

San José, 25 de noviembre de 2020
CACIA – 098 – 20

Señor
Carlos Alvarado
Presidente de la República
Presente

ASUNTO: DECISIONES EN MATERIA ARANCELARIA A INSUMOS INDUSTRIALES Y DE REGULACIÓN DE PRECIOS DEBILITAN LA INSTITUCIONALIDAD DE DEFENSA COMERCIAL Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA
-industria alimentaria solicita replanteamiento de decisiones que causan daño-

Estimado señor Presidente

De la manera más respetuosa, deseamos manifestar la profunda preocupación que provoca en nuestro sector empresarial, la insistencia de la actual Administración en profundizar medidas de proteccionismo, apartadas de la correcta aplicación de la infraestructura nacional en materia de Defensa Comercial. Esta mirada a la política comercial del país ya ha demostrado ser una ruta equivocada en materia de reactivación económica y generación de puestos de empleo bien remunerados, en un horizonte de largo plazo.

Por un lado, la medida de salvaguarda reciente en materia de azúcar, que incrementó el arancel de esta materia prima industrial a un 79.27%, ya provocó la reacción, con toda la razón, por parte de socios comerciales como Canadá y Brasil, que han anunciado sanciones recíprocas, que dañarán el esfuerzo exportador de la industria alimentaria de alto valor agregado. Por otro lado, tenemos el caso del arroz, caracterizado por la insistencia de la Administración, por mantener la regulación de precios, e incluso, la posibilidad de realizar bandeos con otros productos con enorme impacto a otros productos nacionales. Ambos casos, en actuación contraria a criterios técnicos y jurídicos del MEIC y de la Sala Constitucional.

El avance del sector político en ambos casos y en la dirección escogida, apartado del criterio de los órganos técnicos diseñados para tales efectos, como lo son la Dirección de Defensa comercial o la Comisión para la Promoción de la Competencia, dejan claramente expuesta una voluntad política a favor de intereses focalizados, muy a pesar de las afectaciones generadas, siendo el más importante, el consumidor nacional de menores ingresos, además de la credibilidad en nuestras instituciones.

El caso del azúcar:

A mediados de 2020, mediante resolución DM-058-2020-MEIC, el gobierno de la República estableció un arancel adicional exagerado del 79.27% a las importaciones de azúcar, clasificadas mediante fracción arancelaria 1701.99.00.00. Dicha resolución fue tomada muy a pesar del criterio técnico de la Dirección de Defensa Comercial, que ha expuesto su análisis y conclusiones que no nos dejan de sorprender, dada la resolución final, que en contrario optó el despacho de la Ministra Hernandez.

Nos ha llamado poderosamente la atención que en documento oficial DDC-INF-001-20, Expediente No 01-2019, *Informe Técnico de Determinación Definitiva, Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, especial y refino para uso doméstico e industrial*, elaborado en Mayo de 2020, de manera clara y sin espacio a ninguna duda, la Oficina de Defensa Comercial determinó que ninguna de las variables propias de la aplicación de la medida estaban presentes, para justificar la medida que finalmente el órgano político decisorio determinó, en resolución arriba señalada.

Podemos observar que, posterior al extenso análisis, la Oficina de Defensa Comercial determinó que:

- A raíz de la presencia de importaciones de azúcar, **no se evidenció la presencia de menoscabo general ni daño que se pueda configurar como grave.**
- **Las importaciones no crecieron de una “manera repentina”**, es decir, según el órgano técnico destinado para estos efectos, el incremento no es inesperado. Las importaciones provenientes de Canadá se encuentran dentro de un rango esperado dentro del marco de un Tratado de Libre Comercio acordado en 2002 y las importaciones provenientes de Brasil, no se consideran importantes, pues su volumen no desplaza de manera significativa la producción nacional, pese a que se trata del principal productor y exportador de azúcar en el mundo.
- El incremento de las importaciones no puede considerarse lo “bastante agudo” luego de la revisión y depuración de las bases de datos oficiales.
- El incremento de las importaciones no se puede considerar lo “bastante importante” puesto que el volumen de importaciones como porcentaje de la producción nacional se encuentra dentro de un rango normal de mercados en competencia. Según la oficina de Defensa Comercial, el volumen de importaciones representa apenas entre el 3% y 5% de la producción nacional del producto durante el periodo analizado. Es decir, la pérdida de participación del mercado de la rama de producción nacional frente a las importaciones es mínima.
- Analizado el comportamiento económico del sector productivo, no se encontró evidencia de una situación de daño grave, o que se encuentre en presencia un inminente riesgo para la sostenibilidad de la actividad.
- Analizadas variables como inventarios, empleo, capacidad instalada, inversiones productividad, ganancias y pérdidas, la Oficina de Defensa Comercial determinó que sus variaciones son heterogéneas y no se pueden vincular a las importaciones observadas, especialmente cuando algunos indicadores dependen de decisiones internas según la estructura institucional del sistema azucarero.
- Las presiones a la baja en el monto de liquidación que se realiza al sector cañero está en función de un modelo solidario establecido en la legislación que regula a ese sector y no necesariamente a daños demostrados producto de la competencia observada en el mercado.
- Las condiciones internacionales desfavorecen la situación del sector azucarero, no obstante, no es un efecto del supuesto aumento de las importaciones.

- La reducción del consumo de azúcar, no puede señalarse como derivado directo de las importaciones, sino a procesos normales de mercado, cambio en patrones y utilización de sustitutos del azúcar por parte del consumidor o por circunstancias macroeconómicas del país que afectan el consumo general.

Dado este conjunto de conclusiones a los que llegó el órgano técnico, consideramos de alto valor extraer dos de las principales conclusiones que sobre este caso señaló esa Dirección de Defensa Comercial:

1. Las medidas de salvaguardia son un mecanismo de emergencia aplicables a situaciones de daño grave e inminente impacto de un sector productivo. **Su aplicación en un sector que ostenta cerca del 100% del mercado, atenta contra la naturaleza de las medidas de salvaguarda.**
2. En virtud de lo anterior, la DIRECCIÓN DE DEFENSA COMERCIAL, en su condición de AUTORIDAD INVESTIGADORA, RECOMIENDA a la señora MINISTRA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO, DECLARAR CONCLUIDA la investigación incoada en el expediente 01-2019, **SIN APLICACIÓN DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA**, por no existir elementos que justifiquen su aplicación en los términos del artículo 2.1. y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardia y artículos 27 y 28 del Reglamento Centroamericano.

Como bien se comprenderá, deja una enorme sensación de incertidumbre, desconfianza y pérdida de credibilidad sobre la institucionalidad de defensa comercial, cuando un órgano técnico, en teoría diseñado para emitir criterio experto, es sustituido por el criterio emitido por el Despacho de un Ministro, el cual es un órgano eminentemente político, y por tanto, sujeto a presiones políticas e ideológicas propias de esa posición.

Aunque pareciera que jurídicamente no hay actuaciones administrativas fuera de lo permitido por la normativa, la posibilidad de que el criterio de la autoridad investigadora sea acogido como una simple recomendación, establece una debilidad sumamente grave de los mecanismos de defensa comercial, pues los mismos dependen siempre del criterio político. Esta reiterada práctica por parte de esta administración, deja plantado un antecedente gravísimo, pues dicha práctica será de fácil aplicación por el sector político de turno, dejando de lado así el verdadero espíritu de la política orientada a darle libertad y transparencia a los mercados. Lo extraño del caso, es que el daño a la competencia y a la credibilidad de las instancias de defensa comercial, se materializa a partir de la actuación del Ministerio encargado de que dicha situación no suceda.

En este caso, analizados los criterios desarrollados por ambos órganos (técnico y político), se deja entrever que el órgano decisor parecía tener claridad sobre cuál debía ser el resultado final de su análisis. Como consecuencia, el criterio del órgano político determina un nivel arancelario que casi duplica al existente, muy a pesar de la contundencia de la Dirección de Defensa Comercial; es decir, las diferencias entre ambos criterios son irreconciliables. Esto nos lleva a denunciar la ausencia de transparencia. Un país como el nuestro requiere de una entidad única, técnica y apolítica, que actúe con estricto apego a la normativa, a los compromisos internacionales, a la técnica y la ciencia, propia de nuestro Estado de Derecho, sin distingo de intereses políticos ni ideológicos.

Tal y como hemos sido informados por la prensa, países como Brasil y Canadá anuncian represalias comerciales a partir de lo que ellos consideran actuaciones contrarias a la normativa y acuerdos internacionales. Conocidas las recomendaciones técnicas de la oficina especializada, nada bueno es de esperar de dichas controversias comerciales internacionales, tal y como también se anuncian para los casos del arroz y del aguacate.

Solamente en el caso de Brasil, ese país ha anunciado incremento en el arancel a sus importaciones provenientes de Costa Rica, para variedades de productos de la industria alimentaria, lo cual suma una amenaza de pérdida de exportaciones por varios millones de dólares para el país, sin mencionar el derroche de recursos que el país deberá gastar en los procesos de defensa ante organismos internacionales que tutelan el debido respeto a las reglas del comercio internacional.

El caso del arroz

La rentabilidad que genera la intervención de precios, permite a los comerciantes del producto regalar otros productos, bandeados a las bolsas de arroz. En muchos casos los productos bandeados son importados, los cuales compiten, de manera desleal y distorsionada, desplazando a la producción nacional. Dicho desplazamiento no es producto de la libre competencia ni de reglas transparentes del mercado, sino gracias a una intervención directa del Estado, que produce un subsidio gigantesco a un grupo muy particular, que termina generando una distorsión en el mercado, con daños irreparables a las industrias de productos que se bandean con el arroz.

En el año 2015 el Ministerio de Economía, en reconocimiento de esta distorsión y acatando el mandato de su propia institucionalidad, limitó dicha práctica mediante el artículo 10 del DE 38884-MEIC, con lo cual, no se eliminó el origen de la distorsión de precios de otros productos distintos al arroz, pero al menos, se redujeron algunas de sus consecuencias. Lamentablemente, en este año 2020, el MEIC toma la decisión de “suspender temporalmente” dicho artículo 10, con razonamientos relativos al COVID-19, lo cual vuelve a dejar a la industria alimentaria en total indefensión ante las prácticas de bandeos de productos con bienes regulados.

Es necesario recordar que la limitación a promociones comerciales en bienes regulados, fue legitimada por el Tribunal Constitucional que desarrolló en el voto 2019-013261 de las catorce horas treinta minutos del diecisiete de julio de dos mil diecinueve, ese vínculo entre el artículo 5 de la Ley 7472 y el decreto 40310-MEIC que contenía una anterior reforma hecha en el año 2017, al artículo 10 del decreto 38884-MEIC.

Indicaba la Sala en ese voto:

“...Se constata, de esta forma, la existencia de un marco normativo (constitucional y legal) que sustenta y justifica, ampliamente, la fijación del precio del arroz; en cuyo caso, resulta congruente con dicho marco normativo el que se considere como violatorio del mismo, aquellas prácticas comerciales que tiendan a evadir o burlar la referida fijación de precios. En el caso específico del Decreto Ejecutivo No.

40310-MEIC, en su parte considerativa, se explica, ampliamente, que “el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) ha recabado información sobre prácticas comerciales, que pretenden desvirtuar el objetivo primordial de la fijación de precios del arroz pilado, por lo que se ve en la obligación de exigir el cumplimiento a cabalidad de los precios mínimos y máximos decretados para el producto en cuestión”. **Se señala, además, que “en el entendido de que las ofertas y/o promociones en productos regulados como el arroz, constituyen un incumplimiento al Decreto de Fijación de Precios, ya que al tener el producto en cuestión precios mínimos y máximos establecidos, cualquier oferta o promoción que se asocie a dicho producto y que posea un valor económico propio, hará que el precio final de venta del producto, resulte inferior a la suma del precio mínimo de cada producto en el caso de que se venda por separado, lo que constituye una forma indirecta de otorgar una rebaja en el precio del producto regulado, teniendo en cuenta que el consumidor realiza una evaluación económica integral a la hora de adquirir un producto”. Se indica, asimismo, que “teniendo en cuenta que dichas prácticas, también pueden tipificarse como prácticas monopólicas relativas, como por ejemplo ventas atadas o precios predatorios, las cuales afectan a los productos con los que se realizan las ofertas o promociones, en caso de que dichas prácticas promocionales se extienden a lo largo del tiempo y por agentes con poder de mercado, pueden generar la exclusión no solo de empresas dedicadas a la producción y comercialización del arroz, sino también de otras industrias”. De allí que se emitiera la normativa impugnada, en procura de evitar aquellas “prácticas comerciales, tales como, ofertas y/o promociones, realizadas por los agentes económicos, que tiendan a evadir la fijación de precios, en la comercialización y/o venta del arroz objeto de este decreto, en forma individual o en conjunto con otros productos o servicios” (el destacado no corresponde al original). Lo anterior, con claro fundamento en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley No. 7472, que prevé los supuestos en que la Administración puede regular los precios de bienes y establece, expresamente, que dicha regulación “puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control”. Por ende, no puede estimarse que la norma impugnada sea injustificada, irrazonable o desproporcionada, en tanto tiene debido sustento en las normas constitucionales y legales previamente citadas, a fin dar debido cumplimiento a la fijación de precios realizada por el Poder Ejecutivo. No puede estimarse, tampoco, que se infrinja los principios de seguridad jurídica o de progresividad y de prohibición de regresividad, por cuanto, la regulación del precio del arroz se ha mantenido en el tiempo y la norma impugnada supone, simplemente, una consecuencia de tal regulación, en tanto procura evitar que se burle o evada la respectiva fijación de precios. Como corolario de lo anterior, no se observa una infracción al Derecho de la Constitución y procede rechazar por el fondo la acción en estudio, como así se dispone.” (El subrayado no corresponde al original).**

Por tal motivo, resulta incomprensible cómo el gobierno, dada la defensa importante que hizo de su potestad para prohibir la promoción comercial en bienes regulados, pese a la legitimidad aportada por el tribunal constitucional y pese a sus propios criterios, ahora cambia de postura y pone a la industria nacional frente a fuertes distorsiones de mercados, en contraposición a sus propios criterios institucionales.

En el oficio DM-OF-274-19 de 11 de junio de 2019, referenciado en otra parte del voto en mención, el MEIC argumenta que:

“(...) en lo referente a las realizaciones de prácticas promocionales o comerciales en arroz, la misma no es permitida pues distorsiona la regulación de precios y afecta el adecuado balance entre los diferentes agentes económicos de la cadena de valor y de los otros productos bandeados”.

Dado lo anterior, la única manera de eliminar las distorsiones presentes en el mercado, que tanto daño hace a la población de menos ingresos y a la industria nacional, es la eliminación de la regulación de precios. Esta última es la económicamente correcta en procura del bienestar general de la población.

Dicho lo anterior, la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria solicita a la Presidencia de la República:

1. Una explicación pública y transparente, que justifique las razones por las que un órgano político decidió apartarse de las recomendaciones del órgano técnico (Dirección de Defensa Comercial), a partir de lo cual el gobierno el arancel del azúcar de uso industrial a un nivel que reduce sustancialmente la competencia en dicho mercado.
2. Un análisis de los potenciales daños que diversos sectores de la industria alimentaria sufrirán a partir de las represalias comerciales, que con toda razón, países como Canadá y Brasil estarán implementando próximamente a raíz de la política proteccionista del gobierno costarricense.
3. Un análisis de los costos y gastos que el gobierno deberá incurrir para defender las causas perdidas ante socios comerciales, como es el caso del arancel del azúcar denunciado por Brasil y Canadá, además del caso del aguacate, aún latente y de gestión pendiente.
4. Una explicación pública y transparente, sobre las razones por las cuales el gobierno de la República decide apartarse del criterio técnico de los órganos respectivos (Comisión de Promoción de la Competencia), el cuál cuestiona técnica y abiertamente la política de regulación de precios del arroz.
5. Una explicación pública y transparente por las que el gobierno de la República toma la decisión de apartarse de las recomendaciones de OCDE en materia de política para Costa Rica, donde claramente recomienda eliminar gradualmente las exenciones a las regulaciones sobre competencia que afectan a los productos mencionados en el presente análisis¹.

¹ <http://www.comex.go.cr/media/8136/ocde-estudio-economico-costa-rica-2020.pdf>

La Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, le solicita a las fuerzas políticas de la Asamblea Legislativa, copiados en la presente nota:

1. Una acción de control político sobre el costo y los impactos de las posturas de proteccionismo abierto que la actual Administración ejecuta y que daña a la industria nacional.
2. Desarrollo de un proyecto de ley, que busque una definición, que puede ir en dos vías:
 - a. **La deseable y económicamente correcta:** vía ley se elimine la posibilidad de cualquier interferencia política en las decisiones que los órganos técnicos toman en materia de defensa comercial y promoción de la competencia.
 - b. **En su defecto,** el desmantelamiento de este tipo de agencias, que, sin criterio vinculante ante los procesos de defensa comercial, deben someterse al criterio político del jerarca de turno, con la consecuente contaminación política e ideológica del momento. De persistir este enfoque de la actuación política, debemos exigir un debate sobre la conveniencia y eliminación de toda esta burocracia, particularmente en materia de defensa comercial, de enorme peso para el presupuesto nacional, que, debido a que su criterio no es más que una recomendación, no genera ningún tipo de valor a la sociedad ni a la economía, lo cual requiere una importante reforma estructural. Es lamentable que esta última, es una ruta que, por hecho, el país ha venido practicando abiertamente durante los últimos años.

Atentamente,

Maurizio Musmanni
Presidente de Junta Directiva
Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria

C.c.

Sra. Victoria Hernandez, Ministra de Economía, Industria y Comercio
Sr. Andres Valenciano, Ministro de Comercio Exterior
Jefes de Fracción Asamblea Legislativa