ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

"LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL"

EXPEDIENTE N. º 21.861

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA
14 DE FEBRERO 2023

PRIMERA LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

“LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL”

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MINORÍA

EXPEDIENTE N.º 21.861

Asamblea Legislativa:

La suscrita Diputada SOFÍA GUILLÉN PÉREZ integrante de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rindo el presente Dictamen Afirmativo de Minoría sobre el proyecto, “LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL”, tramitado bajo el expediente legislativo Nº 21.861, con base en las siguientes consideraciones.

1.DATOS DEL PROYECTO

Esta iniciativa de ley del exdiputado Villalta Flores-Estrada fue presentada a la corriente legislativa el 19 de marzo de 2020. Este proyecto de ley fue asignado a la Comisión de Asuntos Económicos e ingreso en el orden del día de la comisión el 25 de noviembre de 2020. Se le amplio el plazo de rendición del informe por una única vez según el artículo 80 del reglamento de la Asamblea Legislativa el 2 de septiembre del 2021, y este plazo se vence el 8 de agosto del 2022. Por lo que resulta de vital importancia la aprobación de este informe sobre un expediente a que todas luces debe mantenerse y avanzar en la corriente legislativa.

2. RESUMEN

El Expediente 21.861, denominado “Ley Para Posibilitar la Pronta Regulación de Precios de Productos Estratégicos en Situaciones de Emergencia Nacional”, tiene como finalidad adicionar un nuevo párrafo al artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N°7472, para normar de forma expresa y clara que:

- Ante la declaración de estado de emergencia nacional, siempre se deberá entender que hay una situación de excepción.

- Al declararse el estado de emergencia nacional, la Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la

emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos

Esta medida es necesaria dado que el control de precios de productos estratégicos es una necesidad ante una emergencia nacional; además señala que el Reglamento a la Ley N°7472, Decreto Ejecutivo 37899, establece un largo procedimiento para poder regular precios, normativa que no es compatible con la necesaria toma de decisiones rápidas y efectivas en medio de una emergencia.

De tal manera que el proyecto tiene como objetivo establecer un procedimiento operativo que permite la aplicación inmediata de un proceso de control de precios ante una declaratoria de emergencia nacional, que, según lo referido de la Exposición de Motivos del proyecto, sería para los productos estratégicos.

3. INFORME ECONÓMICO SERVICIOS TECNICOS (AL-DEST-IEC-020-2021):

Control de Precios en Costa Rica

En nuestro país el artículo 5 de la ley 7472 “Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor” establece que el control de precios solo se aplicará bajo ciertas situaciones:

- La Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundamentar y motivar apropiadamente esa medida.

- No se aplica a un producto o servicio vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley.

- Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolistas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones.

- Los bienes y servicios sujetos a la regulación deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida.

- En ese decreto se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes.

- En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados.

- Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento.

- La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control.

En el Reglamento a la Ley 7472, se indica que:

> "Artículo 13.-Condiciones para la regulación de precios. La regulación de precios de bienes y servicios por parte de la Administración Pública se ejercerá preferentemente como mecanismo de última instancia, en forma temporal y únicamente en casos de excepción, entendidos éstos como:
>
> a) La existencia de circunstancias de fuerza mayor o desabastecimiento, así como cualquier otro comportamiento anormal de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo.
>
> b) La existencia de condiciones monopólicas u oligopólicas en la producción o venta de bienes y servicios."

Por otra parte, la Ley 9736 señala en su artículo 2, como una función de la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom) la siguiente:

> "j) Recomendar a la Administración Pública la regulación o desregulación de precios, cuando proceda, de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y sus reglamentos."

Procedimiento para la Regulación de Precios

En el Reglamento de la Ley 7472, en la sección Segunda del Capítulo I, artículos 13 al 26, se establece el procedimiento para determinar una regulación de precios, de ese cuerpo normativo se puede observar que se existen 3 causales para iniciar un trámite regulatorio de precios:

> a) La existencia de circunstancias de fuerza mayor o desabastecimiento, así como cualquier otro comportamiento anormal de mercado que se llegue a comprobar por parte del Poder Ejecutivo.
>
> b) La existencia de condiciones monopólicas u oligopólicas en la producción o venta de bienes y servicios, y

c) En situaciones de declaratoria de emergencia debidamente decretada.

Además, se debe incorporar las siguientes consideraciones para la regulación de precios:

- Costos directamente relacionados con la producción del bien o servicio, tales como: materia prima, materiales de empaque, mano de obra, energía eléctrica, combustibles, entre otros según la actividad en análisis.

- Costos indirectos tales como: gastos de administración, gastos financieros, gastos de mercadeo y publicidad gastos de distribución.

- Competitividad de precios del producto nacional con respecto al internacional.

- Otros factores relacionados con la naturaleza misma del bien o servicio.

- Impuestos que recaigan sobre la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios.

- Otros instrumentos técnicos definidos por la Administración Pública.

Como se puede observar el proceso ordinario, puede tardar hasta 70 días hábiles cuando no se relacione con condiciones mono u oligopolistas y hasta 90 días hábiles, si ese es el caso.

Sin embargo, en condiciones de emergencia declaradas el proceso se minimiza al eliminar el trámite ordinario indicado para las situaciones de excepción o para situaciones de prácticas mono u oligopólicas, pero no se señala un plazo, ni el procedimiento a seguir, ni a partir del momento en que se inicia la regulación o su estudio. El el proceso ordinario, puede tardar hasta 70 días hábiles cuando no se relacione con condiciones mono u oligopolistas y hasta 90 días hábiles, si ese es el caso. Sin embargo, en condiciones de emergencia declaradas el proceso se minimiza al eliminar el trámite ordinario indicado para las situaciones de excepción o para situaciones de prácticas mono u oligopólicas, pero no se señala un plazo, ni el procedimiento a seguir, ni a partir del momento en que se inicia la regulación o su estudio.

Aspectos de mejora del expediente de ley:

Sobre la cobertura de la Iniciativa

En el texto del proyecto no se especifica el tipo de bienes y servicios sobre los que se podría aplicar el control de precios. Dado que se señala que la regulación se aplicaría en situaciones de excepción y que al declararse una emergencia nacional

se aplicaría automáticamente el estado de excepción, se podría suponer que los productos afectados serían aquellos que resulten de interés para la atención de la emergencia o cualquier otro que considere la autoridad competente. Por lo tanto, afectaría a todos aquellos bienes y servicios que reúnan esas condiciones y debería ser aplicada a nivel nacional para evitar cualquier discriminación de mercados y desabastecimiento entre áreas geográficas.

Acerca de la Consideración de la Declaratoria de Emergencia como Situación de Excepción

Como fue expuesto en puntos anteriores, el Reglamento de la Ley 8488, señala que los procedimientos aplicados en la regulación de precios no se aplicarían a las situaciones de emergencias declaradas, por lo tanto, la propuesta persigue el mismo fin. Al considerar que la emergencia nacional es una situación de excepción para la aplicación de la regulación de precios de los bienes y servicios se pretende que se aplique un trámite, tanto administrativo y regulatorio extraordinario.

Por lo tanto, el efecto de la iniciativa en la regulación de **precios sería el mismo que se aplicaría en la actualidad,** no obstante, con lo propuesto se logran avanzar en los siguientes aspectos:

- **Mayor rapidez** para iniciar los trámites de control de los precios en cualquier bien o servicios que ayude al combate de los efectos de la emergencia declarada. Se debe considerar lo señalado, de que, en la actualidad, ante una declaratoria de emergencia, **no se establece un trámite ni plazos como tampoco quienes son los responsables de iniciar el proceso de regulación de precios.** El proyecto señala que, con la emisión del decreto de declaratoria de emergencia, **se debe iniciar el proceso de regulación de precios, por lo tanto, la efectividad y eficacia mejoran con respecto de la situación actual.**

- Reducció**n de plazos para controlar los precios de interés,** con esta medida se pretendería evitar los **efectos perversos que podría generar una emergencia en precios, escasez, abastecimiento y especulación**. De tal manera que entre **más rápido se establezca la regulación**, mejores resultados existiría en la eliminación de esas actuaciones.

- **Aumentar la protección al consumidor,** pues se evitaría que estas unidades se enfrenten a situaciones que afectan su poder adquisitivo, y nivel de vida, al estar confrontadas a actuaciones de especulación y desabastecimiento.

No obstante, tal y como se ha reiterado, ni en la actualidad, ni en la propuesta, se observa un **proceso de implementación operativa para el inicio y aplicación de esta medida.**

Eliminación de los Trámites Previos en la Administración Pública al Declarar la Emergencia

Actualmente, el Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 (DE-N° 37899-MEIC), en el artículo 21, señala:

> "*Artículo 21.-Regulación en situaciones de excepción. En casos de excepción, la regulación deberá estar precedida por la verificación por parte de la DIEM de las circunstancias de fuerza mayor o desabastecimiento, así como cualquier otro comportamiento anormal de mercado.*
> *Igualmente, deberá considerar la existencia de barreras arancelarias o no arancelarias u otros obstáculos que limiten el abastecimiento en el mercado afectado y valore la posibilidad de removerlas para lograr su normalización.*
> *Todo lo anterior será aplicable salvo en situaciones de declaratoria de emergencia debidamente decretada*."

La iniciativa propone que esta acción se realice de forma justificada e inmediata, lo **cual no parece distar mucho del accionar actual,** sin embargo, al no estar claro los responsables ni su cobertura, el establecimiento de la regulación podría presentar las siguientes alternativas:

- **Que sea el MEIC,** quien de manera **unilateral inicie y determine la regulación. Esta opción es diferente a lo que se aplica actualmente**, pues como ente rector del proceso de regulación de precios, el Ministerio actúa a instancia de las instituciones responsables de la actividad respectiva en la que se pretenda regular el precio.

- Que cada institución pública que **actúa como rector de cada sector económico, sean los que inician y aplican la regulación, de los precios de los bienes y servicios que se produzcan o comercialicen en los mercados que actúan en dicho sector.**

- Que **sea la CNE, quien solicite o actúe como regulador de precios mientras dure la emergencia.**

En estos casos se lograría que el proceso de regulación de precios se inicie en forma más rápida y ágil, mientras que de mantenerse el proceso causalístico actual, en el que el MEIC actúa a solicitud de las instituciones interesa**das, se perdería el impacto del criterio de inmediatez.**

Las dos medidas propuestas, parecen ser semejantes al proceso vigente, **no obstante, podría generar un impacto positivo en el proceso de regulación de precios ante una declaratoria de emergencia, pues dependiendo de quién aplique el control de precios, se podría obtener la eliminación de algunas**

fases del procedimiento y mejorar la respuesta y aplicación inmediata del control de precios.

Efectos positivos de la propuesta:

Efecto sobre el Nivel de Precios

El efecto de la iniciativa en el nivel de precios sería **en las mismas condiciones que se darían con el marco normativo vigente**, sin embargo, el **proceso se iniciaría de manera oportuna e inmediata y sería de aplicación obligatoria.**

El efecto en el nivel de precios de los productos afectados no implicaría necesariamente que se reduzcan los mismos, **sino que evitaría que se presenten incrementos por condiciones especulativas y por acaparamiento.**

Por lo tanto, sería de esperar que los **precios al menos se mantengan en el mismo nivel que existirían antes de la emergencia,** y que si se aumentan sea por condiciones de costos y de mercado internacional, pero no por las razones señaladas.

Efecto sobre Entes Públicos

- **Instituciones relacionadas con el Control de Precios**

En este caso, la iniciativa genera **una responsabilidad directa** en el establecimiento de precios controlados durante la emergencia, dado que se establece que, con la declaración de la emergencia, las instituciones deberían actuar de manera inmediata.

Entonces, y aunque como se señaló la iniciativa no es clara para determinar cuál instancia institucional debe iniciar el procedimiento regulatorio, en cualquier caso, estos entes, deberían generar un proceso operativo para estar preparadas ante la eventualidad de que se presente la necesidad de regulación de precios.

Además, las instituciones deben tener un gran conocimiento del funcionamiento del mercado durante la emergencia, así como de las condiciones que se pretende regular.

Lo anterior, puede generar costos extraordinarios, y la necesidad de contar con recursos especializados que colaboren en el proceso, situación que no se presenta en aquellas instituciones que actualmente realizan este tipo de actividades.

- **Sobre los Entes Públicos Relacionados con la Atención de la Emergencias**

Las instituciones públicas que están bajo este esquema, en especial la CNE y entes municipales, podrían ver un **efecto positivo en los costos operativos que implica la atención de la emergencia,** en el tanto con el proceso regulatorio se eviten

incrementos extraordinarios de precios de aquellos **bienes y servicios requeridos para atender la emergencia, tales como alimentación, infraestructura, alquileres, entre otros.**

Sería de esperar que entre ***mayor inmediatez se aplique para regular los precios, menor fluctuación se observaría en el precio de venta de los bienes y servicios relacionados, y*** el impacto de las erogaciones serían menor en las finanzas institucionales

Efectos sobre los Consumidores

Al establecerse una declaratoria de emergencia, en forma inmediata se iniciaría el proceso para **la regulación de precios, el cual afectaría a todos aquellos productos que se definan.** Si bien, como ya se señaló, el texto no indica sobre cuales productos se aplicaría el control de precios, es **lógico esperar que sean los productos de importancia para la atención de la emergencia, y que estos deberían ser definidos por las autoridades relacionadas con dicha atención, entonces únicamente se verían beneficiados con el control de precios aquellos consumidores que adquieran los bienes y servicios regulados.**

Es claro que la finalidad de esta iniciativa sería la de **brindar seguridad a los consumidores en lo que respecta a que no se enfrenten a precios especulativos**, así como al desabastecimiento de las mercancías.

Efectos sobre los Oferentes

Como quedó demostrado, la normativa define que al regular los precios se debe considerar una serie de variables, entre las **que se encuentran los costos de producción y las condiciones de mercado,** si esta disposición se mantiene en el procedimiento de excepción, es probable y lógico esperar que **los oferentes no se afecten en lo que respecta a la recuperación de su inversión, así como de un porcentaje de ganancia razonable.**

Sin embargo, para aquellos oferentes que hayan definido precios que superen al precio regulado, verían reducidos sus beneficios totales, no obstante, **desde la óptica económica no tendrían perdidas pues el mecanismo de fijación vigente garantiza la recuperación de su inversión con un grado de ganancia, de nuevo si esta disposición se mantiene en el procedimiento de excepción.** Tómese en cuenta que, ante la presencia de una situación de emergencia nacional, y más aún si es de carácter internacional, es posible que el precio de los insumos se incremente producto de una escasez relativa, si esto no se considera a la hora de establecer el precio regulado, se podría ocasionar un desincentivo para que en productos siga ofreciendo el producto.

En cuanto a la cantidad **ofrecida no debería presentarse algún tipo de restricción por cuanto la mediada regulatoria tendría una aplicación temporal asociada a la duración de la emergencia nacional**, y en el tanto esta no sea extensa entonces no se presentarían las condiciones para que se generen

situaciones que influyan sobre el abastecimiento de los productos, lo contrario ocurriría si la medida es por un plazo relativamente amplio.

Aspectos de Equidad

Dado que la regulación de precios persigue que se eliminen ciertas **actuaciones especulativas y de abastecimiento que se pueden presentar durante situaciones de emergenc**ia, las cuales por lo general son aplicadas por los oferente de bienes y servicios, y que afectan el precio y la cantidad de los productos que podrían obtener los consumidores, **entonces la iniciativa al proponer que el proceso de regulación de precios se inicie en forma inmediata con la declaración de la emergencia, lograría que se eliminen estas actuaciones a la mayor brevedad, lo cual beneficiaria a los consumidores, y generaría que la emergencia no afecte las condiciones del mercado respectivo.**

Por lo cual, la iniciativa permitiría que en el periodo en el que se establezca la regulación de **precios, las condiciones de los mercados afectados al menos mantengan las condiciones previas, y por lo tanto mantengan las condiciones de equidad previas.**

4. CONSULTAS

La Comisión consultó el proyecto de ley a las siguientes organizaciones e instituciones:

- Procuraduría General de la República

1-La **Procuraduría General de la República al 8 de agosto del 2022 no ha contestado la consulta.**

5. CONCLUSION

En la normativa actual, los parámetros para determinar el control de precios ya están definidos y son aplicables a la situación que se pretende regular sí lo consideran las autoridades gubernamentales, en cualquier emergencia nacional, dado que en el marco reglamentario estas se catalogan como una situación de excepción.

La bondad económica de la propuesta radica en factores de eficacia y eficiencia, dado que se propone un mecanismo que lograría definir en un menor plazo la aplicación de un control de precios en situaciones de emergencia nacional declarada.

Sería de esperar que los oferentes no se vean afectados dado que la metodología de regulación de precios incorpora varios elementos, en especial los costos de producción, lo cual no afectaría la recuperación de la inversión, esto en caso de

mantenerse este procedimiento en el esquema de regulación bajo el estado de emergencia. En lo referente a la cantidad ofrecida, no debería verse afectada por lo señalado acerca de la temporalidad de la medida, sin embargo, de extenderse el plazo sí podría hacer afectación. De parte de los consumidores, se verían beneficiados en el tanto se evita la especulación de precios y el desabastecimiento artificial de mercancías, lo cual favorece su nivel de vida, aunque sea en forma temporal, al no enfrentarse a expectativas que afecten su nivel de satisfacción personal y familiar.

En lo que respecta a los entes públicos relacionados con la atención de la emergencia y con la regulación de precios se podría esperar que, las primeras se vean beneficiadas en el mismo resultado que los consumidores y esto influya positivamente en sus niveles de gasto, mientras que el otro grupo de entes, tendrían una mayor responsabilidad pues deberían actuar en forma inmediata al momento en que se publique la declaratoria de emergencia.

6. RECOMENDACIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones, como integrante de la Subcomisión conformada para analizar el expediente legislativo N.º 21.861 “LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL”, someto a consideración de los señores diputados y señoras diputadas este dictamen afirmativo de minoría y se recomienda aprobar la moción de texto sustitutivo que se adjunta y votar proyecto de ley afirmativamente.

TEXTO SUSTITUTIVO

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL

ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N.° 7472 del 20 de diciembre de 1994 y sus reformas, para que se lea como sigue:

Artículo 5- Casos en que procede la regulación de precios

[…]

Sin menoscabo de otras situaciones de excepción, siempre se comprenderá que hay una situación de excepción cuando se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005. La Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos, cuando se declare estado de emergencia nacional.
Los bienes y servicios regulados en este artículo serán únicamente aquellos que resulten de interés para la atención de la emergencia, que sean bienes o servicios que formen parte de la canasta básica o cualquier otro que se considere indispensable para la atención de la emergencia. La aplicación será a nivel nacional para evitar cualquier discriminación de mercados y desabastecimiento entre áreas geográficas.
El proceso de implementación operativa será responsabilidad de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) quienes en conjunto iniciarán y actuarán como reguladores de precios.
[…]

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS. San José, 14 del mes de febrero del año dos mil veintitrés.

_____

DIPUTADA SOFÍA GUILLÉN PÉREZ

Parte expositiva: Douglas Montero Sánchez
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/lsc