



COMISION DE LIBRE COMPETENCIA
Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor - República de Panamá

NOTA TÉCNICA No. 24

OCTUBRE DE 2000

COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY No. 38 (COMISIÓN DE COMERCIO) “POR EL CUAL SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 29 DE 1 DE FEBRERO DE 1996, SOBRE DEFENSA DE LA COMPETENCIA”

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
I. ANTECEDENTES.....	3
II. COMENTARIOS SOBRE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS.....	3
III. CONCLUSIONES.....	7

RESUMEN EJECUTIVO

A mediados de septiembre del año en curso, el Honorable Legislador, Jorge A. Rosas presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley que pretende modificar los artículos pertinentes a la regulación de precios en la Ley 29 de 1996, para que se potencie una decisión del Órgano Ejecutivo más firme en este sentido y que utilice a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) como agencia encargada de la ejecución de la política que diseñe el Poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos del mencionado Anteproyecto de Ley se señala que el entorno económico de Panamá se caracteriza por ser uno donde los agentes económicos no compiten por ofrecer el precio más bajo a los consumidores sino por tratar de mantener entre aquellos el precio más alto que les sea posible. Se enfatiza que la “...presunta competencia parte, pues, de un precio alto”.

Ante estos elementos se plantea que el Órgano Ejecutivo no ha actuado directamente para enfrentar esta situación, por lo que le corresponde al Órgano Legislativo a través de la aprobación del mencionado Anteproyecto de Ley crear las condiciones que permitan al Órgano Ejecutivo “...un rol más beligerante, activo y determinante en la política de regulación de precios... en aras de corregir las distorsiones e irregularidades que ha demostrado la vigencia del sistema de libre mercado”.

En concreto, el Anteproyecto de Ley pretende modificar los artículos 242 y 243 de la Ley 29 de 1996, relajando algunas de las limitaciones vigentes para poder aplicar una regulación de precios sobre bienes y servicios, a la vez que elimina la conveniente consulta previa, aunque no sea vinculante, del Órgano Ejecutivo a la CLICAC sobre este particular.

Es opinión de la CLICAC que aunque la preocupación latente en el Anteproyecto de Ley es sana, las modificaciones propuestas no corrigen el problema de fondo, que no es atribuible a la libre competencia sino precisamente a la falta de una competencia efectiva.

I. Antecedentes

En la presente Legislatura, el H.L. Jorge A. Rosas presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley que pretende modificar los artículos 242 y 243 pertinentes a la regulación de precios en la Ley 29 de 1996, para que se potencie una decisión del Órgano Ejecutivo más firme sobre este tema.

En la exposición de motivos del mencionado Anteproyecto de Ley se señala que el entorno económico de Panamá se caracteriza por ser uno donde los agentes económicos no compiten por ofrecer el precio más bajo a los consumidores sino por tratar de mantener entre aquellos el precio más alto que les sea posible.

Correspondería al Órgano Legislativo a través de la aprobación del mencionado Anteproyecto de Ley crear las condiciones que permitan al Órgano Ejecutivo "...un rol más beligerante, activo y determinante en la política de regulación de precios... en aras de corregir las distorsiones e irregularidades que ha demostrado la vigencia del sistema de libre mercado".

II. Comentarios sobre las Modificaciones Propuestas

Para efectos de mejor ilustración del lector procederemos a transcribir literalmente los artículos 242 y 243 de la Ley 29 de 1996, resaltando las adiciones, modificaciones y/o eliminaciones contempladas en el Anteproyecto de Ley No. 38¹, mediante la utilización de negritas para el texto nuevo y mostrando como tachado el texto que se propone eliminar. Luego se incorporan algunos comentarios puntuales sobre las modificaciones propuestas por el H.L. Rosas.

Artículo 242. Regulación de Precios. ~~Excepcionalmente, e~~El Órgano Ejecutivo formulará y reglamentará las políticas de regulación de precios, ~~y la Comisión las ejecutará,~~ fijando ~~temporalmente~~ los precios de ~~determinados~~ bienes y servicios, ~~sólo en situaciones en que se advierta la existencia de restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, o el inicio de una~~

¹ Los artículos 1 y 2 del Anteproyecto de Ley se refieren, respectivamente, a las modificaciones de los artículos 242 y 243 de la Ley 29 de 1996, mientras que el artículo 3 deroga cualquier disposición que le sea contraria. El cuarto y último artículo señala que esta Ley entrará a regir a partir de su promulgación.

~~conducta monopólica generalizada, por uno o varios agentes económicos con poder sustancial sobre el mercado pertinente, que constituya una amenaza inminente contra el consumidor y la libre competencia, a fin de lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor sobre la base de la protección de los intereses del consumidor y el funcionamiento eficiente del mercado.~~

~~Esta regulación sólo podrá ser ejercida sobre productos cuyo arancel de importación aplicado exceda el cuarenta por ciento (40%) ad valorem, y siendo esta medida temporal, tendrá que motivarse y fundarse su adopción.~~

Comentarios:

La eliminación del carácter de excepción que tiene la normativa vigente de la Ley 29 de 1996 sobre regulación de precios puede abrir una posibilidad que el Ejecutivo descuide los esfuerzos por implantar una economía de mercado plenamente competitiva y se preocupe prioritariamente por atender demandas puntuales de grupos de presión que pudieran exigir el congelamiento de precios para un número plural de bienes y servicios.

Eliminar el contexto en el que se puede aplicar la regulación de precios equivaldría a aceptar la posibilidad que aún en mercados muy competitivos el Estado introduzca, aunque no sea esa su intención, un elemento que favorece la colusión pasiva de los agentes económicos, ya que no tendrían que realizar ningún esfuerzo para asegurar una alineación de precios entre los competidores de un mercado en particular.

Por otro lado, pareciera ser que eliminando la frase de amenaza inminente contra el consumidor se presupone que cualquier aumento de precios, sin pensar un instante en sus posibles causas objetivas, lleva como fin inmediato la reducción del bienestar del consumidor. Si bien esto pudiera ser cierto en algunos mercados individuales, como el de algunos medicamentos sensibles, la generalización de esta situación podría llevar a que el Estado intente brindar justicia social a las capas de menores ingresos termine afectándolas más al provocar una escasez del producto, dado que al precio oficial no resulta rentable la comercialización del mismo.

La forma más clara de ausencia de competencia se da en la fijación acordada (colusión) de los precios de venta. Ya hace más de doscientos años Adam Smith escribió que “Rara vez suelen juntarse las gentes ocupadas en la misma profesión u oficio, aunque sólo sea para distraerse o divertirse, sin que la conversación gire en torno a alguna conspiración contra el público o alguna maquinación para elevar los precios”. Es necesario que la política pública promueva el mayor comportamiento independiente que sea posible entre los productores. Sin embargo, en el caso de la regulación de precios, estas reuniones (mecanismos para la toma de decisiones en conjunto) a las que se refería Smith resultan de hecho innecesarias, pero no porque no puedan ponerse de acuerdo sobre cómo maximizar sus ganancias, sino porque el Estado ya les ha hecho parte del trabajo al establecer el precio máximo al que todos deben vender. La regulación de precios facilita la colusión, aunque ésta sea indirecta, entre los productores, atenta contra la competencia y permite, en consecuencia una transferencia de ingresos de los consumidores (en su mayoría trabajadores) a los productores. Es, al final de cuentas, una política regresiva.

Un lector perspicaz podría dudar de lo ya expuesto argumentando que la clave del asunto está en fijar los precios en un nivel inferior al que desearían los productores. Veamos qué pasaría en esta situación. Primero, si los precios se establecen en niveles artificialmente bajos (no hay consistencia con los costos de las empresas más una ganancia “razonable”), más temprano que tarde surgirán la escasez de productos y los mercados negros donde los productos regulados se venderán por encima del precio oficial ya que habrá consumidores que, al final de cuentas, deben satisfacer una necesidad objetiva con su consumo, mientras que quienes están contentos con el precio oficial “que toma en cuenta los intereses del pueblo” seguramente no encuentran el producto en los mercados. Aquí son nuevamente los consumidores de menores ingresos quienes salen desfavorecidos ya que su elección es clara: o pagan un precio de mercado negro (que es más alto que el de un mercado normal pues lleva implícita una prima de riesgo por la ilegalidad de la transacción), o se abstienen de consumir determinado producto. La regulación de precios sigue siendo una política regresiva, aunque aparente lo contrario. Segundo, aún si los precios se fijan en niveles razonables para productores y consumidores, siempre son aquellos quienes tienen las herramientas para renegociar en el tiempo esos niveles, pero en el interin se desincentiva la inversión ya que se enrarece el clima de inversión al introducirse al menos una variable adicional: la mayor incertidumbre asociada al establecimiento por parte del

Estado de los precios oficiales. El cálculo económico es ahora de alguna forma compartida entre el Estado y los productores, propiciando además de manera indeseable vías de comunicación que podrían favorecer la corrupción.

Por último, el hecho que la decisión del Ejecutivo no tenga que ser motivada ni que se plantee como regla general que la medida sea temporal introduce tal nivel de discrecionalidad que puede tender a generar incertidumbre reduciendo, en consecuencia, el potencial gasto de los inversionistas.

Artículo 243. Bienes y Servicios Sujetos. Los bienes y servicios sujetos a la regulación de precios a que se refiere el artículo anterior, serán determinados mediante ~~decreto expedido~~ resolución aprobada por el Consejo de Gabinete Órgano Ejecutivo, ~~previa consulta no vinculante a la Comisión. En el decreto ejecutivo se establecerá que la medida quedará eliminada cuando hubieren desaparecido las causas que motivaron su adopción, según se determine mediante resolución fundada.~~

~~La regulación tendrá una duración máxima de seis (6) meses, salvo que se justifique su prórroga por períodos iguales, en tanto persistan las circunstancias originales que motivaron su adopción.~~

~~Conjuntamente con la regulación, el Órgano Ejecutivo adoptará las medidas que se requieran para eliminar las imperfecciones del mercado.~~

Corresponde a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor velar que todos los agentes económicos cumplan esta resolución. La Comisión deberá, además, revisar cada seis meses los artículos, bienes o servicios que deban ser regulados y recomendar al Órgano Ejecutivo, las modificaciones que fueran necesarias.

Los agentes económicos que produzcan o comercialicen bienes o servicios cuyos precios sean objeto de regulación según los artículos precedentes, no incurren en prácticas monopolísticas por este hecho.

Comentarios:

No parece recomendable obviar la opinión de la entidad que tiene como una de sus funciones precisamente procurar el establecimiento de un pleno entorno competitivo. Ya la Ley 29 señala que dicha opinión no es vinculante, por lo que el Ejecutivo se reserva para sí el perfil de cualquier decisión final sobre el tema.

Adicionalmente, al eliminarse la adopción, por parte del Órgano Ejecutivo, de las medidas que se requieran para eliminar las imperfecciones del mercado, pensamos que el Anteproyecto de Ley se enfoca prioritariamente sobre la manifestación del fenómeno (aumento de precios) y no sobre su esencia. Si se quiere efectivamente dejar que el mercado produzca los mejores resultados posibles habría que fortalecer la libre competencia y toma de decisiones independiente antes que reducir la rivalidad en la principal variable de competencia en cualquier mercado: el precio.

Para terminar, habrá situaciones donde el entorno de negocios (v. gr. reducido grupo de productores, existencia de bienes no transables internacionalmente) distará mucho de uno de competencia plena. En estos casos puede ser necesaria la regulación de precios, pero siempre acompañada de políticas públicas que tiendan a modificar ese entorno y a suprimirla en consecuencia en el futuro, antes que a verla como una manifestación perpetua de la buena voluntad de los gobernantes.

III. Conclusiones

Cualquier intento de modificar la normativa vigente sobre regulación de precios debiera centrarse en las razones objetivas que dificultan que haya una competencia plena y por lo tanto antes que establecer como prioridad un control discrecional sobre el precio de algunos bienes y servicios, se debería dotar de mayor poder a la CLICAC para que pueda combatir con mayor efectividad las imperfecciones del mercado, sean provocadas por conductas anticompetitivas realizados por agentes económicos o por algunos procedimientos de la Administración Pública.