la República, Juan Carlos Varela Rodríguez, firmó el Decreto Ejecutivo No. 165 de 2014 para implementar *una política de control de precios de emergencia* sobre productos alimenticios básicos desde el 7 de julio del año en curso. El programa controla los precios de 22 productos del total de 50 que conforman la Canasta Básica Familiar de Alimentos (CBFA). Estos productos son: arroz de primera, huevos empacados, pan de molde, queso amarillo, babilla, jarrete, papa, salchicha de carne de res, bistec de cinta, leche en polvo, pecho, tomate nacional (perita), carne molida, lentejas, pollo, tuna, cebolla, macarrón, porotos, yuca, chuleta y ñame (diamante, paleta y baboso).

Contrario a otras políticas de control de precios, *sólo se regulan aquellos productos que cumplan con la definición incluida en el Decreto Ejecutivo*. Aquellos productos que no entran en la definición de la CBFA, ya sea porque tienen una presentación distinta de la oficial o porque posean características muy particulares, siguen con sus precios liberados (y no tienen topes en el margen de comercialización). Lo anterior ofrece mayores márgenes de flexibilidad a los minoristas en sus operaciones diarias. Esta regulación tiene como finalidad afectar sólo los precios al público e incluye precios máximos de venta (o precios tope), así como márgenes bruto de comercialización para los minoristas (10% en general y 15% para productos refrigerados).

Por ello, el Decreto Ejecutivo ofrece flexibilidad al minorista ya que al establecer un precio máximo para cada producto, el minorista tiene la obligación de ofrecer al menos *una* marca a ese precio (o por debajo de éste), y al resto de las marcas sólo podría aplicar un margen bruto de comercialización del 10% o 15%, según se especifica.

Para el resto de los productos de la canasta básica aplica temporalmente un concepto denominado *libertad vigilada*. Bajo este concepto, los minoristas tienen la obligación de informar a la Autoridad de Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), con al menos 5 días calendario de anticipación, sobre cualquier incremento en los otros 28 productos de la Canasta Básica de Alimentos. A la ACODECO le corresponderá preparar un informe al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) sobre el comportamiento de estas notificaciones de aumentos de precios, para que se puedan adoptar las medidas pertinentes, dentro de las que podría estar, ampliar la regulación para incluir los precios y márgenes de comercialización de aquéllos productos que siguen teniendo un alza de precios.

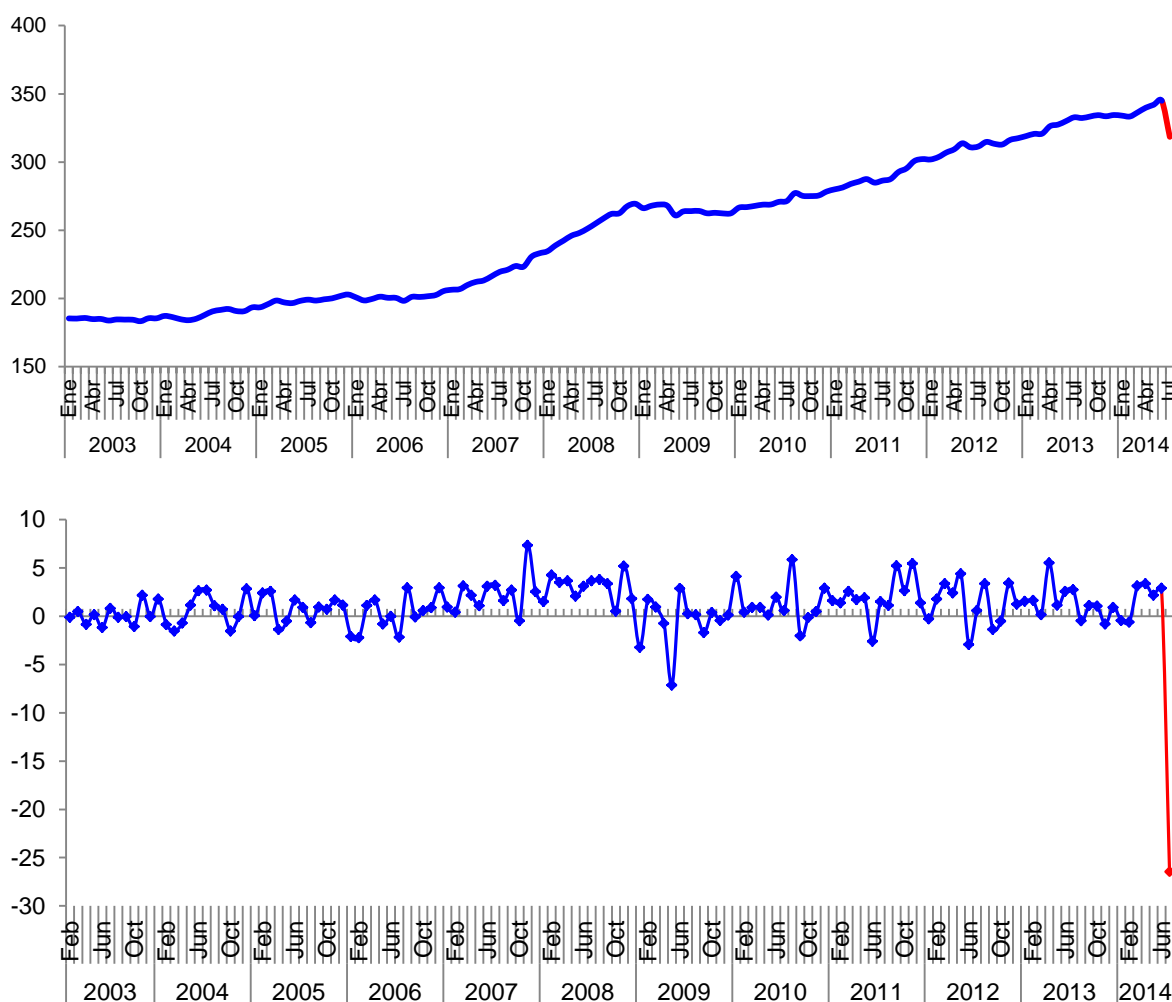
La regulación inicial es por seis meses prorrogables y es una medida de emergencia *temporal* que busca corregir fallas de mercado existente. El Decreto contempla que el mismo quedará eliminado cuando hubieran desaparecido las causas que motivaron su

adopción, según se determine oportunamente mediante Resolución ejecutiva debidamente fundamentada. Asimismo, los precios podrán revisarse a los 2 meses de entrada en vigencia de la medida, si los costos de producción o importación han aumentado, a través de la Comisión de Ajuste de Precios (conformada por el Ministro de Comercio e Industrias, quien la presidirá, el Ministro de Desarrollo Agropecuario y el Ministro de Economía y Finanzas - los titulares pueden delegar sus facultades a otros funcionarios de sus respectivos ministerios). También se podrá hacer una revisión excepcional de los precios por razón de fuerza mayor o caso fortuito, e incluso la revisión puede hacerse de oficio, aunque normalmente se esperaría que la sustenten empresas, gremios de productores o asociaciones empresariales.



## 2. Dinámica del costo de la canasta básica familiar en el contexto de la medida

*El control de precios de emergencia logró en el mes de julio la más profunda disminución del costo mes-a-mes de la CBFA del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2003 – fecha desde la cual se tienen datos comparables:* Tal como demuestra la Figura 1 a continuación (línea y punto rojo), la introducción del control de precios de emergencia causó una reducción sustancial del costo calórico mes-a-mes de la CBFA desde que se tienen datos comparables (enero del 2003), muy por debajo de las reducciones sustanciales que ocurrieron durante la desaceleración de la economía en el 2009 (donde el dato extremo de ese año fue una reducción de B/. 7.16 entre abril y mayo del 2009). En efecto, la reducción entre junio y julio del 2014 es de B/.26.45 (o una variación porcentual de -7.7%, tal como aparece en el panel inferior).

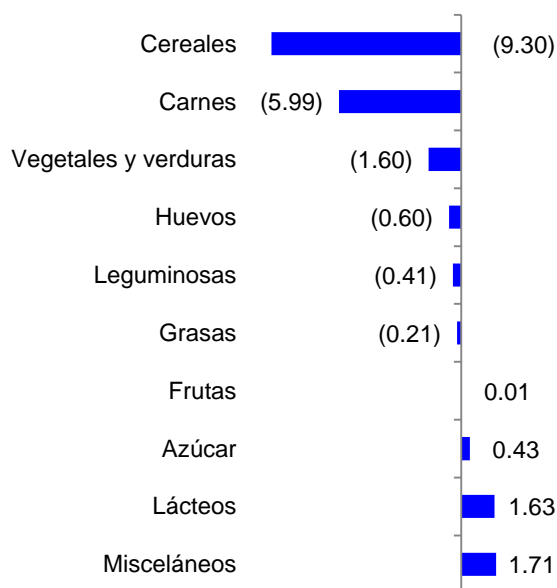


*Figura 1: (Panel superior) Costo calórico de la canasta básica de alimentos del MEF (ordenada en balboas – la línea en rojo es la variación del nivel entre junio y julio del 2014). (Panel inferior) Cambio mes-a-mes del costo calórico de la CBFA en los distritos de Panamá y San Miguelito desde enero del 2003 hasta julio del 2014 (en balboas). La línea y el punto en rojo demuestran la disminución en julio del 2014. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.*

Históricamente, el costo de la canasta osciló menos entre 2003 y 2006. Las mayores variaciones ocurrieron en los años posteriores: en 2007 y 2008 la tendencia del costo estuvo afectada por diversas causas, entre ellas: el alza del precio del petróleo a nivel mundial (que también repercutió en el aumento del costo de los insumos de producción), las inundaciones acaecidas a finales del año 2008 que afectaron el agro nacional, la crisis financiera internacional y las imperfecciones de los canales de comercialización de los productos. En 2009 (cuando la economía panameña creció sólo un 2.4%), el costo de la canasta mostró menor volatilidad, muy por debajo de lo observado el año previo.

***El control de precios de emergencia logró abaratar año-a-año el costo de cereales, carnes, vegetales y verduras, huevos, leguminosas y grasas en la CBFA del MEF. No hubo alzas compensatorias de la misma magnitud en otros productos de la CBFA:*** En el grupo de cereales, carnes, vegetales y verduras, huevos, leguminosas y grasas se abarataron 8% en promedio (o una reducción de B/.18.11, entre julio del 2013 y julio del 2014) mientras que los lácteos, azúcar y frutas y otros productos misceláneos aumentaron 3.9% en promedio (o un aumento de B/.3.78 en total). Esto significa que el efecto de la política ha sido positivo a corto plazo.

Variación de los Grupos Alimenticios de la CBFA (Distritos de Panamá y San Miguelito) Julio 2014 / Julio 2013			
Situación	Grupo	Variación	
		B/.	%
Seis (6) se abarataron	Cereales	B/.-9.30	-13.8%
	Carnes	B/.-5.99	-5.5%
	Vegetales y verduras	B/.-1.60	-5.4%
	Huevos	B/.-0.60	-11.7%
	Leguminosas	B/.-0.41	-9.5%
	Grasas	B/.-0.21	-2.2%
Cuatro (4) se encarecieron	Misceláneos	B/.+1.71	+4.8%
	Lácteos	B/.+1.63	+4.0%
	Azúcar	B/.+0.43	+6.9%
	Frutas	B/.+0.01	0.0%



*Tabla 1 (izquierda): Variación de costo y en por ciento de los grupos alimenticios en la CBFA en los distritos de Panamá y San Miguelito entre julio del 2013 y julio del 2014. Figura 2 (derecha): Variación de los grupos alimenticios entre julio 2013 y julio 2014 para los distritos de Panamá y San Miguelito. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.*

Respecto al mes de junio, de los 50 alimentos de la canasta 52% (o 26 productos) se abarataron, 32% (o 16 productos aumentaron) y el resto no experimentó variación. Dentro de ese conjunto de productos con reducción en sus costos, las variaciones estuvieron entre B/.0.01 y B/.8.16, totalizando B/.28.00. De los que mostraron alzas, las mismas oscilaron

entre B/.0.01 y B/.0.37, para totalizar B/.1.56. Los alimentos con mayores bajas pertenecen a los dos grupos de mayor peso en la estructura calórica de la canasta, las carnes y los cereales. En las carnes sobresalió el abaratamiento del costo de todos los cortes de carne de res: babilla (B/.3.50), carne molida (B/.2.65), pecho (B/.0.81), bistec de cinta (B/.0.55) y jarrete (B/.0.13). Los mismos forman parte de aquellos productos cuyo precio máximo de venta se encuentra regulado.

Un dato importante a señalar es que el sector ganadero del país se ha visto afectado por una fuerte sequía (principalmente a inicios de año), y esto, ha repercutido en la oferta de carne vacuna. Hasta abril, se observó un descenso en el sacrificio, recuperándose levemente entre mayo y junio, pero descendiendo nuevamente en julio.

***El control de precios de emergencia en el mes de julio logró disminuir el nivel del índice de alimentos y bebidas en la canasta que conforma el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INEC a niveles de diciembre 2013 / enero 2014, una reducción inédita en los niveles del indicador:*** Tal como demuestra la línea roja, el control de precios de emergencia logró una rápida reducción en el índice de precios de alimentos y bebidas, con una variación en puntos porcentuales de -5.9, muy por debajo de las reducciones que tuvieron lugar tras la desaceleración de finales del 2008 y comienzos del 2009.

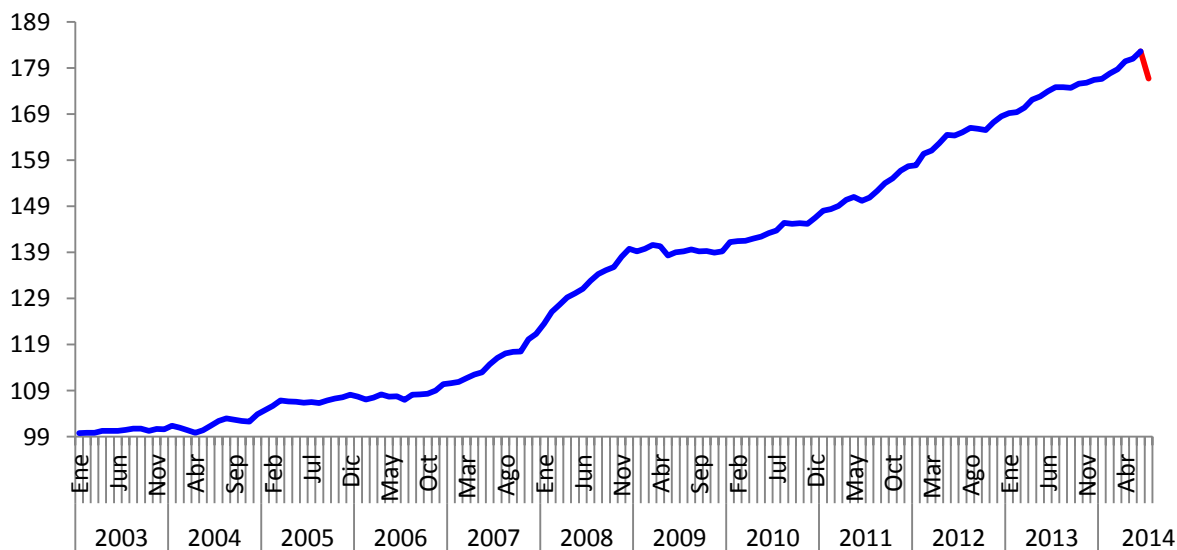
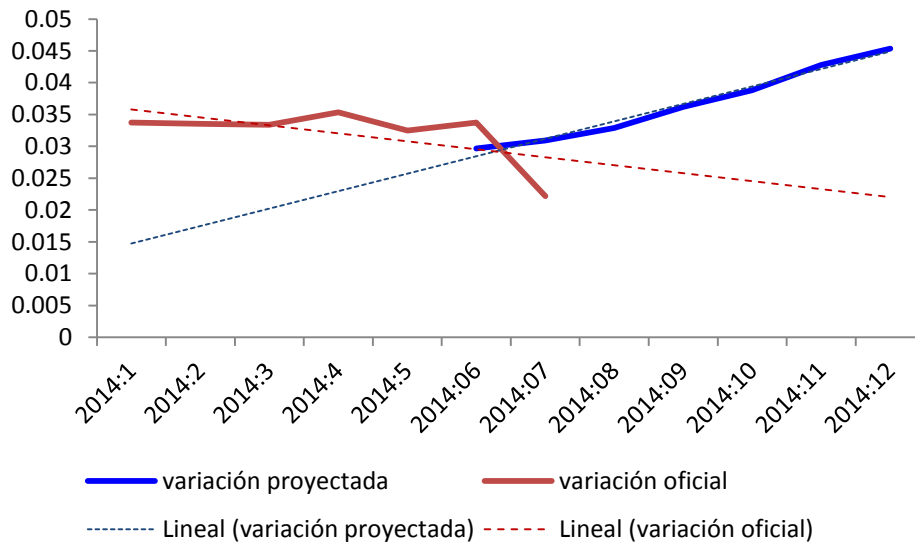


Figura 3. IPC de alimentos y bebidas para los distritos de Panamá y San Miguelito (la ordenada demuestra el índice – la línea en rojo es la variación entre junio y julio del 2014, en puntos porcentuales). Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

*Se sugiere que el control de precios de emergencia rompió la tendencia proyectada de la inflación panameña a corto plazo, si bien se necesitan más estudios sobre el particular a fin de medir su impacto a mediano y largo plazo:* Tal como muestra la Figura 4 a continuación (línea roja punteada), el control de precios de emergencia rompió la tendencia proyectada de la inflación panameña (línea punteada azul), y se prevé que la medida reducirá presión sobre los precios a corto plazo.



*Figura 4: Inflación nacional urbana año-a-año (en %). La línea azul es la variación proyectada y la roja, la variación oficial (la variación proyectada no toma en cuenta los controles de precio). La línea roja punteada es la tendencia proyectada (simple) de la variación oficial y la línea azul punteada la tendencia proyectada sin tener en cuenta los controles de precio. Fuente: Cálculos del Departamento de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas a partir de datos del INEC.*

## Anexo: Análisis distributivo preliminar del control de precios: El caso del arroz

*Se sugiere que el control de precios de emergencia tendrá un efecto distributivo balanceado:* El consumo de arroz es parte importante de la dieta del país. Según datos de la ENV (2008), el 91% de los hogares panameños compraron arroz en el año de la encuesta. Respecto a la medida, la baja más representativa de todos los productos que se abarataron ocurrió en el arroz de primera, con un descenso en el costo de B/.8.16. Este producto por sí sólo representa un tercio de la estructura calórica de la canasta básica. Su precio pasó de B/.0.55 a B/.0.40 la libra (de junio a julio), precio que no se registraba desde mediados de 2007.

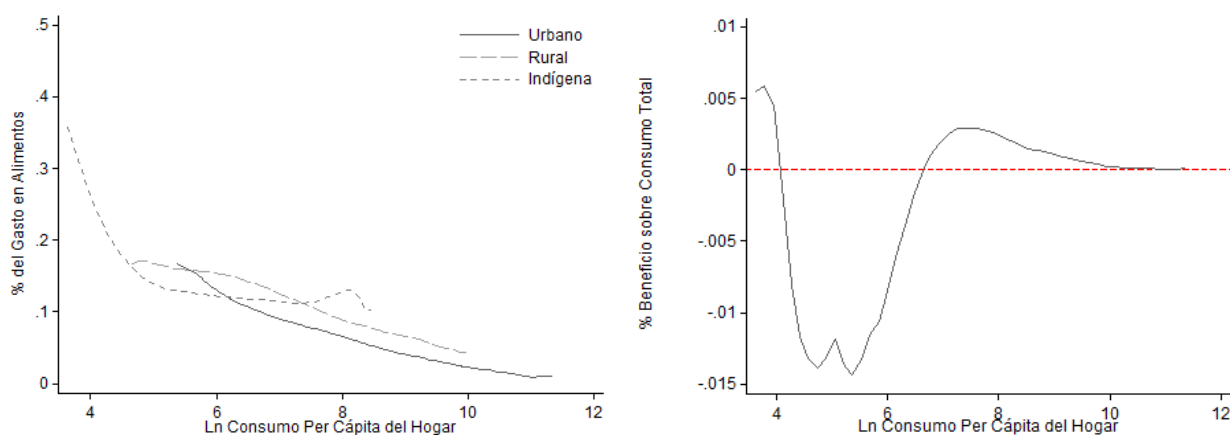


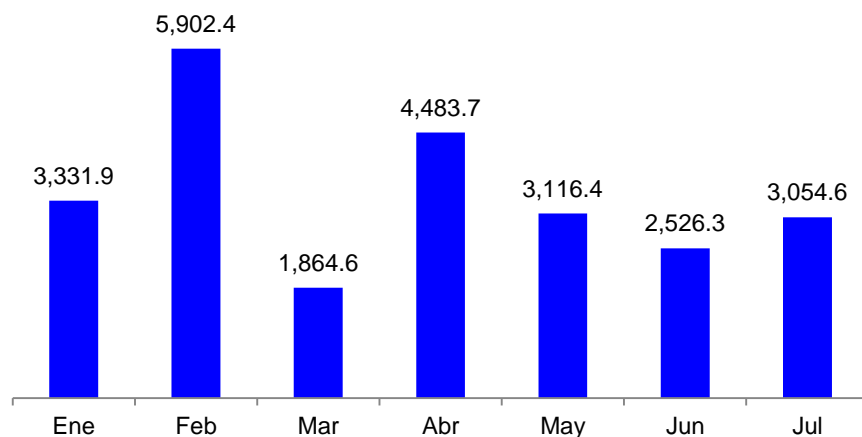
Figura 5: (Panel izquierdo) El eje de ordenadas muestra la proporción del gasto en arroz dentro del gasto en alimentos de los hogares, y el eje de abscisas el logaritmo natural del consumo per cápita de los hogares (en logaritmos). Fuente: Encuesta de Niveles de Vida (2008), Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Censo. (Panel derecho) El eje de las ordenadas representa el porcentaje de beneficio relativo sobre el gasto total del hogar, asociado la disminución en el precio del arroz. Fuente: Encuesta de Niveles de Vida (2008), Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Censo. Cálculos en Roach-Rivas (2014)<sup>1</sup>.

Con ello en mente, la figura más arriba muestra la proporción del gasto en arroz dentro del gasto en alimentos de los hogares según área y a lo largo de la distribución del consumo per cápita. Estas líneas aproximan *curvas de Engel*, donde la proporción del gasto en arroz disminuye a medida que aumenta el nivel de bienestar del hogar – así, vemos que los hogares indígenas de menores recursos destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo de arroz, le siguen los hogares rurales y después los hogares urbanos que substituyen con más facilidad el arroz por otros productos sin que esto afecte su capacidad de consumo (ya que tienen mayor oportunidad de conseguir sustitutos).

<sup>1</sup> Roach-Rivas, Giancarlo (2014) *Inflación y controles de precio en Panamá: Análisis diagnóstico y distributivo preliminar*. Mimeografiado (versión preliminar).

A partir de un documento realizado por Roach-Rivas (2014), encontramos que el efecto distributivo de la política sería balanceado. Los hogares de consumo muy bajo, medio y alto experimentarían mejoras marginales en sus actitudes de consumo o permanecerían indiferentes a la medida, mientras que los hogares de consumo medio-bajo marginalmente consumirían menos arroz. Especialmente beneficiados serían los hogares a nivel urbano con restricciones de liquidez en su consumo.

Según la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), en julio se produjo un aumento en las toneladas importadas de arroz blanqueado o semiblanqueado. A la luz de los resultados presentados con antelación, esto sugiere la existencia de un efecto balanceado en los hogares de consumo muy bajo, medio y alto a corto plazo, situación que propició un aumento en la oferta de arroz en la plaza local - a pesar de la implementación de los controles de precio de emergencia.



*Figura 6: Importaciones mensuales de arroz blanqueado o semi-blanqueado, de enero a julio de 2014 (en toneladas). Fuente: Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.*