

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/36

7 de noviembre de 1997

(97-4872)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre
Comercio y Política de Competencia**

Original: español

COMUNICACIÓN DEL PERÚ

Se ha recibido de la Misión Permanente del Perú la siguiente comunicación, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

EL NUEVO MARCO DE COMPETENCIA Y COMERCIO EN EL PERÚ

Introducción

1. Antecedentes del régimen de competencia y comercio
 - 1.1 El proceso de estabilización económica a partir de 1990
 - 1.2 El proceso de reformas estructurales
 - 1.3 La reforma comercial
 - 1.4 El nuevo marco de competencia
2. La interrelación entre las políticas comerciales y las de competencia
 - 2.1 Efectos negativos de la presencia de divergencias entre las políticas de competencia y las normas multilaterales de comercio
 - 2.2 Prácticas anticompetitivas que involucran a empresas de dos o más países.
3. El marco general de las políticas de competencia y de comercio
 - 3.1 El nuevo marco de competencia
 - 3.1.1. El marco del Decreto Legislativo 701
 - A) *Abuso de Posición de Dominio*
 - B) *Prácticas Restrictivas de la Libre Competencia*
 - 3.1.2. Concentraciones Económicas
 - 3.2 El nuevo marco de las políticas comerciales
4. Implicancias para la discusión del tema de competencia en el marco de la Organización Mundial del Comercio
 - 4.1 Necesidad de un enfoque integral para el tratamiento de los temas de comercio y competencia en el caso de los países en desarrollo

- 4.2 La experiencia singular de los países en desarrollo en los temas de comercio y competencia
- 4.3 La revisión de las experiencias de integración que viene discutiendo estos temas

Anexo 1

Cuadro 1

Introducción

Esta contribución escrita tiene por objetivo presentar el nuevo marco regulatorio peruano en materia de competencia y comercio a la vez que plantear algunos conceptos importantes dentro del análisis de competencia y su relación con las políticas de comercio. En una primera sección se describen los principales antecedentes de la política de competencia implementadas en el Perú, durante los últimos años. En una segunda sección, se explica la interrelación entre políticas comerciales y políticas de competencia. En una tercera, se expone el marco actual de competencia y de comercio en el Perú. Finalmente, se señalan algunas implicancias para la discusión del tema en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1. Antecedentes del régimen de competencia y comercio exterior

1.1 El proceso de estabilización a partir de 1990

A principios de la presente década, el Gobierno peruano emprendió un severo programa de estabilización económica orientado a reducir la inflación, recuperar el control de la oferta monetaria y restaurar las cuentas fiscales. Mediante una política fiscal y monetaria conservadoras el gobierno ha logrado, durante estos últimos seis años, reducir la inflación de 7.600 por ciento a 9 por ciento en 1996. Por su parte, el déficit fiscal pasó de 6,5 por ciento del PBI en 1990 a 1,1 por ciento en 1996, mediante una significativa mejora de la recaudación fiscal y una política de gasto disciplinada. Es importante señalar que en esta área se ha cumplido cabalmente con los criterios establecidos en el marco del programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 1991 y 1996.

1.2 El proceso de reformas estructurales

En forma simultánea al programa de estabilización, el Gobierno inició un amplio programa de reformas estructurales, con el fin de sentar las bases de una economía de mercado. Así, durante los primeros años de la década del noventa, el marco normativo e institucional en el cual se desarrollaba la actividad económica del país se modificó radicalmente, redefiniéndose la relación entre sector público y privado, revalorándose el mercado y la competencia como elementos esenciales para una asignación eficiente de recursos en la economía.

Como parte del proceso de reformas se modificó el marco general de la actividad económica. En particular se creó una nueva Ley de Inversión Privada, se modificó el marco normativo para la Inversión Extranjera y se introdujo normas de protección del mercado. Asimismo, se redefinió el rol del Estado en la economía, iniciándose un amplio programa de privatización de empresas públicas, brindando acceso al sector privado a la provisión de servicios públicos, que hasta entonces eran de ámbito exclusivo del Estado.

Finalmente, el proceso de reformas cubrió una serie de áreas específicas como el comercio exterior, mercado financiero, mercado laboral, sectores productivos (sector agrario, pesca, minería

e hidrocarburos) y servicios públicos e infraestructura. En lo que respecta al comercio¹ se realizó una reforma arancelaria y paraarancelaria, a la vez que se reorganizó el sistema aduanero. En lo que respecta al mercado financiero se liberalizó el régimen que regulaba las operaciones de las empresas financieras y de seguros, se eliminan los controles a las tasas de interés, se eliminó la banca de estatal de fomento y se reformó la ley del mercado de valores. En cuanto al mercado laboral, se flexibilizaron las normas relativas a la estabilidad y participación laboral, se introdujo un mecanismo de compensación por tiempo de servicios y se reformó el sistema de seguridad social. En lo que respecta a las normas dirigidas a sectores productivos y de servicios específicos, se flexibilizaron los regímenes de propiedad, brindando acceso e igualdad de trato al inversionista privado y extranjero, y se eliminó una serie de regulaciones y trabas burocráticas que limitaban el desempeño eficiente de los mismos.

1.3 La reforma comercial

La reforma del comercio constituye uno de los pilares del proceso de reformas estructurales en los que el Perú basa su modelo de crecimiento y desarrollo económico. Ésta apuntó a dar fin a las políticas proteccionistas implementadas durante las décadas pasadas, a la vez que dio inicio a un modelo de desarrollo basado en una economía de mercado y en el aprovechamiento de las ventajas competitivas del país.

Esta reforma se dividió en tres partes: reforma arancelaria, desregulación paraarancelaria y reforma del sistema de aduanas.

- i) *Reforma arancelaria.* Hasta julio de 1990 el régimen arancelario estaba constituido por 39 tasas *ad valorem* (entre 15 y 84 por ciento) y 14 sobre tasas (entre 0 y 24 por ciento), lo que implicaba un total de 56 tasas (entre 15 y 108 por ciento). En octubre de 1990, el gobierno estableció tres tasas arancelarias *ad valorem*: 15, 25 y 50 por ciento y una sobretasa temporal de 10 por ciento para las importaciones afectas a las dos tasas superiores. Posteriormente, en marzo de 1991, se modificó el esquema arancelario y se redujo a dos el número de tasas *ad valorem*: 15 y 25 por ciento. La tasa mayor afecta, principalmente, a bienes de consumo, mientras la menor a insumos y bienes de capital. Esta última representaba el 97 por ciento de las importaciones.

En 1997 se redujo el promedio arancelario a 13,6 por ciento, manteniendo una estructura de dos tasas: 12 por ciento y 20 por ciento. Algunos pocos productos agropecuarios (20 aproximadamente) tiene una sobretasa del 5 por ciento.

Es importante mencionar que, simultáneamente a este proceso de apertura arancelaria unilateral, el Perú ha venido asumiendo una serie de compromisos arancelarios en el marco de los acuerdos bilaterales y regionales en que participa. Estos aspectos se analizarán más adelante.

- ii) *Desregulación paraarancelaria.* Durante las décadas pasadas, el comercio exterior estuvo obstaculizado por múltiples restricciones. Una serie de certificaciones, autorizaciones y otras formas de control funcionaban en la práctica como mecanismos que impedían o restringían el acceso de ciertos productos al mercado peruano. Parte de estas trabas se levantaron en el segundo semestre de 1990, al eliminar toda barrera cuantitativa. Posteriormente, en marzo de 1991, el proceso fue culminado, y normas

¹El proceso de reformas se analiza con mayor detalle en la siguiente sección.

sucesivas eliminaron o flexibilizaron restricciones específicas que habían continuado vigentes.

La Ley de Comercio Exterior (DL 668) que establece una serie de garantías y principios generales que orientan la actividad económica hacia una economía libre de mercado, consolidó la eliminación de todas las medidas paraarancelarias, y estableció un mecanismo de control para la expedición de nuevas regulaciones que atenten contra la libertad de comercio.

- (iii) *Reorganización del Sistema Aduanero.* Como parte del proceso de reforma del comercio exterior se aprobó una nueva Ley de Aduanas, se inició un proceso de reorganización del sistema aduanero, creándose la Superintendencia Nacional de Aduanas (Aduanas) y se estableció el Sistema de Supervisión de Importaciones (DL 659).
- (iv) *Normas Antidumping y de Derechos Compensatorios.* Con el fin de proteger a los productores nacionales de prácticas desleales que distorsionan la competencia en el comercio internacional, el Gobierno estableció mecanismos de protección contra el dumping y los subsidios a las exportaciones, a través de la creación de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios. Es importante señalar que las normas nacionales que buscan prevenir o evitar el dumping o los subsidios a las exportaciones al mercado peruano, son acordes con lo establecido en la OMC.

1.4 El nuevo marco de competencia

La nueva concepción acerca del rol del Estado en la economía y en los mercados, ha implicado la creación de instituciones y mecanismos que promuevan el funcionamiento eficiente de los mismos. Así, se ha creado una serie de entidades cuyo fin es promover la eficiencia en los mercados y proteger los derechos del consumidor. Entre estas destacan:

- (i) El Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Entidad creada en 1992, con la finalidad de regular en materia de competencia, así como proteger los derechos de propiedad intelectual.
- (ii) La Comisión de Concesiones Privadas (Promcepri). Dentro del proceso de redefinición del rol del Estado en la economía se distinguen dos etapas. En una primera, mencionada anteriormente, se inició un vasto programa de privatizaciones. En una segunda, se ha priorizado la promoción de la inversión privada en la construcción y operación de obras públicas de infraestructura y servicios públicos. Con este propósito se creó Promcepri, organismo encargado de impulsar el otorgamiento en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos que son financieramente viables, permitiéndole al Estado focalizar sus recursos en la realización de obras públicas e infraestructura de menor rendimiento financiero, pero socialmente necesarias y de mayor impacto sobre los sectores de menores recursos. Mediante el sistema de concesiones, Promcepri, a través de Comités Especiales, promueve la participación del sector privado en la ejecución y/o administración de estos proyectos.
- (iii) Otros. La necesidad de contar con órganos que garanticen una asignación eficiente de recursos en sectores con características de monopolio natural o cuya regulación requiera de un alto grado de especialización determinó que, paralelamente a la creación de Indecopi, se creen algunas entidades reguladoras de carácter sectorial. Este es el caso de Osinerg (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía), Sunass

(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento) y Osiptel (Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones).

2. La interrelación entre políticas de competencia y la normas multilaterales de comercio

La agenda comercial a nivel mundial incluye medidas de reducción de barreras comerciales arancelarias y paraarancelarias junto con medidas de liberalización del flujo de inversión entre países. El riesgo principal de este proceso consiste en que las distorsiones explicadas por políticas gubernamentales sean reemplazadas por distorsiones derivadas del comportamiento de agentes privados con posición de dominio en el mercado. En este contexto, es importante considerar el grado de complementariedad que debe existir entre las políticas comerciales y de competencia en los procesos de apertura y de integración comercial.

2.1. Efectos negativos de la presencia de divergencias entre las políticas de competencia y las normas multilaterales de comercio

Actualmente, las divergencias o ausencia de políticas de competencia nacionales entre países o la falta de un acuerdo multilateral en la materia, en forma simultánea a la existencia de normas multilaterales de comercio internacional, plantea una serie de contradicciones, en especial en el tratamiento de los temas de competencia en los sectores transables de la economía. El cuadro 1, muestra como, dependiendo de la naturaleza de sus insumos y productos finales, las empresas pueden estar sujetas a distintos tipos de normatividad referida a políticas de competencia (PC) y normas multilaterales de comercio (NMC). El tratamiento distinto de los temas de competencia a nivel del comercio internacional y de los mercados domésticos (tanto de productos transables y no transables), puede tener efectos distorsionantes, en la medida que las NMC guarden inconsistencias significativas con las PC. Por ejemplo, en países en los que el marco de competencia es débil o inexistente pero en el que se cumplen las NMC, las prácticas predatorias o discriminatorias realizadas por empresas domésticas no serán sancionadas mientras que en el caso de las empresas que exportan a ese mercado sí lo serán. Análogamente, la decisión de una empresa de abastecerse de insumos procedentes del mercado doméstico o mundial puede verse influida por las divergencias entre las PC nacionales y las NMC. Estas contradicciones, no sólo implican un trato discriminatorio entre empresas que compiten en un mismo mercado, sino que generan incentivos en los agentes en favor de la toma de decisiones o de comportamientos, no deseables desde el punto de vista del bienestar social.

Este tipo de problemas se da, tal como muestra el cuadro 1, cuando parte de la producción final de una empresa o de sus insumos son bienes transables. Por definición, el mercado relevante de estos bienes es el mundial, sin embargo, el tratamiento del tema de competencia difiere según se trate de empresas que importen o exporten productos finales ó insumos.

La ventaja de dar un mayor énfasis a los elementos del análisis de competencia en este contexto, permite tener una visión más integral del mercado en el que se realizan las prácticas bajo investigación. Conceptos tales como mercado relevante del producto y geográfico, permiten definir mejor los elementos de oferta y demanda y los intereses de los consumidores que están en juego en el mercado, complementando de esta forma el análisis de las NMC. En este sentido, más que el tipo de transacción de que se trate (comercio exterior o interior) o la ubicación geográfica de la empresa productora o demandante, el análisis de competencia permite ubicar mejor la práctica en estudio de acuerdo a las características particulares de los mercados de bienes o productos.

Es importante señalar que, desde la perspectiva del consumidor, las divergencias existentes tienen consecuencias importantes en la medida que, cuanto mayores sean éstas, mayor será el riesgo de presencia de prácticas anticompetitivas, pérdidas de eficiencia social y reducción del excedente del

consumidor. Las divergencias entre PC y NMC aumentan los precios y reducen los niveles de producción.

2.2. Prácticas anticompetitivas que involucran a empresas de dos o más países

Al incrementarse el flujo de comercio entre los países, surge la interrogante de cómo enfocar el desarrollo de prácticas anticompetitivas en las que intervienen empresas de dos o más países. Al respecto las PC están referidas normalmente a ámbitos de acción nacionales y no tienen ingerencia sobre prácticas privadas anticompetitivas, como las concentraciones o los cárteles de exportación, que tienen efectos en otros socios comerciales. En estos casos, resulta conveniente discutir esquemas de cooperación entre los países referidos a intercambio de información o mecanismos de coordinación, que permitan una aplicación eficiente de las PC y las NMC cuando se cuestionen prácticas empresariales desarrolladas en más de dos países. Otras alternativas a considerar, de acuerdo al tipo de esquema de integración comercial de que se trate, podrían considerar mecanismos de resolución de disputas, armonización de normas o procedimientos o definiciones sobre responsabilidades jurisdiccionales.

3. El marco general de las políticas de competencia y de comercio en el Perú

En esta sección se presentan los principales rasgos de las políticas de competencia y de comercio exterior en el Perú.

3.1. El nuevo marco de competencia

En noviembre de 1992, mediante D. Ley 25868, se creó el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). A esta entidad se le otorgó atribuciones que reúnen aspectos muy diversos, pero cuyo objetivo común es tutelar la competencia en los mercados. Las principales funciones de Indecopi, son:

- Impulsar y difundir la libre competencia
- Promover la participación adecuada de los agentes económicos en el mercado
- Fomentar una competencia leal, justa y honesta entre los proveedores de bienes y servicios
- Velar por el respeto de la libre competencia en el comercio internacional.
- Reducir los costos de acceso y salida del mercado.
- Aprobar las normas técnicas y metrológicas
- Proteger y registrar todas las formas de propiedad intelectual: signos distintivos (marcas), los derechos de autor y las patentes.

3.1.1. El marco del Decreto Legislativo 701

La Ley de Eliminación de las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia (DL 701) tiene como objetivo la eliminación de las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, permitiendo que la libre iniciativa privada se desenvuelva procurando el mayor beneficio para los usuarios y consumidores. Su ámbito de aplicación son todas las transacciones relacionadas con bienes y servicios que se realicen dentro del territorio nacional, sin importar si la fuente de la conducta anticompetitiva se encuentra dentro o fuera del país. Asimismo, se extiende a todas las personas naturales o jurídicas sean de derecho público o privado, que realicen actividades económicas; incluyendo a las personas que ejerzan la representación y dirección de las empresas en cuanto participen de la decisión de realizar los actos prohibidos.

El D.L. 701 establece la prohibición de todas las prácticas que limiten, restrinjan o distorsionen la libre competencia o que implique abuso de posición de dominio. Asimismo, la Constitución Política de 1993 establece que el Estado combate toda práctica que limite la libre competencia o que implique abuso de una posición de dominio.

A) *Abuso de Posición de Dominio*

Por posición de dominio se entiende la situación en la cual una o varias empresas pueden actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores como la participación significativa de las empresas en el mercado, las características de la oferta y la demanda, el desarrollo tecnológico o servicios involucrados, el acceso de los competidores a fuentes de financiamiento, etc. (artículo 4 del Decreto Legislativo 701).

Las modalidades de abuso expresamente contempladas son las siguientes:

- a) La negativa injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición, o las ofertas de venta o prestación, de productos o servicios.
- b) La aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- c) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos.
- d) Casos de efecto equivalente.

Actualmente no se encuentra prevista ninguna excepción específica. Sin embargo, se admite que los casos de abusos de posición de dominio sean analizados bajo la regla de la razón, así como algunas modalidades de prácticas restrictivas.

B) *Prácticas Restrictivas de la Libre Competencia*

Las prácticas restrictivas de la libre competencia, cuyas modalidades se encuentran recogidas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 701, están constituidas por acuerdos, decisiones, recomendaciones, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o que puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la libre competencia.

Los supuestos recogidos expresamente son los siguientes:

- a) La fijación concertada entre competidores de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
- b) El reparto de mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
- c) El reparto de cuotas de producción.
- d) La concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales, y afecte negativamente al consumidor.

- e) La aplicación en las relaciones comerciales de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación de desventaja frente a otros.
- f) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias, que por su naturaleza o con arreglo a la costumbre mercantil, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

Ver anexo 1 sobre Procedimientos, Sistemas de Sanciones y Recursos Impugnatorios

3.1.2. Concentraciones Económicas

Como se desprende del análisis del DL 701, en el Perú no se sanciona la posición de dominio en sí misma sino más bien el abuso de posición de dominio. Ello, entre otros aspectos, implica que la regulación y sanción de las prácticas de abuso de posición de dominio o restrictivas de la libre competencia se realiza *ex post*. En este sentido, el régimen vigente en el Perú regula y sanciona conductas, no estructuras.

Los principales argumentos que apoyan este enfoque son:

- (i) *Contestabilidad de los mercados.* La noción de que la configuración de los mercados depende en forma crucial de la existencia de barreras a la entrada y salida. En particular, la eliminación de "costos hundidos" (sunk costs) y la eliminación de barreras de acceso pueden resultar mecanismos más eficientes de promoción de la competencia que los controles de concentraciones.
- (ii) *Economías de escala reducidas en mercados pequeños.* En el caso de productos no transables que se orientan a mercados relativamente pequeños, el control de concentraciones puede inhibir el aprovechamiento de economías de escala y alcance mayores y limitar las posibles ganancias en eficiencia como resultado de las concentraciones.

Así -con excepción del sector de energía eléctrica-, en el Perú no se regulan concentraciones. Asimismo, como se señaló anteriormente, en lo que respecta a sectores de servicios públicos y telecomunicaciones, se cuenta con órganos reguladores especializados.

3.2. El nuevo marco de las políticas comerciales

Hasta fines de la década del 80, los objetivos de la política comercial se inscribían en el marco de un modelo de crecimiento hacia adentro. A partir de 1990, el Gobierno reformó radicalmente la política comercial, liberalizando el comercio a través de la simplificación, reducción y supresión de las medidas internas que impedían la asignación eficiente de recursos. En este nuevo contexto, los objetivos de la política comercial son la reinserción internacional de la economía nacional y el aprovechamiento de las ventajas de especialización dentro de un clima de competencia.

Para garantizar el logro de estos objetivos se ha previsto eliminar el sesgo antiexportador de la política arancelaria a la vez que aplicar medidas que promuevan la movilidad de factores productivos y favorezcan la inversión extranjera.

La política comercial peruana apunta a alcanzar el máximo grado posible de neutralidad entre los sectores, dejando que el desarrollo de actividades sea determinado por las fuerzas del mercado.

Fuera de la protección suplementaria recibida por ciertos productos agropecuarios, no existen medidas de incentivo a la producción en sectores específicos.

El Gobierno peruano considera que la política de integración comercial y financiera constituye una parte fundamental del proceso de reinserción de la economía peruana en el mundo. Así, el Perú ha venido participando activamente en foros multilaterales y regionales de carácter comercial.

Sistema Multilateral de Comercio

El Perú adhirió al GATT en 1951 y desde ese entonces ha venido participando activamente en dicho foro. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay presentó, a título individual o juntamente con otros países latinoamericanos y en desarrollo, varias propuestas específicas en los diferentes grupos de negociación. La oferta del Perú en la esfera de acceso al mercado comprende la consolidación de la totalidad de su arancel a un nivel máximo de 30 por ciento, excepto en el caso de ciertos productos agropecuarios, que han sido consolidados a un techo mayor.

El Perú es miembro inicial de la OMC y aplica cabalmente los compromisos y disposiciones adoptados en este sistema multilateral de comercio.

Otros acuerdos comerciales

El Perú participa además en varios acuerdos regionales de comercio. En primer lugar, Perú es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida en 1980, mediante el Tratado de Montevideo y ha suscrito desde entonces una serie de Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial y de Complementación Económica en el marco de dicho tratado. En segundo lugar, el Perú es signatario del Acuerdo de Cartagena, por el que se creó el Grupo Andino, ahora Comunidad Andina. Actualmente, el Perú participa activamente en el Programa de Liberación Comercial y cumple con la normatividad vigente por medio de dicho Acuerdo. Finalmente, el Perú forma parte de las negociaciones comerciales seguidas en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), participando en las negociaciones de cada uno de sus respectivos grupos de trabajo.

4. Implicancias para la discusión del tema de competencia en el marco de la OMC

El análisis preliminar de la experiencia del Perú en el tema de armonización de los objetivos de las políticas de comercio y competencia lleva a resaltar algunos aspectos que merecen tomarse en cuenta en la discusión del tema de competencia en el marco de la OMC. Estos temas están referidos a la necesidad de un enfoque integral para el tratamiento de ambos, la experiencia singular de los países en desarrollo y la necesidad de revisar las experiencias de integración que ya han incorporado esta temática. Estas consideraciones deben encontrarse en la base de cualquier discusión sobre la posibilidad de coordinar la aplicación de las políticas de comercio y competencia en un marco de globalización que busca promover un entorno de mayor competencia a nivel mundial.

4.1 Necesidad de un enfoque integral para el tratamiento de los temas de comercio y competencia en el caso de los países en desarrollo

El avance de los procesos de apertura en los países en desarrollo ha introducido mayores elementos de competencia en sus economías, pero también los ha hecho más vulnerables frente a prácticas desleales o anticompetitivas relacionadas con el flujo internacional de bienes y servicios.

En estas circunstancias, la perspectiva de la aplicación de políticas de competencia puede ser más eficiente y reducir los costos de acceso a los mecanismos legales de protección. El enfoque de mercado de las políticas de competencia permite integrar diferentes aspectos relacionados con las prácticas

del comercio exterior (dumping o prácticas de precios predatorios a escala internacional, establecimiento de barreras paraarancelarias, regulaciones sanitarias o fitosanitarias, etc.), y buscar una solución que preserve el interés de los consumidores y la vigencia de los principios de mercado

De allí la importancia de adelantar la discusión de estos temas y buscar enfoques que reduzcan los costos de acceso a la protección frente a prácticas anticompetitivas internacionales y preserven las condiciones de competencia de los mercados en las economías en desarrollo.

4.2 La experiencia singular de los países en desarrollo en los temas de comercio y competencia

Los nuevos marcos de competencia que se vienen desarrollando en países en desarrollo, siguen generalmente los lineamientos del marco descrito para el caso del Perú. En estas experiencias, se busca que las nuevas instituciones conozcan de temas que en economías más desarrolladas son tratados por diversas instituciones con diferentes enfoques y metodologías, que no son necesariamente consistentes con un marco de promoción de las condiciones de competencia en el mercado. Para ello basta con comparar la tradición de las instituciones de defensa del consumidor o de normas y sistemas de certificación de calidad con los esquemas más flexibles y menos costosos que se vienen desarrollando en economías menos desarrolladas.

De allí, que no basta con revisar los enfoques que se han propuesto a nivel de las economías más desarrolladas. Al respecto, la experiencia de los países en desarrollo puede enriquecer más y aportar nuevos enfoques para temas que han sido objeto de larga discusión en economías más desarrolladas.

4.3 La revisión de las experiencias de integración que viene discutiendo estos temas

La complejidad del debate de los temas de comercio y competencia a nivel multilateral puede dificultar la búsqueda de enfoques para futuras negociaciones, especialmente en relación con los resultados obtenidos y en proceso de implementación luego de la Ronda Uruguay. En este sentido, un punto de partida interesante es al análisis de los procesos de integración regional que han incorporado estos temas y han propuesto soluciones de consenso entre los países. Al respecto, la experiencia de la Comunidad Europea merece compararse con esquemas de integración regional como MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Grupo de los 3, y con propuestas hemisféricas como la del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De allí la importancia de considerar las experiencias regionales en el proceso de discusión de los temas de comercio y competencia a nivel multilateral.

12 de septiembre de 1997

ANEXO 1

PROCEDIMIENTO, SISTEMA DE SANCIONES Y RECURSOS IMPUGNATORIOS DEL
RÉGIMEN DE COMPETENCIA DEL PERÚ

1) Procedimientos

Los procedimientos pueden ser iniciados de oficio por la Secretaría Técnica o a solicitud de parte. Las acciones contra las infracciones al Decreto Legislativo 701 prescriben a los cinco (5) años de cometidas éstas.

La Secretaría notifica al presunto responsable de las conductas investigadas enumerando los hechos que se le imputan si estima que existen indicios razonables de violación del Decreto Legislativo 701. El plazo para la contestación de los cargos es de 15 día hábiles, se pueden ofrecer las pruebas que se considere necesarias; durante este período otras partes con legítimo interés pueden apersonarse al proceso.

Dentro del plazo de contestación, él o los denunciados pueden ofrecer un compromiso de cese de los hechos investigados o la modificación de los mismos. Esta propuesta es evaluada por la Secretaría y, de considerarse conveniente, presentada ante la Comisión sugiriendo las medidas pertinentes para asegurar el cumplimiento del compromiso. La Comisión de Libre Competencia aprueba o desaprueba la propuesta.

Vencido el plazo de contestación de la denuncia se inicia el término probatorio que consta de 30 días útiles. Vencido el término probatorio la Secretaría Técnica emite un informe sobre los extremos de la denuncia sugiriendo las medidas y sanciones a adoptarse, de ser el caso.

La Comisión de Libre Competencia, una vez recibido el informe de la Secretaría, cuenta con cinco días hábiles para pronunciarse. Las decisiones de la Comisión son apelables ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

Las resoluciones emitidas por dicho Tribunal podrán ser impugnadas en vía judicial (contencioso administrativo) ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, las sentencia que dicte esta Sala podrá ser apelada ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema.

2) Sistema de Sanciones

El Decreto Legislativo 701 sólo ha regulado expresamente las sanciones pecuniarias que puede imponer la Comisión de Libre Competencia, pero esto no implica que sean las únicas sanciones que puede imponer.

La cuantía de las multas se determina en función a:

- La modalidad y el alcance de la conducta prohibida.
- La dimensión del mercado afectado.
- La cuota de mercado de la empresa sancionada.
- El efecto de la conducta prohibida sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico, y sobre consumidores o usuarios.
- La duración de la restricción de la competencia.
- La reiteración de la conducta prohibida.

El Decreto Supremo 13-94-ITINCI (19 julio 1994) aprueba la escala de multas por infracciones al Decreto Legislativo 701, dividiéndolas en dos tipos, graves y muy graves. La multa máxima era el equivalente a 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).²

El Decreto Legislativo 807 modificó la escala de multas elevándola hasta un máximo equivalente a 1.000 UIT, siempre que no exceda del 10 por ciento de las ventas o ingresos brutos del infractor en el ejercicio anterior, para el caso de las infracciones leves o graves. Si la infracción es muy grave, la multa impuesta puede ser superior a las 1.000 UIT siempre que no supere el 10 por ciento de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor en el ejercicio anterior. En caso de reincidencia la Comisión de Libre Competencia podrá duplicar la multa, incrementándola sucesiva e ilimitadamente.

La Comisión también podrá imponer una multa no menor de 10 ni mayor de 100 UIT en caso de no ser acatadas las medidas cautelares que dicte dentro del procedimiento. En caso de persistir el incumplimiento, la Comisión podrá imponer una nueva multa, duplicándola sucesiva e ilimitadamente hasta que se cumpla la medida cautelar ordenada.

Igualmente, la Comisión podrá sancionar con una multa no menor de 1 ni mayor de 50 UIT a quien proporcione información falsa, oculte, destruya o altere cualquier libro, registro o documento que se le haya requerido, o sin justificación incumpla los requerimientos de información, se niegue a comparecer o mediante violencia o amenaza impida o entorpezca el ejercicio de las funciones de la Comisión. Esta multa podrá duplicarse sucesivamente en caso de reincidencia.

La Comisión de Libre Competencia podrá condenar a quien haya solicitado una investigación de forma maliciosa o sin motivo atendible al pago de costas personales originadas por el procedimiento.

Por otra parte, cualquier perjudicado por los acuerdos, contratos o prácticas prohibidos por el Decreto Legislativo 701 podrá ejercitar la acción civil de indemnización por daños y perjuicios. También podrá ejecutar dicha acción quien haya sido denunciado falsamente.

3) *Recursos Impugnatorios*

Los recursos impugnatorios que se pueden interponer contra las decisiones de la Comisión de Libre Competencia son los recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos que se detallan a continuación:

- a) Recurso de Reconsideración que se interpone ante la Comisión de Libre Competencia para que ella misma reconsidere su decisión. El costo de interposición de este recurso es el equivalente a 0,05 de la UIT.
- b) Recurso de Apelación que se interpone ante la Comisión de Libre Competencia para que lo eleve a la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, que podrá modificar en todo o en parte la decisión de la Comisión. El costo de interposición de este recurso es el equivalente a 0,1 de la UIT.
- g) La negativa concertada e injustificada de satisfacer demandas de compra o adquisición, o las ofertas de ventas o prestación, de productos o servicios.

² La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un monto referencial que fija el Ministerio de Economía y Finanzas para uniformizar y facilitar la aplicación de las tasas y multas tributarias. Es utilizada por la Administración Pública también como monto referencial. En la actualidad está fijada en S/. 2.200.00 (dos mil doscientos nuevos soles). Tipo de cambio de venta del 13 de junio de 1996 S/. 2,455 = US \$ 1,00.

- h) La limitación o el control concertados de la producción, el desarrollo técnico o las inversiones.
- i) El establecimiento, la concertación o la coordinación de las ofertas o de la abstención de presentar ofertas en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.
- j) Casos de efecto equivalente.

CUADRO 1

Normatividad que Rige en Mercados de Productos Transables y No Transables

		Producto	
		Transables	No transables
Insumos	Transables	Productos que se comercian internacionalmente	Productos que no se comercian internacionalmente, pero son sustitutos de éstos
	No transables	Productos que se comercian internacionalmente	Productos que no se comercian internacionalmente, pero son sustitutos de éstos.
		NMC	NMC \ PC
		PC \ NMC	PC
		PC \ NMC	PC
			NMC \ PC
			PC
			PC

PC: Políticas de Competencia

NMC: Normas Multilaterales de Comercio