DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IEC-020-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

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

EXPEDIENTE Nº 21.861

INFORME ECONÓMICO

ELABORADO POR:

JOSÉ OVIDIO VALERIO COLOMER
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

4 DE MAYO DE 2021

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES GENERALES 4

2.1 Consideraciones Teóricas 4

a) Control de Precios 4

b) Regulación de Mercados 7

2.2 Características del Mercado Costarricense 9

a) Control de Precios en Costa Rica 9

b) Procedimiento para la Regulación de Precios 11

c) Sobre la Regulación de Mercados en Costa Rica 13

d) Sobre el Estado de Excepción 16

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO 19

3.1 Observaciones al Proyecto de Ley 19

a) Sobre la cobertura de la Iniciativa 19

b) Acerca de la Consideración de la Declaratoria de Emergencia como Situación de Excepción 19

c) Eliminación de los Trámites Previos en la Administración Pública al Declarar la Emergencia 20

3.2 Efectos en Variables y Unidades Económicas 21

a) Efecto sobre el Nivel de Precios 22

b) Efecto sobre Entes Públicos 22

c) Efectos sobre los Consumidores 23

d) Efectos sobre los Oferentes 23

e) Aspectos de Equidad 24

IV. CONSIDERACIONES FINALES 24

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IEC-020-2021
INFORME ECONÓMICO[1]

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

EXPEDIENTE Nº 21.861

I. RESUMEN DEL PROYECTO

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

El proponente de la iniciativa considera que 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, siendo que la única excepción al procedimiento generada por una declaratoria de emergencia se incluye en el artículo 21 que refiere a la regulación en casos de excepción.

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.

[1]Elaborado por Lic. José Ovidio Valerio Colomer, Asesor Parlamentario, supervisado por MSC Mauricio Porras León, Jefe Área Económica y autorizado por Lic. Fernando Campos Martínez, Director Departamento de Estudios, Referencia y Servicios Técnicos.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

Para el análisis de la presente iniciativa, se incorporan a continuación algunas consideraciones teóricas, así como la referencia a algunas características que se observan en el mercado costarricense.

2.1 Consideraciones Teóricas

a) Control de Precios

El control de precios se refiere al establecimiento o fijación de todos o algunos de los precios de los bienes y servicios de una economía, por una autoridad superior. Este control o fijación puede establecer un límite o precio superior o bien uno inferior, se puede determinar la metodología o mecanismo que se debe aplicar para fijar el precio o también para el incremento de los precios. Esta fijación de precios se puede dar mediante varios mecanismos, por ejemplo, establecer un precio en forma exógena al mercado, o determinar un porcentaje de utilidad para el empresario, después de aplicar los costos, o fijar los costos o precios de los factores de producción que intervienen en al proceso productivo.

Por lo general, esta herramienta es utilizada para fijar precios de bienes o servicios que se consideran de importancia para algún grupo socioeconómico, como, por ejemplo, los bienes y servicios necesarios para la clase social de ingresos más bajos, o sea, aquellos bienes y servicios que las autoridades han determinado incluir en la canasta básica. O bien para fortalecer algún proceso productivo, donde por lo general se establecen varias medidas entre ellas fijar las remuneraciones de los factores en especial la mano de obra, para incentivar las industrias nacientes.

Adicionalmente, se considera necesario el control de precios por parte del Estado, cuando en el mercado existen condiciones que generan que algunas unidades económicas posean control sobre variables como el precio o los factores de producción, situación que podría afectar el bienestar general, tómese en cuenta que las condiciones de la competencia perfecta son difíciles que se presenten en el funcionamiento del mercado, lo que justificaría el evitar esas situaciones.[2]

Entre los objetivos del control de precios están:

- Evitar la inflación o los efectos de la misma sobre un bien o servicio
- Asegurar que un determinado bien o servicio sea accesible a grupos de

[2] Véase por ejemplo: Roxana Barrantes Cáceres, Teoría de la Regulación, Departamento de Economía, Universidad Pontificia de Perú, 2018

consumidores que, de otra manera, y a los precios reales no podrían obtenerlos.

Por lo general el control de precios se fundamenta en consideraciones políticas o morales, en el sentido que a los consumidores les interesa consumir un bien o, servicio, pero el precio establecido por el mercado no se los permite y si aquellos son de suma necesidad o bien, son necesarios para mantener un nivel de vida mínimo acorde a los patrones socioculturales, entonces se requiere que se establezcan precios accesibles. Por lo general, existen motivos de tipo político que demandan la intervención del Estado en los mercados, los cuales pueden ser por diversas razones, como compromisos de campaña, intereses grupales, beneficiar a determinados grupos sociales o cubrir necesidades de la sociedad, como puede ser el caso de precios máximos a las medicinas.

Ante esta política o mecanismos se presentan posiciones teóricas que rebaten los comentarios antes señalados, y que consideran que el control de precios resulta negativo para el mismo bienestar general de las personas, entre estos se encuentra Von Mises, quien señala que:

"Consecuencias de la intromisión gubernamental en la estructura de precios del mercado. Desvía la producción del destino que los consumidores quieren darle y la dirige en otra dirección. En un mercado no manipulado por la interferencia gubernamental prevalece la tendencia a expandir la producción de cada artículo hasta el punto en el cual una mayor producción no sería rentable por ser el precio de venta menor que los costos. Si el gobierno fija precios máximos para algunos bienes por debajo del nivel que el mercado libre habría determinado para ellos y prohíbe la venta al precio que el mercado habría establecido, los productores marginales incurrirán en pérdidas Si continúan produciendo. Los productores con más altos costos se irán de ese mercado y utilizarán sus medios de producción para la fabricación de otros bienes no afectados por los precios máximos. La interferencia gubernamental con el precio de un bien restringe la oferta disponible para consumo. Este resultado es contrario a las intenciones que originaron los precios máximos. El gobierno quería que la gente tuviera más fácil acceso a los artículos controlados, pero su intervención trajo aparejada la disminución de la producción y oferta de bienes.

…

El control de precios es contrario a sus propósitos si se limita sólo a algunos bienes. No puede funcionar satisfactoriamente dentro de una economía de mercado. Los esfuerzos por hacerlo funcionar necesitan la ampliación de la esfera de bienes sujetos al control de precios hasta que los precios de todos los bienes y servicios sean regulados por decreto autoritario y el mercado deje

de funcionar..."[3]

Igualmente, Rallo señala:

> *"A corto plazo, colocar el precio de un bien por debajo de aquel al que se habría vendido en un mercado libre incrementa su demanda y reduce su oferta. Hay muchos más consumidores interesados en adquirirlo que oferentes en venderlo; y entre los consumidores incluimos a los importadores, lo que previsiblemente llevará a una restricción del comercio internacional o al establecimiento de cuotas a la exportación. Peores son, con todo, los efectos a largo plazo: las reducciones impuestas de precios reducen artificialmente la rentabilidad de la producción y comercialización de los bienes en cuestión; los empresarios encargados de fabricarlos abandonarán los sectores implicados, por cuanto su rentabilidad se verá artificialmente reducida, y se instalarán en otros donde no haya controles, lo cual agravará los problemas de escasez y carestía de los productos protegidos.*
>
> *Al final, al gobierno no le quedará otro remedio que controlar la distribución de los factores productivos, fijando los precios y las rentabilidades extraordinarias en otros sectores –tanto internos como externos– o subvencionando a los productores que padecen los controles de precios para compensar su merma de beneficios, y racionar la distribución de los productos mediante la imposición de cartillas de racionamiento. De este modo, el mecanismo del mercado para la asignación de los recursos será completamente suplantado por el mecanismo político: puro socialismo. Los bienes de consumo ya no se concebirán para quienes más los valoren –pues los políticos los distribuirán con independencia de su utilidad marginal para cada persona, lo que podría derivar en situaciones en las que, por ejemplo, el trigo se emplee para alimentar a los cerdos al tiempo que la gente se muere de hambre– y los factores productivos ya no tendrán por objetivo incrementar la producción de los bienes más urgentemente demandados, sino la de aquellos que los políticos –desde su absoluta ignorancia centralista– consideren preferente"*[4]

Estas posiciones implican que existen o se esperan desventajas del control de precios, que se agrupan de la siguiente manera:

- Puede agotar la oferta por un exceso de demanda, o bien, porque los oferentes así lo determinan y por lo tanto, esto puede llevar a la existencia de escasez del bien o servicio.

- Fomenta la aparición de mercados negros

[3] Von Mises, Ludwig. Planificación Para la Libertad. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre la Libertad, 1986
[4] Rallo Juan Ramón; Los controles de precios siguen estando de moda.

- Puede quitar incentivos a la inversión.

b) Regulación de Mercados

En esta iniciativa tiene como finalidad el que los precios de los bienes y servicios que sean considerados como prioritarios por las autoridades, se mantengan igual o más bajos que al inicio de la emergencia que se trate, esto implica incorporar varios mecanismos que se relacionan con regulaciones al mercado de los productos determinados, por ello esta Asesoría incorpora algunas observaciones sobre la regulación de mercados en general.

La observación se hace, dado que la regulación de un mercado va más allá de los precios, y se relaciona con todos los factores de producción, mecanismos legales, mecanismos operativos y hasta de organización.

En general se ha considerado que la regulación se refiere a la intervención del Estado en los mercados, no obstante, existen postulados económicos que señalan que esta regulación tiene cabida ante las imperfecciones del mercado que establece sus condiciones mediante la oferta y demanda, mientras otros señalan que es para corregir las imperfecciones del mercado, pero también las del mismo sector Estatal[5], sin embargo, se dice que:

> "… *no existe una definición única y de pizarrón de la regulación económica, su concepto está en función de la óptica desde donde se quiera interpretar y analizar*….
>
> *Eficiencia económica de la regulación*
>
> *La eficiencia económica en la regulación tiene dos componentes: la eficiencia asignativa (mayor excedente al consumidor) y la eficiencia productiva (mayor excedente al productor), como respuesta a las economías de escala[14], al compensar la ausencia de presiones competitivas y prevenir la competencia excesiva que había llevado a guerras de precios y asegurar el acceso universal a los servicios públicos.*
>
> *La concepción y fin último de la regulación es garantizar el criterio de eficiencia económica.*
>
> *El objetivo de la eficiencia regulatoria consiste en que los beneficios no sean solamente para los empresarios, sino que a través de esta, se cumplan los postulados que justifican la regulación para la competencia: buscar mayor*

[5] Véase, Luz Marina Romero Alvarado, Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual, Revista Derecho y Realidad Vol. 13 - Núm. 25 Enero-Junio de 2015, Págs. 43-62

eficiencia en el sentido de ofrecer más ampliación de cobertura y mejor servicio a menor costo (redistribución del ingreso).

4.1 Eficiencia productiva:

… El concepto de eficiencia productiva, consiste en la evaluación de cómo una empresa consigue la producción de esos bienes y servicios…

4.2 Eficiencia asignativa

…. Una aproximación a resolver las interrogantes sería en el sentido de comprender la regulación como un instrumento de política pública, que actúa en el escenario con alcance constitucional y legal y con un fuerte impacto en la protección al consumidor a nivel internacional (Stiglitz, 2002, p.82), por una parte evitando que el productor genere mayor ganancia como consecuencia de elevar el precio, lo cual se ve claramente reflejado en la disminución del ingreso del consumidor, dicha intervención ha permitido asegurar mayor ingreso a través de la protección al consumidor.

El punto de inflexión que separa el Estado no intervencionista del Estado intervencionista, fueron los desequilibrios que generaban fallos del mercado, derivados del postulado de la teoría neoclásica, los mercados funcionan en competencia perfecta, lo cual había llevado a la economía a una crisis económica mundial sin precedentes.

La realidad mostraba que lo que prevalecía eran las imperfecciones o fallos del mercado, y para corregir dichos fallos el Estado debía intervenir a través de un instrumento de política pública: la regulación económica. A partir de los años setenta del siglo XX, surgen fuertes críticas y controversias al Estado regulatorio, los análisis e investigaciones concluían que generaba más problemas de los que pretendía resolver, porque a los fallos del mercado se sumaban los fallos del gobierno al ejercer la regulación.

Las razones de las críticas fueron de carácter ideológico, jurídico y económico, consideradas génesis del nuevo enfoque, que sostenía que las actividades regulatorias las ejercían individuos con poder económico y político que sesgaban el objetivo de la regulación del interés general hacia el interés particular o privado haciendo uso de diferentes mecanismos como lobby, soborno, financiación de campañas políticas, entre otros. El nuevo enfoque no estuvo de acuerdo con la teoría tradicional de la regulación, dado que en la realidad orientaba sus objetivos en función del comportamiento de los

individuos buscadores de mayores rentas, a partir de los principios del homo-economicus y el individualismo metodológico."[6]

"La ordenación de la economía liberalizada no se dejó, sin embargo, por completo, a las fuerzas del mercado, sino que se aprobaron normas, habilitaron intervenciones administrativas, se declararon derechos e impusieron obligaciones a las empresas. Estas actuaciones públicas emplearon técnicas e instrumentos no experimentados en nuestra tradición jurídica o reconfiguraron los conocidos para adaptarlos a los nuevos principios de relación del Estado y el mercado. Este conjunto de normas, instrumentos y técnicas de ordenación, supervisión e intervención, se agrupan en la denominada regulación pública de la economía."[7]

Por lo tanto, la regulación tiene un gran rango de acción, donde no solo importa el precio, sino otras acciones del Estado que tiendan a lograr ese control, y otros efectos en el sistema económico, como puede ser el control de salarios, los accesos al mercado de bienes y servicios y de factores productivos.

2.2 Características del Mercado Costarricense

a) 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

[6] Véase, Luz Marina Romero Alvarado, Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual, Revista Derecho y Realidad Vol. 13 - Núm. 25 Enero-Junio de 2015, Págs. 43-62 2

[7] Muñoz Machado Santiago y Esteve Pardo José, Regulación Económica I. Fundamentos e Instituciones de la Regulación, 2009

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 inciso b) del artículo 27 de la misma ley se señala, que corresponde la Comisión para Promover la Competencia el recomendar, a la Administración Pública, "la regulación de precios"

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."*[8]

Por otra parte, la Ley 9736[9] 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,*

[8] Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472. DE-N° 37899-MEIC, del ocho de julio del dos mil trece, y sus modificaciones.
[9] Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica

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."

No obstante lo anterior, existen normas que establecen la regulación de algunos servicios tales con el transporte público y las telecomunicaciones y servicios básicos, como electricidad y agua, los combustibles los cuales regula y determina la Aresep, por ejemplo. En otros casos como el del arroz, la regulación corresponde a Conarroz según la Ley 8285:

" Artículo 7.- La Corporación, con base en estudios técnicos, sugerirá al MEIC el precio del arroz en granza y sus subproductos con valor económico que pagará el agroindustrial al productor, así como el precio al consumidor del arroz pilado."

b) 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.

Un resumen del procedimiento y los plazos establecidos se exponen a continuación:

Cuadro Nº 1

ETAPAS PARA APLICAR LA REGULACIÓN DE PRECIOS Y PLAZOS ESTABLECIDOS	
TRAMITE	**PLAZO**
TRAMITE GENERAL	
El (la) Ministro (a) del MEIC, a solicitud de algún órgano de la Administración Pública o de un tercero podrá iniciar el proceso de regulación de precios. Dicha solicitud debe estar debidamente fundamentada y cumplir con los requisitos establecidos.	No se indica
La DIEM verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos.	5 días hábiles
Ministro (a) solicita el inicio de una investigación del mercado u ordenar el archivo de la solicitud si resulta improcedente.	10 días hábiles
Ministro (a) notificada al gestionante la decisión	5 días hábiles
La DIEM podrá solicitar la información necesaria para determinar la procedencia de la medida.	10 a 15 días hábiles
La DIEM preparará un informe preliminar que someterá a audiencia escrita para que los interesados se manifiesten y aporten la información que consideren relevante.	10 días hábiles
la DIEM emitirá un informe técnico definitivo que indique si procede o no la regulación de precios. En caso de que se recomiende la regulación del precio lo someterá a consideración del Ministro (a).	15 días hábiles
El Ministro (a) luego del recibo del informe técnico emitido por la DIEM, decidirá si procede o no la	10 días hábiles

medida regulatoria. **Regulación por condiciones monopólicas u oligopólicas** Antes de emitir la decisión final, el Ministro solicitará a la COPROCOM el dictamen a que se refiere el artículo 5° de la Ley. Resolución de ministro(a) **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.	COPROCOM tiene 15 días hábiles 5 días hábiles
Situaciones de declaratoria de emergencia debidamente decretada No se aplica el proceso señalado	No se indica plazos

Elaboración propia.

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.

c) Sobre la Regulación de Mercados en Costa Rica

Dentro del marco vigente se encuentran normas que velan por la libre competencia, sin embargo existen otras que imponen algún tipo de regulación, pero no sobre los mercados o precios, salvo lo comentado sobre el precio del arroz, de tal manera que se presentan regulaciones sobre el recurso humano, como son las jornadas laborales, el salario mínimo, o sobre la operatividad y requisitos para ingresar a regímenes de producción, como las zonas francas, o sobre las características o protocolos de medicamentos o alimentos, entre otros.

De tal forma que en lo relevante para el presente informe la Ley 7472, indica:

"*Artículo* 1. *El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.*

Artículo 3.- Eliminación de trámites y excepciones.

Los trámites y los requisitos de control y regulación de las actividades económicas no deben impedir, entorpecer, ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni en el internacional.

La administración pública debe revisar, analizar y eliminar, cuando corresponda, esos trámites y requisitos para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y garantizar la defensa de la productividad, siempre y cuando se cumpla con las exigencias necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal, la seguridad, el ambiente y el cumplimiento de los estándares de calidad.

Artículo 6.- Eliminación de restricciones al comercio.

Se eliminan las licencias y toda otra autorización para el ejercicio del comercio, así como las restricciones para ejercer actividades comerciales, en virtud de la nacionalidad y sin perjuicio de la normativa particular en materia laboral y migratoria.

Se eliminan todas las restricciones que no sean arancelarias y cualesquiera otras limitaciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones y exportaciones de productos, salvo los casos señalados taxativamente en el artículo 3 de esta Ley y en los términos allí expresados.

La Administración Pública puede establecer, excepcionalmente, mediante decreto ejecutivo y previa recomendación favorable de la Comisión para promover la competencia, licencias de importación o exportación. Esta medida se propone restringir el comercio de productos específicos, cuando existan circunstancias anormales o desórdenes en el mercado interno o externo, debidos a fuerza mayor, caso fortuito y toda situación que genere o pueda generar un problema grave de desabastecimiento en el mercado local, que no pueda satisfacerse acudiendo a los mecanismos del mercado, o cuando estos deban aplicarse en virtud de restricciones negociadas o impuestas por socios

comerciales, mientras estas circunstancias excepcionales subsistan, a juicio de esa Comisión, en los términos expresados en el párrafo siguiente. En todo caso, las causas que motivaron la medida deben revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses."

En el Reglamento a la Ley 7472, se indica:

"*Artículo 5º-Regulaciones aceptables a la actividad económica.*

Se consideran como regulaciones aceptables a la actividad económica las que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, para la prevención de prácticas que puedan inducir a error o engaño al consumidor, la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente, entre otros.

También se consideran aceptables las regulaciones relativas a la promoción de la competencia, destinadas a prevenir las prácticas monopólicas y oligopólicas, y las relativas al cumplimiento de estándares de calidad adoptados oficialmente."

E igualmente en la Ley 9736, en lo que interesa para este informe se indica:

"Artículo 23- Estudios de mercado

Cada autoridad de competencia realizará estudios con el fin de profundizar su comprensión sobre el funcionamiento de los mercados sobre los que ejercen su competencia; detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia, y propiciar su eliminación…

Artículo 25- Acuerdos de cooperación

El Órgano Superior de cada autoridad de competencia podrá establecer acuerdos o convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, para el cumplimiento de sus funciones. Estos acuerdos o convenios podrán establecer mecanismos para recabar prueba y efectuar investigaciones dentro y fuera del territorio nacional; intercambiar información que facilite la investigación de conductas anticompetitivas y concentraciones; realizar estudios de mercado; promover la eliminación de restricciones innecesarias a la competencia y libre concurrencia del mercado; …

Artículo 28- Objeto del procedimiento especial

Cada autoridad de competencia investigará, instruirá y sancionará, conforme al procedimiento especial establecido en el presente capítulo, las posibles prácticas monopolísticas, concentraciones ilícitas y demás infracciones establecidas en la Ley N° 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y sus reglamentos; en la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 4 de junio de 2008 y sus reglamentos, en lo referente al régimen sectorial de competencia, y en la presente ley y sus reglamentos."

De lo antes señalado se puede deducir que lo dominante es el interés por la libre competencia y el interés por que esta se vaya fortaleciendo, lo cual se reafirma con el siguiente comentario de la Comisión para Promover la Competencia: "*Paralelamente, a este proceso de regulación de precios en situaciones de excepción, se ha venido implementando una política de desgravación arancelaria, eliminación de restricciones no arancelarias y privatización de instituciones que contribuyen a afianzar la liberalización de los mercados y que resulta en mayores opciones o alternativas de consumo para los agentes económicos*."[10]

Además, se observa que en el marco legal existe una tendencia a eliminar cualquier condición que afecte el libre mercado, y la implementación de procesos para reducir todo tipo de trámite o procedimiento que produzca barreras al mismo, e igualmente se considera la aplicación de instrumentos en forma excepcional cuando se presenten condiciones inadecuadas para el comercio, por razones de fuerza mayor, caso fortuito y toda situación que genere o pueda generar un problema grave de desabastecimiento en el mercado local, que no pueda satisfacerse acudiendo a los mecanismos del mercado.

d) Sobre el Estado de Excepción

Para efectos del presente informe económico, interesa conocer el concepto de estado de excepción y su aplicación operativa.

"Un estado de excepción es la ***aplicación de un dispositivo*** *que se encuentra estipulado en la constitución de un país, el cual puede ser utilizado por el jefe de estado en caso de que exista una* ***situación de desorden o de conflictos*** *que perturben el orden interno de esa nación con el objeto de poder hacerle frente de manera adecuada.*

[10] Coprocom: Facultades para recomendar (regular o fijar) precios, tomado de https://www.coprocom.go.cr/tramites_y_servicios/regulacion_precios.html

… Las posibles causas que originen la aplicación de un estado de excepción pueden ser de diversa naturaleza por ejemplo de tipo económico, social o político"[11]

El Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo define lo siguiente:

"Artículo 23. Régimen de Excepción. El régimen de excepción deberá entenderse como comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos, siempre y cuando sean estrictamente necesarios para proteger la vida, el ambiente, la infraestructura vital y los bienes públicos y privados cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños ocasionados por éste.

Con el fin de cumplir con el objeto de la Ley Nº 8488, en la atención de emergencias, la CNE, establecerá los procedimientos administrativos necesarios para organizar y controlar eficientemente el uso de los recursos disponibles durante el régimen de excepción"[12]

Por otra parte, se tiene que:

"La potestad de declarar el estado de emergencia, así como las actuaciones que derivan de la misma, como se han indicado, supone un quebranto del régimen de derecho que permite al Poder Ejecutivo actuar bajo un principio de mando único, al margen de las normas ordinarias que regulan el funcionamiento del Estado para responder de manera expedita, inmediata, oportuna y ágil, ante las necesidades que surgen de la emergencia y disponer de recursos, aún y cuando estos ya estaban presupuestados para otros fines."[13]

Es importante indicar que la declaración de un estado de necesidad y urgencia no necesariamente conlleva aplicar el mecanismo de excepción. Al respecto la CNE señala:

"…Un país tiene diversidad de situaciones que pueden ser calificadas como urgencia y no por ello constituir un estado de calamidad pública, guerra o conmoción interna que amerite recurrir al mecanismo de excepción para brindarle la atención. La incorrecta interpretación del precepto constitucional

[11] Jesús A. Fernández Gonzalez, Estado de Excepción, Universidad Fermín Toro. Vice Rectorado Académico, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho.
[12] Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo DECRETO Nº 34361-MP de 21 de noviembre de 2017
[13] Coprocom: Facultades para recomendar (regular o fijar) precios, tomado de https://www.coprocom.go.cr/tramites_y_servicios/regulacion_precios.html

lleva a asumir que todo problema que constituye una situación de urgencia, puede ser resuelto por el Estado mediante decretos de emergencia"[14]

Sobre este tema la Sala Constitucional ha señalado:

"*…la noción de estado de necesidad y urgencia únicamente acontece ante la producción hechos que no pueden solventarse mediante el ejercicio de los procedimientos administrativos ordinarios. Por otra parte, se debe diferenciar entre las nociones de "estado de necesidad y urgencia", "la urgencia en satisfacer necesidades colectivas, motivadas por razones metajurídicas y la "urgente necesidad": el primero hace alusión al fenómeno excepcional –fuerza mayor o caso fortuito– que motiva la producción de actos extraordinarios para atenderlo"*[15]

Lo analizado hasta ahora, permite deducir para efectos del presente informe, que, en nuestro país, las autoridades podrían aplicar la regulación de precios, bajo ciertas condiciones:

- Solamente en situaciones de excepción y de forma temporal, o cuando existan condiciones monopolísticas u oligopolistas en la comercialización de determinados bienes y servicios.

- La regulación se aplicaría bajo ciertas condiciones y debe ser revisada en periodos de 6 meses, solo se aplicaría a bienes y servicios que no sean públicos.

- El estado de necesidad y urgencia únicamente acontece ante la producción de hechos que no pueden solventarse mediante el ejercicio de los procedimientos administrativos ordinarios.

- En el caso de estado de emergencia declaradas, el trámite ordinario para regular o controlar precios no se aplica, no obstante, no está definido el trámite a seguir ni las acciones y plazos para aplicar el control de precios.

- Corresponde a la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom) recomendar a la Administración Pública la regulación o desregulación de precios, cuando proceda, de conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 7472, por lo que debe fundamentar y realizar los estudios necesarios para promover su aplicación.

[14] M.Sc. Carlos Picado Rojas; La Declaración del Estado de Emergencia en Costa Rica, Aplicación del Régimen de Excepción, Comisión Nacional de Emergencia, 2020.
[15] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Res: 2001-01369, de las catorce horas con treinta minutos del catorce de febrero del dos mil uno.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO

Con base a lo antes expuesto y considerando que la iniciativa en lo fundamental propone que:

- Que la declaración de estado de emergencia nacional, siempre se deberá entender en el sentido de que hay una situación de excepción.

- Al declararse el estado de emergencia nacional, la Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata, sin necesidad de procedimientos previos.

Desde la óptica económica sobre estas dos propuestas se podrían hacer las siguientes observaciones:

3.1 Observaciones al Proyecto de Ley

a) 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, como tampoco señala algún parámetro que limite su aplicación por zonas afectadas o geográficas.

No obstante, 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.

b) 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.

- Reducción de plazos para controlar a 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 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.

c) 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 interesadas, se perdería el impacto del criterio de inmediatez.

Sobre este concepto resulta importante considerar que la materia regulatoria requiere de cierta expertiz técnica y conocimiento de los mercados, lo cual solo poseen algunas instituciones como el MEIC y ARESEP, por lo cual la responsabilidad asociada debe ser claramente definida.

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.

3.2 Efectos en Variables y Unidades Económicas

Dado que la medida propuesta se aplicaría únicamente en caso de declaratoria de emergencia nacional, y en forma temporal y ante el hecho de que las variables a considerar en la implementación ordinaria del proceso de regulación en situaciones de excepción no se aplican en un estado de emergencia, entonces es probable que se presente un impacto en las siguientes variables y unidades económicas:

a) 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.

b) Efecto sobre Entes Públicos

Para valorar el efecto de la iniciativa en las diferentes instituciones públicas relacionadas con la emergencia se debe considerar la relación operativa de las mismas dentro del proceso de regulación de precios y dentro de la atención de la emergencia, a lo cual se hace referencia a continuación:

- **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.

c) 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.

d) 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.

e) 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 emergencia, 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.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El Expediente 21.861 “Ley Para Posibilitar la Pronta Regulación de Precios de Productos Estratégicos en Situaciones de Emergencia Nacional” propone un mecanismo para agilizar la aplicación de la regulación de precios durante una emergencia nacional. Este mecanismo sería aplicado de forma inmediata a la declaratoria de la emergencia, la cual daría la condición de situación de excepción para la aplicación del régimen de regulación de precios.

En el presente informe se demuestra que en el caso costarricense, el control de precios está permitido únicamente ante la existencia de condiciones de excepción y de manera temporal por el plazo que se determine conveniente y mientras perduren las condiciones que lo originaron, pero debe ser revisado cada 6 meses o a solicitud de los interesados y puede ser prorrogada por 6 meses de acuerdo a

condiciones argumentadas. El control de precios se hará por Decreto Ejecutivo, siendo que no se señala limitación en ningún bien y servicios.

Lo anterior significa que, 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.

Los efectos en los individuos serían temporales, dependiendo de la duración de la situación que origine la emergencia, no obstante, 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.

No obstante, el proyecto no señala cuáles entes serían los responsables de iniciar el proceso de regulación, pues bien podría ser el MEIC, tal y como lo es en la actualidad o cada ente rector. Esta definición debería ser aclarada pues podría generar dificultades técnicas que afecten el proceso regulatorio y los resultados de esta iniciativa.

Elaborado por: ovc
/*lsch//4-5-2021
C. Archivo//21861