

INFORME TÉCNICO
EVALUACIÓN DEL ARTÍCULO 44 A LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA
COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR Y SU
REGLAMENTO



Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Abril 2021

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	4
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	4
I. Identificación de los Problemas	4
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular	7
III. Avance en su atención: perfiles regulados, obstáculos.....	9
IV. Conclusiones.....	10
CAPÍTULO II	12
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS	12
I. Identificación de los Objetivos	12
II. Consistencia de los Objetivos.....	13
III. Vigencia y Validez de los Objetivos	21
IV. Conclusiones.....	24
CAPÍTULO III	26
IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA.....	26
I. Ventas a plazo una regulación de gestión de riesgos	26
II. Lista larga de Opciones Identificadas.....	27
III. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia 29	
IV. Conclusiones.....	37
CAPÍTULO IV.....	39
ANÁLISIS DE IMPACTO.....	39
I. Introducción	39
II. Análisis de cargas administrativas.....	40
1. Análisis de contexto	40
2. Perfil de los regulados	42
3. Anatomía de los impactos y descripción de los beneficios	42
4. Cuantificación de costos	43
III. Análisis de Riesgos	49
I. Metodología de Análisis de riesgo.	49
II. Análisis de riesgos	51
III. Conclusiones.....	54

INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona el MEIC.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 4 regulaciones, 13 trámites asociados a ellas y más de 71 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 4 regulaciones identificadas las DOS más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Reglamento de Ventas a Plazo y el Registro PYME y Emprendedor.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento legal en la Ley No. 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor y Reglamento.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio para tales efectos, específicamente el Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de la regulación en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

CAPÍTULO I DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

I. Identificación de los Problemas

La regulación evaluada en este informe es el artículo 44 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley No. 7472) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 37899-MEIC), ambos vigentes desde su publicación en La Gaceta No. 14 del 19 de enero de 1995 y No. 182 del 23 de setiembre de 2013, respectivamente.

La normativa mencionada regula lo concerniente a las ventas a plazo de bienes o de ejecución futura de servicios (en adelante ventas a plazo), cuyo articulado se encuentra, además del ya mencionado numeral 44 de la Ley 7472, en la Sección Octava del Capítulo IV (artículos 136 al 143) y en el Capítulo IX (artículos 222 al 244).

Ahora bien, para conocer el problema que dio origen a la regulación debemos remitirnos a sus antecedentes y al contexto en el cual fue dictada. En ese sentido, del expediente legislativo No. 11659¹, se desprende que los legisladores a partir de la apertura comercial que estaba viviendo Costa Rica en la década del 90, buscaban fomentar el libre comercio y la desregulación, pero sin desproteger los derechos de los consumidores, garantizados en el artículo 46 de la Constitución Política. En otras palabras, la desregulación no implicaba eliminar todos los controles, sino racionalizarlos.

En lo que respecta específicamente al artículo 44 de la Ley 7472 (ventas a plazo), no constan discusiones de fondo en las actas del expediente legislativo. Sin embargo, de la concatenación del articulado de la ley y el Reglamento, se puede inferir la intención del legislador de regular dicha materia.

El artículo 1° de la Ley 7472 señala como su objetivo, entre otros, proteger los derechos e intereses legítimos del consumidor. En ese sentido, el autor Randall Salazar Solórzano, en su artículo “La Tutela Constitucional del Consumidor”², señaló que el legislador decidió regular las ventas a plazo con el fin de *“evitar estafas masivas y que a la postre se dieron en clubes de viaje, proyectos de vivienda, proyectos de desarrollo, medicina pre-pagada, etc... donde miles de miles de consumidores fueron afectados.”*

Esa necesidad de regular que señala el autor se evidencia en el Considerando IV del Reglamento vigente³, al indicar que *“resulta indispensable reformar el capítulo de ventas a plazo y prestación futura de servicios, en aras de dimensionar lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley N° 7472 y procurar una defensa efectiva de los derechos e intereses legítimos de los consumidores”*.

¹ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 1.

² Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 2.

³ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 3.

Aunado a lo anterior, debe hacerse mención del voto No. 1999-07619⁴, del 5 de octubre de 1999, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se analizó una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra las normas que, en ese momento, regulaban las ventas a plazo, sea, el párrafo tercero del artículo 41 de la Ley 7472 (actualmente el artículo 44) y el párrafo primero de los artículos 4 y 8 del su Reglamento (Decreto No. 25234-MEIC, del 1° de julio de 1996).

En la acción de inconstitucionalidad, se alegaba que la exigencia de autorización previa para las ventas a plazo violentaba la libertad de empresa (artículo 46 de la Constitución Política), ya que las autoridades estatales tenían prohibido establecer condiciones o restricciones que hicieran imposible o ruinoso el ejercicio de la actividad empresarial. Asimismo, se alegó violación a la libertad contractual porque no se permitía a las partes acordar libremente el contenido de los contratos.

Al respecto, la Sala declaró sin lugar la acción, con base en lo siguiente:

“(…)

la normativa impugnada tiene un gran sentido preventivo, concebida para la protección de los consumidores, puesto que se trata de regular la actividad comercial que se origina en la recaudación masiva de dineros del público consumidor, "con el objeto de financiar la venta futura de bienes o servicios, venta que sería exigible tan solo luego de verse cumplidas "ciertas condiciones" (¿?). (...) existe, sin duda, gran interés del Estado en proteger esos ahorros de la parte más débil de la cadena del consumo, lo que hace regulando esas actividades y fiscalizándolas, para evitar que ocurran fraudes masivos en perjuicio de los grupos populares que hacen uso de esa modalidad de comercio, como ya ha ocurrido en el pasado.

(...) el contenido de los contratos que la norma exige sean autorizados previamente por una autoridad estatal, son pautas que deben ser determinadas por las partes, pero controlados por el Estado (...) se expresan como regulaciones en protección del interés público y del orden público económico, en especial en defensa del consumidor" (...)

Se debe recordar, nuevamente, que la libertad de comercio no es un derecho fundamental absoluto y por lo mismo encuentra sus limitaciones y regulaciones dentro de una estructura social y económica del Estado.

(...) (El destacado no pertenece al original)

No obstante, tres de los entonces Magistrados salvaron el voto y declararon parcialmente con lugar la acción de inconstitucionalidad, indicando que el artículo 41 de la Ley 7472

⁴ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 4.

(actualmente artículo 44) era violatorio de los artículos 45, 46 y 28 de la Constitución Política.

Así las cosas, es posible concluir a partir de las normas, jurisprudencia y doctrina citadas, que la regulación de las ventas a plazo surgió con el fin de resolver el problema que aquejaba, en aquel momento, a los numerosos consumidores que habían sido víctimas de estafas, sintetizándose en: la ocurrencia de fraudes masivos en perjuicio de los grupos populares que hacen uso de la modalidad de comercio que permite al consumidor ahorrar su dinero depositándolo en manos del empresario, para poder adquirir los bienes y servicios cuando se han completado las condiciones del contrato.

Por otro lado, a partir de la ejecución de los diversos reglamento a la Ley 7472 es posible identificar un segundo problema, vinculado a que los medios o herramientas dispuestos para demostrar la solvencia económica que deben cumplir los responsables de las ventas a plazo (artículo 44, párrafo segundo, inciso c de la Ley 7472), no han sido lo suficientemente efectivos para prevenir que quienes no cuenten con solvencia económica sean autorizados por el MEIC para operar; perjudicando no solo a los consumidores, sino también, a aquellos responsables de ventas a plazo que cuentan con el patrimonio suficiente para hacer frente a los servicios ofrecidos.

En ese sentido, la regulación vigente establece que para efectos de la autorización de los planes de ventas a plazo de bienes y de prestación futura de servicios, el MEIC debe comprobar la solvencia económica de acuerdo con los siguientes parámetros: suficiencia patrimonial definida como la relación “patrimonio/activo total”, cuyo indicador meta es como mínimo de 0,20. Segundo, el riesgo, medido por medio de la relación “activo total/pasivo total”, cuyo indicador meta es como mínimo de 1,0. Finalmente, la liquidez, definido como “activo circulante /pasivo circulante”, cuyo indicador meta es como mínimo 1,0. Si se cumple con estos parámetros no se requiere rendir garantía, caso contrario, se puede pedir una garantía. Sin embargo, este análisis se hace cuando se autoriza el plan, pero no se hace seguimiento, lo que no asegura que a futuro el consumidor esté adecuadamente protegido.⁵

Es decir, la regulación recogida en el Reglamento tiene un problema de diseño (mecanismos para demostrar la solvencia económica), el cual quedará evidenciado con los datos e información que se indicarán en el apartado II de este informe (vigencia de la situación que se pretendía regular).

En resumen, la regulación buscaba resolver un doble problema prevenir los fraudes que se derivan de la aplicación de mecanismos de ventas a plazo, dada la oferta por parte de proveedores inescrupulosos que engañan a los consumidores; y prever que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente incursionen en este tipo de relaciones con los usuarios que, aunque asumen un riesgo, finalmente terminan trasladándolo al cliente.

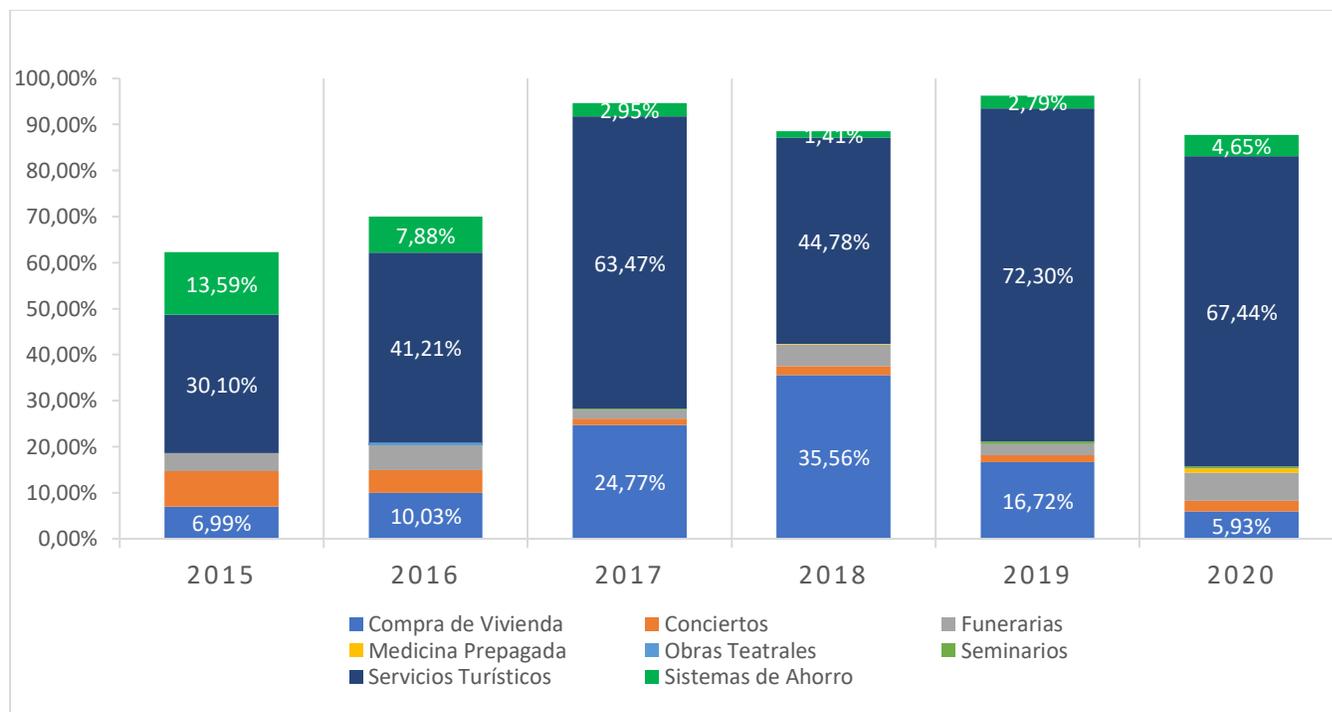
⁵ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 5.

II. Vigencia de la situación que se pretendía regular

Evidenciados los problemas —estafas a los consumidores en las ventas a plazo y responsables de ventas a plazos sin solvencia económica autorizados por el MEIC para operar—, se procede a analizar si a 25 años de la entrada en vigor de la ley 7472 y luego de 10 reformas (de fondo y/o de forma) al primer Reglamento emitido, todavía persiste esta situación.

Con base en las estadísticas del MEIC, para el período 2015-2020, los consumidores interpusieron las siguientes denuncias, en materia de ventas a plazo:

Gráfico No. I.1
Cantidad de denuncias en ventas a plazo en Costa Rica
2015-2020



Fuente: Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC

Cuantitativamente destacan las denuncias contra los sectores inmobiliario (lotes y vivienda) y turístico (tiempos compartidos, paquetes vacacionales, membresías, tiquetes aéreos, descuentos). Sin embargo, también se han presentado un par de casos en los espectáculos públicos que han afectado a los consumidores en su conjunto, debido a la cantidad de dinero recaudada por venta de boletos.

En lo correspondiente a los restantes sectores de ventas a plazo (funerarias, medicina prepaga, obras teatrales, seminarios, sistemas de ahorro), cuantitativamente las denuncias son menos, especialmente porque los montos de dinero son mucho menores

a los que invierten los consumidores en los sectores inmobiliario, turístico y de espectáculos públicos.

Por su parte, como casos más representativos que afectaron a los consumidores en los sectores inmobiliario, turístico y de espectáculos públicos, destacan los siguientes:

Tabla No. I.1
Ventas a plazo: diferentes casos que han afectado a los consumidores
2010-2020

Sector Inmobiliario	Sector Turístico	Espectáculos Públicos
<u>2018 - 2019</u> <u>3 empresas incurrieron en incumplimiento contractual. Todos los casos fueron remitidos al Ministerio Público y en uno de ellos el MEIC fue demandando en sede contencioso - administrativa por conducta omisiva.</u>	<u>2012</u> <u>Empresa se declaró en quiebra y cerró operaciones. Consumidores debieron acudir al Juzgado Concursal o al Ministerio Público para hacer valer sus derechos.</u>	<u>2010 y 2012</u> <u>Dos conciertos de artistas internacionales fueron cancelados, uno de ellos el mismo día en la fecha en que estaba pactado y el otro por diferencias entre los productores y el artista.</u>
<u>2020</u> Consumidores demandan al MEIC en sede contencioso - administrativa por conducta omisiva (solvencia económica de la empresa desarrolladora).	<u>2017 y 2019</u> Dos empresas incurrieron en incumplimiento contractual y cerraron operaciones. Se remitieron las denuncias al Ministerio Público.	
	<u>2020</u> <u>9 empresas no contaban con autorización del MEIC para operar. Los casos fueron remitidos al Ministerio Público</u>	

Fuente: Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC

A partir del cuadro anterior, es posible concluir que el problema de los medios o herramientas para demostrar la solvencia económica establecidos en el Reglamento a la Ley 7472 no han sido efectivos, ya que los consumidores, además de acudir a la vía penal (incumplimientos contractuales de los desarrolladores inmobiliarios), han demandado al MEIC en sede contencioso - administrativa, por conducta omisiva (aspectos relacionados a la solvencia económica de las empresas que fueron autorizadas en su momento por el MEIC). Asimismo, en el sector turístico se

judicializaron casos, producto de que las empresas incurrieron en incumplimiento contractual y luego cerraron operaciones, lo que denota problemas económicos.

De acuerdo con información suministrada por el mismo MEIC, el sector de ventas a plazo debe de pasar el análisis de la solvencia mediante la presentación de estados financieros auditados en los cuales se analiza los indicadores de suficiencia patrimonial, riesgo y liquidez señalados anteriormente. En esta modalidad, todas las solicitudes de autorización deben cumplir con la presentación de estados financieros. No obstante, únicamente llega a cubrir el 20% del valor nominal de los contratos autorizados. En caso de que no cumplan con las razones financieras o del todo no presenten los estados financieros, deben de cumplir con una caución de máximo el 20% según el artículo 230 del reglamento. En ese sentido, se tiene un total de 14 empresas que cuentan con caución de garantía ante el MEIC de un total de 77 empresas lo que equivale a un 18%.

Cabe señalar, que en los últimos años los problemas en cuanto a ventas a plazo han tomado interés público, no solo por los comunicados que ha emitido el MEIC, sino también por cobertura de la prensa nacional.⁶

Todo lo anterior demuestra que la situación que propició la Ley 7472 continúa vigente, por cuanto se siguen presentando supuestas defraudaciones masivas a los consumidores; y, además, el Reglamento a la ley de cita, presenta un problema de diseño, en cuanto a la demostración de la solvencia económica por parte de los responsables de las ventas a plazo, sea, los medios para demostrarla no han impedido que oferentes que han sido autorizados por el MEIC, posteriormente hayan incurrido en irregularidades vinculadas a temas económicos.

III. Avance en su atención: perfiles regulados, obstáculos.

Del análisis de la evolución de la regulación⁷, se tiene que los medios o herramientas, dispuestos por los diferentes reglamentos a la Ley 7472, para acreditar la solvencia económica de los responsables de ventas a plazo, no han sido lo suficientemente efectivos para superar los problemas de la regulación (prevenir estafas a los consumidores y prevenir la autorización de responsables de ventas a plazo que no cuentan con los medios económicos para hacer frente a las obligaciones respectivas), ya que como se demostró en el apartado anterior, más bien los consumidores han tomado la decisión de demandar al MEIC por conducta omisiva.

Por otro lado, la regulación ha enfrentado obstáculos económicos asociados al costo de aplicar mecanismos como cauciones o garantías para garantizar la protección del negocio en el que entra el consumidor con el regulado, ya que esto incrementa los costos para los consumidores, lo que explica que casi ningún proyecto tiene este tipo de

⁶ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicaciones 6 al 11.

⁷ Para ello se ha elaborado un cuadro de la evolución de la regulación, que recoge todas las modificaciones que se han dado en el tiempo.

protección. Asimismo, enfrenta obstáculos administrativos derivados del hecho de que la gestión se haga en físico y presencialmente y no se cuente con sistemas de verificación periódica del cumplimiento de las condiciones o fiscalización, según se indica en la Memoria del 2018 de la Dirección de Apoyo al Consumidor que señala como un reto la “Realización de fiscalizaciones de mercado: en materia de ventas a plazo y opciones de financiamiento”.⁸

En lo que respecta al perfil de los regulados, desde la promulgación de la Ley 7472 los destinatarios han sido los desarrolladores inmobiliarios, las agencias de viajes, los oferentes de acciones, títulos y derechos que den participación a los consumidores como dueños, socios o asociados y los proyectos futuros de desarrollo (centros sociales y turísticos, explotación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales). En los últimos años también se han unido las funerarias y la medicina prepaga.

En todo caso, con la constante evolución del mercado podrían incluirse nuevos regulados, siempre y cuando cumplan con los requisitos indicados en el artículo 44 de la Ley 7472, sea:

- a) Que se ofrezcan públicamente o de manera generalizada a los consumidores.
- b) Que la entrega del bien, la prestación del servicio o la ejecución del proyecto constituya una obligación cuya prestación, en los términos ofrecidos o pactados, esté condicionada a un hecho futuro.
- c) Que la realización de ese hecho futuro, en los términos ofrecidos y pactados, dependa de la persona física o de la entidad, de hecho o de derecho, según el caso, que debe entregar el bien, prestar el servicio o colocar a los consumidores en ejercicio del derecho en el proyecto futuro.

IV. Conclusiones

1. La regulación de las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios (artículo 44 de la ley 7472) surgió con el fin de resolver el problema que aquejaba, en aquel momento, a los numerosos consumidores que habían sido víctimas de estafas.
2. El segundo problema de la regulación es que se siguen autorizando responsables de ventas a plazo que no cuentan con solvencia económica, demostrando que los medios o herramientas que han dispuesto los diversos reglamentos a la Ley 7472, no han sido efectivos previniendo dicha situación.
3. La situación que propició la regulación continúa vigente, por cuanto se siguen presentando supuestas defraudaciones masivas a los consumidores y algunos responsables de ventas a plazo continúan siendo autorizados a operar sin contar con solvencia económica.

⁸ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 12.

4. Las herramientas o medios para comprobar la solvencia económica de los oferentes de ventas a plazo, dispuestos por los diferentes reglamentos —incluido el vigente— a la Ley 7472, son el obstáculo que no ha permitido a la regulación superar el problema (estafas a los consumidores y autorización de responsables de ventas a plazo que no cuentan con solvencia económica), porque el riesgo de liquidez es muy importante y se mitiga procurando mantener una cantidad de activos líquidos superior a la de pasivos líquidos. Este riesgo debería ser congruente con el apetito de riesgo de la empresa y el modelo de negocio, o bien, con las garantías adecuadas para proteger a los consumidores.
5. Desde la entrada en vigor de la Ley 7472 la población meta de la regulación ha sido la misma, con la particularidad de que con la evolución del mercado han aparecido distintos tipos de negocios que deben operar de acuerdo con el artículo 44 de la ley de cita y su Reglamento, lo que agrega nuevos regulados, pero que básicamente utilizan el mismo mecanismo para vender bienes a plazo u ofrecer la prestación futura de servicios.

CAPÍTULO II IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

I. Identificación de los Objetivos

De la lectura de la Ley 7472 se desprende que su objetivo general es “*proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor*” (artículo 1°), siendo que para el caso de las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios (en adelante ventas a plazo), ha sido la jurisprudencia y la doctrina quienes lo definieron expresamente.

Al respecto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el voto 1999-07619⁹, del 5 de octubre de 1999, en análisis de una acción de inconstitucionalidad contra el párrafo tercero del artículo 41 de la Ley 7472 (actualmente el artículo 44) y el párrafo primero de los artículos 4 y 8 del su Reglamento (Decreto No. 25234-MEIC, del 1° de julio de 1996), dispuso:

“(…)

V.- DE LA LIBERTAD DE EMPRESA y LA LIBERTAD CONTRACTUAL. (...)

(...) la normativa impugnada tiene un gran sentido preventivo, concebida para la protección de los consumidores, puesto que se trata de regular la actividad comercial que se origina en la recaudación masiva de dineros del público consumidor, "con el objeto de financiar la venta futura de bienes o servicios, venta que sería exigible tan solo luego de verse cumplidas "ciertas condiciones" (...) por ello *existe, sin duda, gran interés del Estado en proteger esos ahorros de la parte más débil de la cadena del consumo, lo que hace regulando esas actividades y fiscalizándolas, para evitar que ocurran fraudes masivos en perjuicio de los grupos populares que hacen uso de esa modalidad de comercio, como ya ha ocurrido en el pasado.*

(...)” (El destacado no pertenece al original)

Por su parte, el autor Randall Salazar Solórzano, en su artículo “La Tutela Constitucional del Consumidor”¹⁰, señaló que el fin del legislador para regular las ventas a plazo fue el “*evitar estafas masivas*”.

A partir de lo transcrito, se puede identificar como primer objetivo de la regulación: la prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo.

⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 4.

¹⁰ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 2.

Por otra parte, como segundo objetivo, se identifica el informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo, con el fin de brindarles seguridad en la inversión de su patrimonio (artículo 224 del Reglamento a la Ley 7472). En ese sentido, en el sitio web de la Dirección de Apoyo al Consumidor, se encuentra la lista de empresas autorizadas para ofrecer ventas a plazo¹¹. A nivel general se encuentran 670 operadores registrados, divididos de la siguiente manera:

Cuadro No. II.1
Cantidad de operadores registrados para ofrecer ventas a plazo

Sector	Cantidad
Inmobiliario	400
Espectáculos Públicos	191
Servicios Turísticos (agencias de viaje, planes turísticos y tiempos compartidos)	42
Funerarias	23
Medicina	8
Plan de Ahorro y Préstamo	3
General	3

Fuente: MEIC, Dirección de Atención al Usuario

Cabe señalar que, en la misma lista de operadores registrados, se le hace saber a los consumidores a cuáles operadores se le revocaron las autorizaciones, con el fin de evitar que contraten con ellos.

Pero, además, el MEIC a través de la Dirección de Apoyo al Consumidor, realiza actividades de capacitación y campañas de información sobre derechos y deberes del consumidor, incluida la materia de ventas a plazo.

Finalmente, como tercer objetivo se encuentra la verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo (artículo 225 del Reglamento a la Ley 7472).

II. Consistencia de los Objetivos

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART en español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

¹¹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 16.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los tres objetivos identificados en el apartado anterior:

1. Prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios.

- a) Específico: Al emitirse la normativa no se establecieron métricas que permitieran determinar si la regulación estaba siendo eficiente en el objetivo aquí analizado.

Podría pensarse en tomar como parámetro el aumento en los últimos años de las denuncias interpuestas por los consumidores en sede penal, sin embargo, no son un indicador preciso de la especificidad del objetivo, por cuanto no existe un parámetro previo a partir del cual se puedan realizar estimaciones respecto de la cantidad de estafas en las ventas a plazo, desde la entrada en vigor de la regulación. Tampoco se pueden hacer proyecciones a partir de dichas denuncias, por cuanto no se puede asumir ni comprobar que todos los consumidores que sufrieron una presunta estafa hayan interpuesto tal gestión ante el Ministerio Público.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general. Además, es difícil de cuantificar ya que no hay certeza sobre la cantidad de consumidores que suscriben contratos de ventas a plazo, ni sobre la cantidad de irregularidades que se presentan, por cuanto no todas son denunciadas.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo están identificados, sea, 7 de los 11 funcionarios que integran el Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo de la Dirección de Atención al Consumidor.

Finalmente, el objetivo se puede identificar como primario, con base en las actas del expediente que dio origen a la Ley 7472¹² y en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹³.

- b) Medible: La regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

En lo que respecta a las cargas administrativas, se tiene que los requisitos están claramente definidos en la regulación, no obstante, dado que la regulación se aplica a una diversidad de trámites, del lado del regulado es difícil de cuantificar su costo.

¹² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 1.

¹³ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 4.

Además, el objetivo sirve como insumo para la planificación y genera elementos para aplicar medidas correctivas ante las desviaciones que se presentan en la práctica, a partir de que las irregularidades denunciadas, en sede administrativa o penal, son un insumo que puede servir para depurar o mejorar la regulación.

Finalmente, el grado de certeza de los resultados es bajo, debido a que no todas las irregularidades son denunciadas por los consumidores y a que no es posible determinar una proporción entre las ventas a plazo perfeccionadas y las irregularidades cometidas; lo anterior, sin tomar en consideración que existen operadores que ofrecen ventas a plazo sin estar autorizados por el MEIC.

- c) Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Siendo que el Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo solo cuenta con 11 funcionarios y únicamente 7 de ellos están abocados al tema de las ventas a plazo, evidentemente existe una falta de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado. Especialmente, si se toma en consideración que no sólo se dedican al registro de empresas que desean operar en esta materia, sino también al otorgamiento de autorizaciones de los planes de venta, a la capacitación e información a los consumidores sobre la materia y a realizar verificaciones de mercado que permitan detectar incumplimientos a la regulación, entre otras funciones de orden administrativo.

Por otra parte, se denota una ausencia de una plataforma digital que permita atender las solicitudes de registro de empresa y autorizaciones de los planes de venta.

Finalmente, dentro de la estructura del Departamento indicado, los responsables de cada una de las etapas del proceso se encuentran identificados.

- d) Realista y Relevante: Visto que el objetivo refiere a la prevención de estafas — debido a las defraudaciones que estaban sufriendo los consumidores, previo a la emisión de la regulación— se considera que el objetivo es realista y relevante, a partir de que el objetivo de la Ley 7472 es la protección de los intereses legítimos y derechos de los consumidores (artículo 1° de la ley de cita).

El costo de la regulación, frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados en estas actividades económicas y al impacto que puede tener sobre una cantidad considerable de posibles consumidores de este tipo de producto, que podrían medirse por medio de la población económicamente activa (ocupados y desempleados) que para noviembre de 2020 era de 3.422.828, según la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos

(INEC)¹⁴; es un costo razonable. Lo anterior, evidencia la complejidad social de la regulación, ya que dentro de la fuerza de trabajo nacional (potenciales consumidores) existen subgrupos muy heterogéneos y con diferentes niveles de capacidad económica.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es la protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores (objetivo general de la Ley 7472).

En lo que respecta a la complejidad técnica de la regulación, esta pasa por la demostración de la solvencia económica, la cual se calcula a partir de una fórmula matemática establecida en el Reglamento a la Ley 7472 y los distintos medios que tiene el regulado (operadores de ventas a plazo) para demostrarla.

Específico en Tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios. Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

De conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar a un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

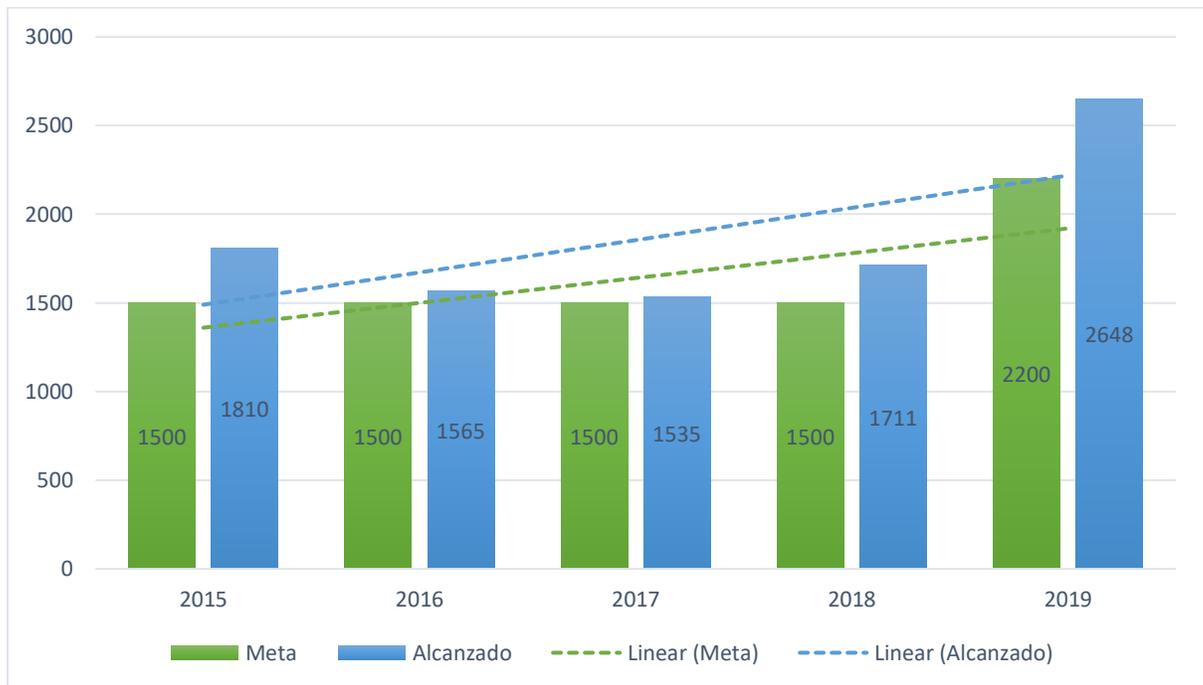
2. Informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo.

Además de la lista de empresas autorizadas para ofrecer ventas a plazo que se publica en el sitio web del MEIC en sus diferentes modalidades: espectáculos públicos, inmobiliario, tiempo compartido, plan vacacional, ahorro y préstamo, medicina prepaga, funerarios y otros; cabe señalar, que la Dirección de Apoyo al Consumidor (DAC) realiza actividades de capacitación, educación e información en materia de derechos del consumidor, incluida la regulación de ventas a plazo.

En ese sentido, si bien la regulación en sí misma (artículo 44 de la Ley 7472 y su Reglamento) no dispone criterios de medición del objetivo, cada año la DAC analiza y de proceder registra las empresas que son autorizadas para ofrecer ventas a plazo; asimismo, establece indicadores a cumplir respecto del público meta a capacitar, los cuales para el período 2015-2019, son los siguientes:

¹⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 14.

Gráfico No. II.1
Cantidad de personas capacitadas en Ventas a Plazo
2015-2019



Fuente: Memorias Anuales del MEIC, período 2015-2019¹⁵.

Debido a que no es posible delimitar el alcance de visitas de los consumidores para consultar la lista de empresas autorizadas por el MEIC, el análisis del objetivo de conformidad con los criterios SMART, se realizará con base en las capacitaciones de información y educación que realiza en materia del consumidor la DAC, en las que se incluye las ventas a plazo:

- a) **Específico:** El objetivo cumple con la característica de especificidad, por cuanto en el período analizado se estableció una cantidad de público meta a alcanzar anualmente.

En ese sentido, es un objetivo definido clara y concretamente (no por la regulación sino por planificación institucional), fácilmente cuantificable y medible. La responsabilidad de su cumplimiento recae en los funcionarios del Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo; siendo un objetivo secundario, sea, informar a los consumidores sobre las empresas autorizadas con el fin de prevenir estafas en las ventas a plazo (objetivo primario).

- b) **Medible:** El criterio de medición utilizado es la cantidad de personas que deben capacitarse en temas de derechos del consumidor, entre ellos, las ventas a plazo.

¹⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 13.

No hay costo ni cargas administrativas para el regulado, ya que las actividades o campañas de información son organizadas y realizadas por el MEIC; siendo que puede existir una retroalimentación de los consumidores hacia la Administración, sobre irregularidades que han tenido conocimiento o que han sufrido, que podría servir para aplicar medidas correctivas sobre la regulación. Finalmente, el grado de certeza en los resultados es alto.

- c) Alcanzable: Las estadísticas del período indicado demuestran que el objetivo cumple con esta característica, por cuanto en cada uno de los años se logró sobrepasar la cantidad de consumidores capacitados, por ende, los recursos son suficientes para alcanzar los indicadores propuestos.

No obstante, se echa de menos una plataforma tecnológica que permita capacitar e informar a los consumidores en este tema.

Finalmente, los responsables del proceso están claramente identificados (Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo).

- d) Realista y Relevante: El objetivo es realista y relevante, a partir de que el objetivo de la Ley 7472 es la protección de los intereses legítimos y derechos de los consumidores (artículo 1° de la ley de cita), lo cual evidencia una vinculación con objetivos más amplios y con la legislación vigente.

La población afectada es la fuerza de trabajo nacional (ocupados y desempleados), que para el trimestre setiembre-octubre-noviembre de 2020 era de dos millones cuatrocientos veintidós mil ochocientos veintiocho (2.422.828) personas, según la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹⁶. Lo anterior, evidencia la complejidad social de esta regulación, porque dentro de la fuerza de trabajo nacional existen subgrupos heterogéneos que deben ser tomados en consideración al informar y capacitar.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es la protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores (objetivo general de la Ley 7472).

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado.

- e) Específico en Tiempo: El período de tiempo definido es año a año, pero no porque la regulación así lo establezca, sino por planificación institucional.

¹⁶ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 14.

De conformidad con el análisis realizado, es posible determinar que el objetivo es consistente, pero mejorable en cuanto a la población meta que podría alcanzarse con las capacitaciones y campañas de información.

3. Verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo.

Los siguientes son los datos de verificaciones de mercado realizados por el MEIC, en el período 2015-2020:

Tabla No. II.1
Meic: Verificaciones de mercado realizadas en el período 2015-2020

Año	Meta	Alcanzado
2015	No hubo	54 (sector inmobiliario)
2016	No hubo	Se realizaron verificaciones en el sector inmobiliario, sin que se precisara cantidad
2017	No hubo	339 (333 sector inmobiliario, 5 sector turístico y 1 ventas a plazo general)
2018	No hubo	111 (101 sector inmobiliario, 9 ventas a plazo general y espectáculo público)
2019	100% ¹⁷	105 (61 ventas a plazo en general, 23 sector inmobiliario y 21 espectáculos públicos)
2020	100% ¹⁸	69 (54 sector inmobiliario, 11 ventas a plazo en general y 4 espectáculos públicos)

Fuente: Datos proporcionados por el MEIC, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 y Memorias Institucionales 2015-2019.

¹⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 15.

¹⁸ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 15.

Con base en lo anterior, se procede con el análisis de cumplimiento de los criterios SMART, para lo cual únicamente se tomará en consideración la información de los años 2019 y 2020, ya que son los únicos que contaban con indicadores previamente establecidos (metas a alcanzar):

- a) Específico: El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto si bien se estableció un indicador de 100%, lo cierto es que este responde a la atención de las gestiones derivadas de la verificación a comerciantes y proveedores, es decir, no hay una meta establecida respecto a la cantidad de verificaciones a realizar.

El objetivo está formulado de manera concreta y tiene una definición clara, sin embargo, el indicador propuesto para su medición imposibilita cuantificarlo.

Por su parte, los gestores del objetivo son los funcionarios del Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo.

Finalmente, el objetivo es secundario, sea, verificaciones de comerciantes y proveedores con el fin de prevenir estafas a los consumidores (objetivo primario).

- b) Medible: Se echa de menos un criterio de medición que permita determinar avances en su ejecución, por el hecho de que el indicador formulado no mide la cantidad de verificaciones realizadas, sino las gestiones atendidas producto de aquellas.

No hay cargas administrativas para el regulado, ya que es una actividad propia de la administración.

En todo caso, el objetivo ayuda a la planificación y a aplicar medidas correctivas sobre la regulación, a partir de las irregularidades encontradas en las verificaciones que se realicen.

Finalmente, el grado de certeza en los resultados es bajo, a partir de que el indicador establecido no permite obtener métricas en relación con el objetivo, por las razones ya indicadas.

- c) Alcanzable: El indicador formulado no permite determinar si en relación con los recursos institucionales y el tiempo requerido el objetivo puede ser alcanzado, ya que se miden las gestiones atendidas producto de las verificaciones y no estas últimas. Es decir, no se parte de una estrategia predefinida sino que se actúa en función del monitoreo que se hace al mercado, de manera que se parte de situaciones o eventos que surgen a lo largo del período anual que se analice.

No se podría aseverar si los recursos han sido suficientes para lograr el objetivo, ya que no se está midiendo.

Por otra parte, no existe una plataforma digital asociada al objetivo analizado, más que la lista de empresas autorizadas por el Meic.

Finalmente, los eventuales responsables de la gestión del objetivo se encuentran claramente identificados, sea, los funcionarios del Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo.

- d) Realista y Relevante: El objetivo es realista y relevante, a partir de que el objetivo de la Ley 7472 es la protección de los intereses legítimos y derechos de los consumidores (artículo 1° de la ley de cita), lo cual evidencia una vinculación con objetivos más amplios y con la legislación vigente.

Dado que se ha partido del supuesto de que la población afectada es la población económicamente activa, que a noviembre 2020 alcanzaron los 2.422.828 de personas, según la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹⁹, lo que deriva en una complejidad social de la regulación, por el impacto que puede tener el incumplimiento de la regulación.

Por otra parte, el objetivo en análisis tiene un buen alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, como lo es la protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores (objetivo general de la Ley 7472).

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado.

- e) Específico en Tiempo: Al no estarse midiendo el objetivo por las razones ya indicadas, no hay un plazo establecido para su consecución.

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo no es consistente puesto que el indicador para su medición no refiere a cantidad de verificaciones de mercado, sino a las gestiones atendidas producto de aquellas.

III. Vigencia y Validez de los Objetivos

A continuación, se analiza la vigencia y validez de los tres objetivos identificados:

1. Prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios.

Puede afirmarse que la prevención de estafas en las ventas a plazo sigue siendo importante para la ciudadanía; prueba de ello, es que en el período 2019-2020 fueron presentadas 13 denuncias²⁰ ante el Ministerio Público por la supuesta comisión de delitos

¹⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 14.

²⁰ Dato facilitado por la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC.

relacionados con ventas a plazo. Sin tomar en consideración las posibles irregularidades que sufren los consumidores que no interponen denuncia ni en sede administrativa, ni en sede penal.

Ahora bien, determinar si se ha logrado el cambio de comportamiento (reducción de defraudaciones) o si los resultados se han ido logrando y en qué porcentaje no es posible, ya que no se cuenta con las estadísticas de las presuntas estafas cometidas previo al dictado de la regulación (artículo 44 Ley 7472), ni durante los más de 25 años que lleva vigente. Lo que se puede deducir es que las supuestas defraudaciones se siguen presentando, no sólo por las denuncias penales presentadas en el período 2019-2020, sino también porque en los últimos años los consumidores han interpuesto demandas contra el MEIC en sede contencioso-administrativa por conducta omisiva, relacionada con la aprobación de solvencia económica de oferentes de ventas a plazo.

Por otro lado, a pesar de las distintas reglamentaciones dictadas desde la entrada en vigor del artículo 44 de la Ley 7472, el objetivo sigue enfocado en el fin (prevención de estas en ventas a plazo) y no en los medios para conseguirlo, es decir, no se ha desvirtuado.

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que se dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó, básicamente porque siempre existirán personas físicas o jurídicas que ofrezcan ventas a plazo sin contar con la autorización respectiva y porque habrá consumidores que podrían ser víctimas de defraudaciones que no interpongan la denuncia correspondiente, ya sea por razones de tiempo, costo u otras.

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

Así las cosas, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.

2. Informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo.

Como objetivo secundario necesario para la consecución del primario (prevenir estafas en las ventas a plazo), los sistemas de registro de empresas autorizadas y su divulgación para consulta y la capacitación a los consumidores en esta materia continúa siendo importante para la ciudadanía, por cuanto el conocimiento de sus derechos y obligaciones como consumidores es la base para tomar decisiones informadas al momento de obligarse en algún contrato de ventas a plazo, y así minimizar el riesgo de ser víctimas de estafa.

Ahora bien, no es posible determinar si el cambio o resultado deseado con el objetivo se ha producido, por cuanto no hay un parámetro que indique cuál es el porcentaje de estafas sufridas por la población capacitada en el período 2015-2019 (estadística utilizada en este informe). En todo caso, se puede inferir que el cambio o resultado no es sustancioso, si se toma en consideración que la población capacitada en el período 2015-2019 fue de 9269 personas (ver gráfico 1) y la fuerza de trabajo nacional (potenciales consumidores) es de 2.422.828 personas. Asimismo, no se tiene un sistema que permita contabilizar la cantidad de visitas al sitio donde se registran las empresas autorizadas.

Por otro lado, el objetivo está enfocado en el fin y no en los medios, sea, que los consumidores conozcan cuáles empresas están autorizadas por el MEIC y, a su vez, que conozcan sus derechos y obligaciones (definición concreta del objetivo).

En lo que respecta a los indicadores intermedios para su medición, estos no son establecidos por la regulación, sino por planificación institucional, los cuales responden al número de personas capacitadas e informadas año a año, siendo que en el período 2015-2019, las metas fueron alcanzadas o superadas.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la normativa.

Por lo tanto, el objetivo continúa siendo válido y vigente, sin embargo, la población alcanzada hasta el momento no permite generar un resultado satisfactorio.

3. Verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo.

La verificación de comerciantes y proveedores que no están autorizados por el MEIC es de suma importancia para la ciudadanía, ya que permite alertar a los consumidores sobre posibles estafas o irregularidades en los bienes o servicios ofrecidos.

Ahora bien, no es posible determinar si se ha logrado un cambio en el comportamiento o en el resultado deseado, por cuanto el indicador de medición no refiere a la cantidad de verificaciones realizadas, sino a la cantidad de gestiones atendidas producto de aquellas. Además, tampoco existe una medición que indique que entre más verificaciones realizadas, menos comerciantes o proveedores sin autorización ofrecen sus bienes y servicios en el mercado.

Por otro lado, el objetivo está enfocado en el fin y su definición es concreta, sea, la consecución del objetivo primario (prevención de estafas en ventas a plazo. Sin embargo, los indicadores intermedios utilizados no miden propiamente las verificaciones realizadas, sino las gestiones atendidas a partir de aquellas, lo que impide generar insumos para elaborar de estrategias de evaluación.

En lo que respecta a los indicadores intermedios para su medición, estos no son establecidos por la regulación, sino por planificación institucional; no obstante, como se explicó en el párrafo anterior, no son consecuentes con el objetivo primario.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la normativa.

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo es válido y vigente, no obstante, la ausencia de un indicador que mida el impacto de las verificaciones imposibilita desarrollar estrategias dirigidas a cumplir con el objetivo primario de la regulación.

IV. Conclusiones

1. La consistencia versus la validez y vigencia de cada uno de los objetivos identificados debe permitir repensar los medios que se utilizan para ir alcanzando cada objetivo planteado. Por su parte, la consistencia tiene que ver con la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento. En este caso, en los tres objetivos analizados no se tiene suficiente información para determinar si el objetivo ya fue alcanzado, por lo que se presume que se mantienen vigentes.
2. La prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios, como objetivo primario de la regulación, no es consistente ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por otra parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.
3. Informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo es un objetivo secundario consistente, el cual puede ser mejorado en cuanto a la población meta que podría alcanzarse con las capacitaciones y campañas de información. La asimetría de información, es decir, cuando los vendedores de un bien o servicio tienen información que los compradores no tienen, justifica este tipo de medios para diseñar una estrategia basada en la información por parte del regulador. Por otro lado, el objetivo continúa siendo válido y vigente, sin embargo, la población alcanzada hasta el momento no permite generar un resultado sustancioso.
4. La verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo como objetivo secundario de la regulación, no es consistente, ya que el indicador de medición se centra en la cantidad de gestiones atendidas derivadas de la verificación a comerciantes y proveedores, y no en estas últimas. Por otra parte, el objetivo es válido y vigente, no obstante, la ausencia de un indicador que mida el impacto de las verificaciones imposibilita desarrollar estrategias dirigidas

a cumplir con el objetivo primario de la regulación. Finalmente, el objetivo no se evalúa en función de una estrategia de fiscalización que responda a metas de corto y mediano plazo, por cuanto la falta de recursos en quien delegar acciones de amplio alcance se constituyen en un obstáculo a fin de rediseñar y redireccionar periódicamente los medios usados para medir el cumplimiento de este objetivo.

5. Resultado de las limitaciones que enfrenta cada objetivo para medir su verdadero impacto en la solución de la problemática que dio origen a esta regulación, la cual se mantiene vigente, es que no parece factible establecer plazos de caducidad a la regulación reglamentaria, de manera que cada cierto tiempo se evalúe los resultados de las estrategias y acciones emprendidas como medios para ir alcanzando los objetivos planteados, de manera que pueda darse una evolución en éstos. La medición de la eficiencia de la regulación debería ser cada vez más sofisticada ya que cada vez son, también, más sofisticados los ardides que usan

CAPÍTULO III IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

I. Ventas a plazo una regulación de gestión de riesgos

La regulación que se ha venido analizando en este informe corresponde a un tema de gestión de riesgos para el consumidor. Al respecto, la regulación puede partir de la premisa de una situación de cero riesgos para quien adquiere un contrato de ventas a plazo, lo cual puede resultar muy oneroso para el oferente de estos contratos objeto de la regulación, costo que terminaría asumiendo el mismo consumidor por el posible traslado vía precios. También, es muy posible que esto le reste competitividad al sector y hasta podría convertirse en una barrera de entrada al mercado.

Ahora bien, la opción de cero riesgos no parece viable, ya que el consumidor debe también administrar o gestionar el riesgo que asume al adquirir este tipo de productos, decisión que surge dentro de la esfera de la voluntad privada, de manera que, no parece razonable trasladar toda la responsabilidad de una decisión privada al Estado.

Al Estado le corresponde crear las condiciones facilitadoras para que el consumidor pueda tomar una decisión informada, para que la asimetría de información a la que se enfrenta sea mitigada compeliendo a los regulados a poner a disposición de sus clientes toda la información veraz y oportuna para que su decisión esté razonablemente fundamentada.

Pero, es claro que el acceso a la información para la toma de decisiones no elimina el riesgo de un incumplimiento por parte del regulado, de manera que deben promoverse otros mecanismos alternativos a fin de que ese riesgo, de materializarse, impacte de la menor manera posible al consumidor. Por ello, se ha visto en la solvencia financiera y patrimonial el medio por el cual se puede proteger de mejor manera los intereses del consumidor. Sin embargo, también es claro que la simple referencia a indicadores de gestión financiera del oferente puede ser insuficiente para lograr el objetivo de que no se dé una afectación patrimonial grave al consumidor de llegar a materializarse el riesgo de incumplimiento.

Por ello, la misma regulación actual incluye como alternativa la figura de la garantía, la cual es más que un simple resultado contable reflejado en los estados financieros que presenta el regulado, para respaldar el hecho de que es solvente para responderle a sus clientes por el buen o mal manejo de los recursos que están captando de ellos. No obstante, la garantía no debería hacer prohibitivo el desarrollo de la actividad.

En consecuencia, la regulación debería buscar clarificar el papel de cada actor. El MEIC como responsable de crear las condiciones necesarias para mitigar el riesgo de que un regulado ofrezca este tipo de contratos sin las garantías mínimas para que los fondos que aporten los consumidores no estén expuestos a una probabilidad de pérdida alta. El regulado, ofrecer una garantía suficiente, sin que implique una prohibición a la utilización de los fondos recolectados, de manera que, ante un eventual fracaso del negocio, se

protejan los derechos patrimoniales de los consumidores. A estos últimos, corresponde realizar una debida diligencia para asegurarse que la decisión que toman cuenta con todos los mitigadores de riesgos posibles para asegurar la obtención del bien o servicio que recibirá una vez concluidos los pagos que se comprometió a realizar.

II. Lista larga de Opciones Identificadas

A partir de la problemática que dio origen a la regulación de las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios (en adelante, ventas a plazo) y los objetivos de esta, corresponde determinar cuáles son las opciones de mejora a la regulación que pueden ser propuestas.

Las alternativas que serán finalmente elegidas deberán cumplir con los tres objetivos identificados de la regulación actual, los cuales todavía se mantienen vigentes:

- Prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios.
- Informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo.
- Verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo.

Asimismo, las alternativas deberán contribuir a la resolución o mitigación de los problemas de fondo que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose:

- Prevenir los fraudes que se derivan de la aplicación de mecanismos de ventas a plazo, dada la oferta por parte de proveedores inescrupulosos que engañan a los consumidores.
- Prever que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente incurrieren en este tipo de relaciones con los usuarios que, aunque asumen un riesgo, finalmente terminan trasladándolo al cliente.

En ese sentido, si bien no es posible mitigar al 100% los perjuicios a los consumidores, ya que siempre habrán comerciantes o proveedores que ofrezcan bienes o servicios sin la respectiva autorización del MEIC, lo cierto es que las opciones que se propondrán deben intentar minimizar el riesgo a los consumidores respecto de las empresas que han sido debidamente autorizadas, en busca de la protección de los derechos e intereses legítimos del consumidor (objetivo general de la Ley 7472), así como limitar que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente sean autorizados para ofrecer ventas a plazo, sin que ello implique dificultar la obtención de la autorización respectiva.

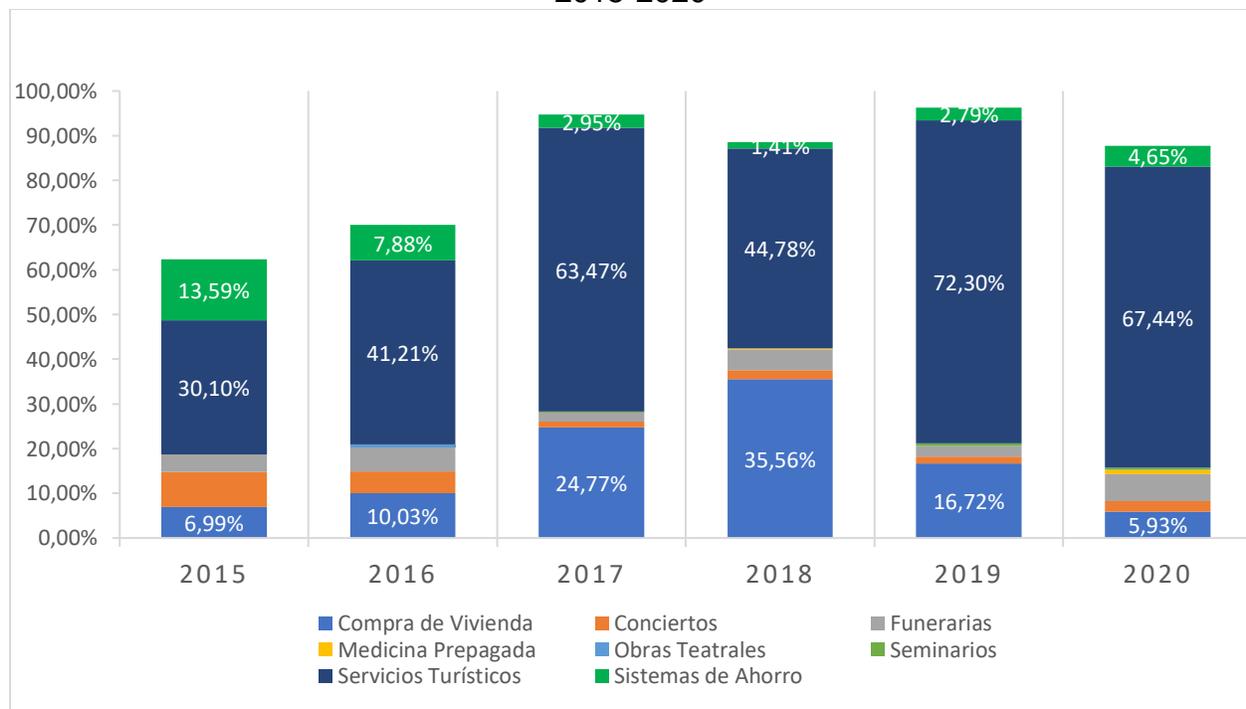
Todo lo anterior, podría incidir en la reducción de las denuncias que los consumidores han interpuesto, en sede judicial, contra el MEIC y/o contra los oferentes o proveedores de ventas a plazo autorizados, en los últimos años.

Por otro lado, a efectos de proponer las opciones a la regulación que más adelante se dirán, debe tenerse presente, que de conformidad con el análisis realizado en los informes de evaluación de la regulación de ventas a plazo y de evaluación de sus objetivos, así como de la retroalimentación producto de las reuniones sostenidas con los funcionarios de la Dirección de Apoyo al Consumidor y del Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo, se han identificado 5 sectores que priman en las ventas a plazo, los cuales son:

- Ventas a Plazo en General.
- Inmobiliario.
- Turístico.
- Espectáculos Públicos.
- Medicina Prepaga y Funerarias

El siguiente gráfico representa la preponderancia de estos sectores, a partir de la cantidad de denuncias, interpuestas por los consumidores, en el MEIC, en el período 2015-2020

Gráfico No. III.1
Costa Rica: cantidad de denuncias en ventas a plazo
2015-2020



Fuente: Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC.

De esta forma, las opciones a considerar deberán contemplar la existencia de esos 5 sectores, proponiéndose las siguientes:

1. Derogar el artículo 44 de la Ley 7472, que regula las ventas a plazo (desregulación).
2. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, de forma que la regulación sea igual para los 5 sectores identificados.
3. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, para que la regulación sea igual para los sectores de ventas a plazo en general, turístico, espectáculos públicos, y medicina prepaga y funeraria y; diferenciada para el sector inmobiliario
4. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, para que cada uno de los 5 sectores identificados sean regulados diferenciadamente (5 capítulos).

III. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia

1. **Derogar el artículo 44 de la Ley 7472, que regula las ventas a plazo (desregulación).**

El artículo 44 de la Ley 7472 es la norma de rango legal que regula las ventas a plazo, siendo su motivación los fraudes y otras irregularidades que estaban sufriendo los consumidores en esos momentos, lo cual ha continuado sucediendo desde la entrada en vigor de dicha ley, tal y como se observa en la cantidad de denuncias presentadas por los administrados, durante el período 2015-2020:

Cuadro No. III.1
MEIC: cantidad de denuncias presentadas por los consumidores
2015-2020

Ventas a Plazo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Compra de Lote	2	9	3	8	4	3	29
Compra de Vivienda	44	57	160	226	106	36	629
Conciertos	8	8	7	10	8	5	46
Funerarias	4	9	11	23	13	13	73
Medicina Pre-Paga	0	0	0	1	0	2	3
Obras Teatrales	0	1	0	0	0	0	1
Seminarios	0	0	1	0	3	1	5
Servicios Turísticos	31	68	344	223	389	145	1.200
Sistemas de Ahorro	14	13	16	7	15	10	75
Total General	103	165	542	498	538	215	2 061

Fuente: Datos facilitados por la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC.

Además, en los últimos años algunos consumidores han decidido plantear denuncias en sede penal, contra los oferentes o proveedores de ventas a plazo, por la supuesta comisión de delitos; inclusive, en un par de ocasiones, el MEIC ha sido demandado en sede contencioso-administrativa por conducta omisiva, vinculada a haber autorizado oferentes o proveedores de ventas a plazo que no contaban con la solvencia económica exigida por la regulación. A continuación, se pueden observar las denuncias y demandas indicadas:

Tabla No. III.1
Principales denuncias y demandas presentadas por consumidores por incumplimientos en contratos de ventas a plazo

Sector Inmobiliario	Sector Turístico	Espectáculos Públicos
<u>2018 - 2019</u> 3 empresas incurrieron en incumplimiento contractual. Todos los casos fueron remitidos al Ministerio Público y en uno de ellos el Meic fue demandando en sede contencioso - administrativa por conducta omisiva.	<u>2012</u> Empresa se declaró en quiebra y cerró operaciones. Consumidores debieron acudir al Juzgado Concursal o al Ministerio Público para hacer valer sus derechos.	<u>2010 y 2012</u> Dos conciertos de artistas internacionales fueron cancelados, uno de ellos el mismo día en la fecha en que estaba pactado y el otro por diferencias entre los productores y el artista.
<u>2020</u> Consumidores demandan al MEIC en sede contencioso - administrativa por conducta omisiva (solvencia económica de la empresa desarrolladora).	<u>2017 y 2019</u> Dos empresas incurrieron en incumplimiento contractual y cerraron operaciones. Se remitieron las denuncias al Ministerio Público.	
	<u>2020</u> 9 empresas no contaban con autorización del MEIC para operar. Los casos fueron remitidos al Ministerio Público	

Fuente: Datos facilitados por la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC.

Debe tomarse en consideración, que siempre habrá consumidores que deciden no interponer denuncias en sede administrativa o judicial, por diversas razones; por ejemplo, por cuestiones de tiempo, de costo, porque el daño patrimonial no es representativo, etc., por lo que será bastante difícil conocer con certeza la cantidad de administrados afectados.

A partir de la realidad mostrada por los datos anteriores se evidencia que la opción de no regular (derogar el artículo 44) no parece una opción viable, ya que la ocurrencia de eventos que afectan patrimonialmente al consumidor ha sido recurrente a lo largo de los últimos 5 años. En consecuencia, esa opción debe ser descartada, es decir, la regulación debe permanecer, pero requiere de ajustes.

El ajuste a la regulación debe estar enfocado a mejorar su efectividad para atender las necesidades que llevaron a su emisión y a alcanzar los objetivos asignados a ella. Esto

empieza por contar con un mecanismo que permita minimizar aún más el riesgo respecto de los perjuicios que pueden sufrir los consumidores por acciones presuntamente culpables o dolosas de los oferentes o proveedores que son autorizados por el MEIC, así como sobre quienes deberían ser autorizados y operan sin dicha autorización.

En otras palabras, la desregulación no mitigaría los riesgos, por lo contrario, conllevaría el retorno al estado previo a la Ley 7472, lo que implicaría que los oferentes o proveedores de ventas a plazo puedan ofrecer sus servicios sin que se garantice una protección adecuada de los derechos e intereses legítimos de los consumidores.

De esta forma, prescindir de la regulación no conllevaría al cambio esperado en las personas y organizaciones (mitigar los fraudes o irregularidades que sufren los consumidores y prever que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente incurrieren en este tipo de relaciones con los usuarios que, aunque asumen un riesgo, finalmente terminan trasladándolo al cliente). La desregulación podría incrementar los perjuicios a los consumidores (efectos colaterales severos). Por lo tanto, sería una alternativa que carecería de efectividad.

En cuanto al tema de legalidad y constitucionalidad, cabe recordar, que en su momento la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el voto No. 1999-07619²¹, del 5 de octubre de 1999, analizó una acción de inconstitucionalidad que alegaba, entre otras cosas, violación a la libertad de comercio por tener que solicitar autorización para ofrecer ventas a plazo.

Si bien el voto de mayoría declaró sin lugar dicha gestión, tres de los entonces Magistrados salvaron su voto, indicando que *“la autorización como requisito que pretende la norma impugnada en su párrafo tercero, violenta los artículos 45, 46 y 28 de la Constitución Política”*, sea, el derecho a la propiedad, la libertad de comercio y la libertad contractual. En otras palabras, eventualmente, la desregulación sería acorde a los parámetros de constitucionalidad y legalidad.

En todo caso, la desregulación necesitaría de una reforma legal que derogue la norma, convirtiéndose en una alternativa de largo plazo.

Por su parte, la desregulación tendría un impacto nacional, partiendo de que los posibles consumidores de las ventas a plazo podrían medirse por medio de la población económicamente activa (ocupados y desempleados) que para noviembre de 2020 era de 3.422.828, según la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)²², pero especialmente, por tratarse de un tema de desregulación en un área sensible para los consumidores.

²¹ Ver tabla 3.3. Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, publicación 4.

²² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 14.

Por otro lado, esta opción no tendría la aceptación esperada en los consumidores, ya que a la fecha se han presentado diferentes casos que han tomado interés público, debido a la magnitud de los posibles perjuicios causados en el patrimonio de aquellos, lo cual ha elevado sus alarmas y la de las autoridades. Por lo que, la desregulación podría causar un estado de incertidumbre respecto de estas transacciones, percibiendo, probablemente el consumidor, una desprotección respecto del estado actual.

Además, la desregulación implicaría un problema práctico, desde el punto de vista de rendición de cuentas y transparencia del MEIC, ya que al no estar regulada la actividad, este no estaría obligado a fiscalizar este nicho de mercado, siendo eventualmente los consumidores los principales perjudicados en el tanto que si no hay fiscalización todos los problemas recaerían en las autoridades judiciales.

Finalmente, al dejar de existir la regulación, no cabe valorar si esa decisión de alguna manera incide sobre los objetivos que actualmente se persiguen con su aplicación, ya que al no haber regulación no hay objetivos que se puedan asociar a su cumplimiento.

2. Opciones 2 y 3: Reformar el Reglamento a la Ley 7472, de forma que la regulación sea igual para los 5 sectores identificados y; reformar el Reglamento a la Ley 7472, para que la regulación sea igual para los sectores de ventas a plazo en general, turístico, espectáculos públicos, y medicina prepaga y funeraria y; diferenciada para el sector inmobiliario.

Las opciones enumeradas como 2 y 3 en el apartado anterior de este informe, serán analizadas en conjunto, en aras de evitar reiteraciones.

Previo al análisis respectivo, cabe señalar, que actualmente existe una propuesta de reglamento especial para regular el sector inmobiliario que fue negociada entre el MEIC y dicho sector, encontrándose en la fase final del procedimiento de aprobación, lo que implicaría la derogatoria de las normas vigentes, para este sector, en el Reglamento a la Ley 7472.

Teniendo presente lo anterior, debe indicarse, que en la actualidad el artículo 44 de la Ley 7472 se encuentra reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo No. 37899-MEIC, el cual divide la regulación de las ventas a plazo de la siguiente forma:

- Disposiciones comunes para las ventas a plazo de bienes o de ejecución futura de servicios (Capítulo IX, Sección Primera, artículos 222 al 226).
- Sobre las ventas a plazo de bienes o de ejecución futura de servicios en general (Capítulo IX, Sección Segunda, artículos 227 al 234).
- Sobre las ventas a plazo de bienes o de ejecución futura de servicios de bienes inmuebles (Capítulo IX, Sección Tercera, artículos 235 al 239).

- Conciertos y otros espectáculos públicos (Capítulo IV, Sección Octava, artículos 136 al 143).
- Disposiciones finales para las ventas a plazo de bienes o de ejecución futura de servicios (Capítulo IX, Sección Cuarta, artículos 240 al 244).

A partir de lo anterior, se infieren 3 sectores regulados: ventas a plazo en general, inmobiliario y espectáculos públicos. No obstante, en los últimos años el sector turístico y el de medicina prepaga y funerarias han adquirido cierta relevancia, debiendo sujetarse a la regulación de ventas a plazo en general, a pesar de sus particularidades. Debe precisarse, que en la práctica la medicina prepaga y las funerarias se han clasificado como un mismo sector ya que operan bajo modalidades similares, si bien los servicios brindados son diferentes.

De esta forma, en vista de que cada uno de los 5 sectores identificados (ventas a plazo en general, inmobiliario, turístico, espectáculos públicos y, medicina prepaga y funerarias) responde a giros de negocio distintos y que difieren en sus condiciones — como inversión requerida por los oferentes o proveedores de ventas a plazo, inversión de los consumidores, plazos de cumplimiento de las obligaciones de ambas partes, formas de garantizar el patrimonio de los consumidores, etc.— equiparar su regulación no mitigaría los riesgos, por lo contrario, los aumentaría (actualmente algunos sectores regulados critican que la regulación sea generalizada y no acorde a su giro de negocio).

La regulación equiparada, ya sea para los 5 sectores o para 4 de esos 5 (ventas a plazo en general, turístico, espectáculos públicos, y medicina prepaga y funeraria) podría tener efectos colaterales, principalmente desde el lado de los empresarios o empresas, ya que dependiendo del sector podrían tener dificultades para ser autorizados para este tipo de ventas. Por ejemplo, en aspectos como garantizar el dinero de los consumidores, según el medio que se disponga en la regulación, podría impactarse negativamente sus negocios. En otras palabras, no es conveniente equiparar la regulación para negocios que son de naturaleza distinta.

A nivel de legalidad esta alternativa resulta viable, ya que lo requerido sería una reforma al Reglamento a la Ley 7472, específicamente en lo que refiere a la materia de ventas a plazo; es decir, no precisa de una modificación a la ley.

Por otra parte, el impacto esperado por el cambio en el comportamiento de las personas y organizaciones no sería el esperado, porque ante una regulación unificada para 5 sectores o para 4 de ellos, podría dificultarse obtener la autorización del MEIC al no tomarse en consideración las particularidades de cada uno de esos tipos de negocios, lo cual podría desembocar en una menor oferta de este tipo de ventas, siendo perjudicados los consumidores, como destinatarios finales de este tipo de servicios. A su vez, esto podría inducir a generar una mayor oferta sin la respectiva autorización.

En otro orden de ideas, la presente alternativa no tendría la aceptación esperada en los regulados (oferentes o proveedores de ventas a plazo), por cuanto la heterogeneidad de los 5 sectores identificados requiere diferenciación en la regulación, siendo esta una de

las principales críticas que han externado algunos representantes o empresarios de ciertos sectores de ventas a plazo, respecto de la regulación vigente. Una muestra de esa heterogeneidad de condiciones fue la negociación entre el MEIC y el sector inmobiliario, para emitir un reglamento de ventas a plazo específico para dicho sector.

Por último, esta alternativa no cumpliría con los tres objetivos vigentes de la regulación actual, sino solamente con dos de ellos, sea, la información a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo y la verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo.

Sin embargo, en el caso del objetivo primario de la regulación —prevención de estafas a los consumidores—, persistirían los problemas que existen en la actualidad, ya que este punto depende estrictamente de la acreditación de la solvencia económica por parte de los oferentes de ventas a plazo, siendo que actualmente la regulación es diferenciada únicamente para los sectores inmobiliario y de espectáculos públicos respecto de las ventas a plazo en general y, aun así, los medios dispuestos para garantizar el dinero de los consumidores no han mitigado el riesgo en la forma esperada. Prueba de ello, es que actualmente el sector inmobiliario cuenta con una propuesta de reglamento que se encuentra en proceso de aprobación, que busca hacer más eficiente su regulación. En otras palabras, la regulación debería adecuarse a los sectores identificados, disponiendo medios de acreditación de solvencia económica acorde al giro de los negocios y mitigando aún más el riesgo al que se exponen los consumidores.

3. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, estableciendo una regulación diferenciada para los 5 sectores identificados (5 capítulos).

A partir de negocios de naturaleza distinta (ventas a plazo en general, sector inmobiliario, turístico, de espectáculos públicos, medicina prepaga y funerarias) que difieren en sus condiciones (inversión requerida por los oferentes o proveedores de ventas a plazo, inversión de los consumidores, plazos de cumplimiento de las obligaciones de ambas partes, formas de garantizar el patrimonio de los consumidores, etc.), la regulación debería ser diferenciada.

El análisis de la efectividad de una regulación distinta para cada sector, debe partir desde el problema práctico que tiene la regulación vigente para solucionar los problemas que motivaron su emisión: prever los fraudes que se derivan de la aplicación de mecanismos de ventas a plazo, dada la oferta por parte de proveedores inescrupulosos que engañan a los consumidores y prever que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente incurrieren en este tipo de relaciones con los usuarios que, aunque asumen un riesgo, finalmente terminan trasladándolo al cliente.

Es decir, la regulación debe establecer mecanismos, medios o herramientas que mitiguen el riesgo de los consumidores a ser víctimas de fraudes, al menos respecto de los oferentes autorizados para ofrecer ventas a plazo y que, a su vez, garanticen que los empresarios o empresas autorizadas por el MEIC tengan la capacidad económica para hacer frente a las obligaciones que asumen con los consumidores. Pero, tomando en cuenta las particularidades de los 5 sectores, especialmente en lo que refiere a las

condiciones económicas de las empresas o empresarios que los integran, es importante disminuir la posibilidad de que obtener la autorización se convierta en una barrera de entrada a este tipo de actividades económicas.

A partir de esos mecanismos, medios o herramientas diferenciados que se establezcan en la regulación para los 5 sectores, se reducirían los efectos colaterales de la regulación vigente, los cuales son:

- Las empresas o empresarios deben cumplir con trámites para obtener la autorización que no necesariamente se ajustan a la realidad y condiciones propias de cada sector;
- Los medios dispuestos para exigir las garantías a los oferentes de ventas a plazo, con el fin de resguardar el patrimonio de los consumidores, no toma en cuenta las particularidades de cada sector, ni han mitigado en el modo esperado los riesgos del consumidor al comprometer su patrimonio y;
- Se han autorizado empresas o empresarios que realmente no tienen la capacidad para hacer frente a las obligaciones que se derivan de las ventas a plazo, ya que los parámetros definidos no implican una cobertura sostenible del riesgo al que está expuesto el consumidor al transar este tipo de contratos.

Lo anterior, no indica necesariamente que la regulación actual no haya contribuido, en alguna medida, en la mitigación de los riesgos, sin embargo, la cantidad de denuncias interpuestas en el MEIC por supuestos daños o irregularidades sufridas por los consumidores y la judicialización de algunas de esas denuncias, evidencian la necesidad de su ajuste.

La regulación diferenciada contribuiría a mitigar los riesgos por sector y a que la administración del riesgo por parte del MEIC sea sustentable. Asimismo, provocaría el cambio esperado en las personas (consumidores) y organizaciones (empresas o empresarios), ya que se autorizaría según las condiciones propias de cada sector (crítica de algunos sectores a la regulación vigente), exigiendo garantías a través de medios que puedan satisfacer y, en consecuencia, se protegería más al consumidor, que sabrá que los operadores autorizados tendrían la capacidad para afrontar las obligaciones respectivas.

En cuanto a legalidad, esta alternativa resulta viable porque lo requerido sería una reforma al Reglamento a la Ley 7472, específicamente en lo que refiere a la materia de ventas a plazo; es decir, no precisa de una modificación a la ley.

Por su parte, el impacto de la opción en análisis es de amplio espectro, en el tanto, abarcará las diferentes actividades productivas a regular: turismo, inmobiliario, espectáculos públicos, medicina prepaga y funerarias.

Asimismo, considerando que los posibles consumidores de las ventas a plazo podrían medirse por medio de la población económicamente activa (ocupados y desempleados) que para noviembre de 2020 era de 3.422.828, según la Encuesta Continua de Empleo

del INEC, es la población objetivo de esta regulación en el tanto tienen la capacidad para adquirir este tipo de contratos.

En cuanto a la rendición de cuentas y transparencia, la autorización de empresas que puedan hacerle frente a sus obligaciones respecto del consumidor, eventualmente podría hacer que el MEIC se enfoque en las fiscalizaciones o verificaciones de mercado respecto de quienes ofrecen ventas a plazo sin autorización, en el sentido de que si los oferentes o proveedores de ventas a plazo autorizados incurren en alguna irregularidad —partiendo del hecho de que el patrimonio del consumidor estaría más cubierto, con base en garantías exigidas acordes a cada sector— se activarían las acciones para devolver sus recursos a los posibles afectados. Asimismo, la información que se brindaría al consumidor sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo sería de mayor precisión, partiendo de que se reduciría el margen de error en cuanto a los operadores autorizados, sea, que cuenten con capacidad para asumir sus obligaciones frente al consumidor.

De esta forma, la presente alternativa cumpliría con los tres objetivos asociados a la regulación vigente.

Finalmente, en el caso de la regulación para el sector inmobiliario, se mantendría la propuesta existente de reglamento acordada entre el MEIC y dicho sector, con la única variante de que no sería un reglamento especial a la Ley 7472, sino un capítulo dentro del Reglamento a esa ley.

IV. Conclusiones

1. Las opciones o alternativas propuestas a la regulación vigente deberán contribuir al cumplimiento de los tres objetivos de la regulación actual que han sido identificados y que todavía se mantienen vigentes: prevención de estafas a los consumidores en las ventas a plazo o de ejecución futura de servicios; informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo y; verificación de la existencia de comerciantes y proveedores que no se encuentran autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo.
2. Asimismo, las alternativas deberán contribuir a la resolución o mitigación de los problemas de fondo que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose: prevenir los fraudes que se derivan de la aplicación de mecanismos de ventas a plazo, dada la oferta por parte de proveedores inescrupulosos que engañan a los consumidores y prever que empresarios o empresas sin capacidad financiera suficiente incursionen en este tipo de relaciones con los usuarios que, aunque asumen un riesgo, finalmente terminan trasladándolo al cliente.
3. Visto que no es posible mitigar al 100% los perjuicios a los consumidores, ya que siempre habrá comerciantes o proveedores que ofrezcan bienes o servicios sin la respectiva autorización del MEIC, lo cierto es que las opciones propuestas deben

intentar minimizar el riesgo a los consumidores respecto de las empresas que han sido debidamente autorizadas.

4. La desregulación (derogación del artículo 44 de la Ley 7472) conllevaría un retorno al estado previo a la Ley 7472, lo que implicaría que los oferentes o proveedores de ventas a plazo puedan ofrecer sus servicios sin que se garantice adecuadamente la protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, percibiendo, posiblemente, una desprotección respecto del estado actual. Por ende, esta alternativa no cumpliría con los tres objetivos vigentes de la regulación actual.
5. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, para que la regulación sea igual para los 5 sectores (ventas a plazo en general, inmobiliario, turístico, espectáculos públicos, y medicina prepaga y funeraria), o bien, diferenciada para el sector inmobiliario e igual para los 4 restantes, podría dificultar obtener la autorización del MEIC, al no tomarse en consideración las particularidades de cada uno de los sectores, lo cual podría desembocar en una menor oferta de este tipo de ventas, siendo perjudicados los consumidores, como destinatarios finales de este tipo de servicios. Por lo tanto, esta alternativa no cumpliría con los tres objetivos vigentes de la regulación actual.
6. Reformar el Reglamento a la Ley 7472, estableciendo una regulación diferenciada para los 5 sectores identificados, ayudaría a cumplir con los tres objetivos de la regulación, partiendo de que la autorización del MEIC sería según las condiciones propias de cada sector, exigiendo garantías a través de medios que puedan satisfacer y, en consecuencia, los operadores autorizados tendrían la capacidad para afrontar las obligaciones respectivas; haría que el MEIC se enfoque en las fiscalizaciones o verificaciones de mercado respecto de quienes ofrecen ventas a plazo sin autorización, en lugar de quienes autorizados incurren en alguna irregularidad y; la información que se brindaría al consumidor sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo sería de mayor precisión, ya que se reduciría el margen de error en cuanto a los operadores autorizados, sea, que cuenten con capacidad para asumir sus obligaciones frente al consumidor.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE IMPACTO

I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Por lo anterior, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas haciendo uso del método de costo estándar. En dicho método se analizan los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. El criterio de cantidad está compuesto por las gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que otorgue los costos referentes tanto por la parte administrativa como para la regulada.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos referente que deben seguir los regulados para obtener la autorización de comercializar contratos de venta de bienes o servicios a plazo. Y, otro asociado a las actividades que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de los regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se utiliza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último incluye el porcentaje correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de entrevistas realizadas a distintos empresarios, recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a los reglamentos bajo estudio. Sin embargo, la información obtenida no fue suficiente, por lo que se recurrió a costear cada requisito con otras fuentes de información.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

Para la regulación del artículo 44 a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor y su reglamento, no se ha realizado algún estudio donde se mida las cargas administrativas, impuestas por la regulación vigente. No obstante, lo anterior, aunque recientemente se ha planteado una reforma al Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, con la finalidad de regular de modo más efectivo las solicitudes de ventas a plazo y ejecución futura de servicios modalidad inmobiliarios, simplificar el procedimiento y los plazos de respuesta, el análisis de impacto que se realizó es el que se ilustra en la Tabla siguiente:

Tabla No. IV.I

MEIC: Propuesta de reforma del Reglamento a la Ley No. 7472, análisis de cargas administrativas en el proceso de control previo

9.1. ¿Crea nuevos requisitos u obligaciones para los administrados?	9.2. Señale el artículo aplicable.	9.3. Justifique la medida.
Establece obligaciones.	Capitulo III - Sección I y Sección II, de los artículos 13 al 32.	En la actualidad, no se genera un ambiente de seguridad jurídica para el debido resguardo de los dineros cancelados por los consumidores, por lo que se dispone el uso de un instrumento financiero que procure el resguardo adecuado de los dineros pagados por los consumidores a los responsables de desarrollar el proyecto inmobiliario. Y en caso de no realizarse, deberá devolver los montos pagados a los consumidores. El Fideicomiso regulado en la reforma, pretende administrar todos los dineros que aporten los Consumidores o promitentes compradores como parte del compromiso de venta dentro del plan, siempre que hayan sido efectivamente entregados al Fiduciario.
Establece obligaciones.	Capitulo III - Sección II y Sección	Garantía o caución: Instrumento financiero legal y ejecutable emitido a favor del MEIC, para garantizar durante un plazo determinado el cumplimiento de las obligaciones establecidas en

	<p>III, artículos 33 y 34.</p>	<p>el plan de ventas a plazo de ejecución futura de proyectos inmobiliarios. El comerciante o responsable del plan que no compruebe satisfactoriamente la solvencia económica o un Fideicomiso de protección de primas de conformidad con el artículo 12 de este Reglamento, deberá rendir una garantía bancaria de primer requerimiento, emitida por entidad bancaria o de seguros debidamente autorizadas en el Sistema Bancario Nacional o la Superintendencia de Seguros (SUGESE), expedida a nombre del MEIC. La garantía o caución deberá ser equivalente al 100% de las ventas totales del proyecto, para responder ante un incumplimiento frente al consumidor tal y como lo dispone el artículo 44 de la Ley No. 7472; y se emitirá hasta por el plazo de finalización del proyecto. La garantía deberá estar siempre vigente y en condición de ser ejecutada, sin perjuicio de que sea emitida por un periodo inferior al plazo de finalización del proyecto, pero el Comerciante o responsable del plan debe renovar o enmendar la garantía siempre que sea necesario con el fin de que dicha garantía nunca tenga menos de un mes de vigencia. En caso de que la garantía llegue a tener menos de un mes de vigencia, el MEIC tendrá la potestad de ejecutar la garantía.</p>
<p>Establece obligaciones.</p>	<p>Remisión de información al MEIC prevista en los artículos 5, 12, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 30 y 35, 37.</p>	<p>Es información fundamental como medios de medición de avances, o de detección de potenciales peligros para el cumplimiento del plan de desarrollo inmobiliario, o simplemente la información de conclusión del mismo. deberá realizarse por medio del correo electrónico: autorizacionesinmobiliario@meic.go.cr , o en las instalaciones físicas del MEIC.</p>

Fuente: MEIC, SICOPRE

Como puede verse, durante el proceso de control previo, en el Análisis de Impacto Regulatorio se definió la naturaleza de las cargas, sin embargo, no se cuantifican dichas cargas.

En consecuencia, en este análisis se utilizará el Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés) para estimar dichas cargas.

2. Perfil de los regulados

En esta sección se identificó la población meta de la regulación, desde la promulgación de la Ley 7472 los destinatarios han sido los desarrolladores inmobiliarios, las agencias de viajes, los oferentes de acciones, títulos y derechos que den participación a los consumidores como dueños, socios o asociados y los proyectos futuros de desarrollo (centros sociales y turísticos, explotación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales). En los últimos años también se han unido las funerarias y la medicina prepaga.

En todo caso, con la constante evolución del mercado podrían incluirse nuevos regulados, siempre y cuando cumplan con los requisitos indicados en el artículo 44 de la Ley 7472, sea:

- a) Que se ofrezcan públicamente o de manera generalizada a los consumidores.
- b) Que la entrega del bien, la prestación del servicio o la ejecución del proyecto constituya una obligación cuya prestación, en los términos ofrecidos o pactados, esté condicionada a un hecho futuro.
- c) Que la realización de ese hecho futuro, en los términos ofrecidos y pactados, dependa de la persona física o de la entidad, de hecho, o de derecho, según el caso, que debe entregar el bien, prestar el servicio o colocar a los consumidores en ejercicio del derecho en el proyecto futuro.

3. Anatomía de los impactos y descripción de los beneficios

Esta regulación busca proteger el patrimonio de los consumidores quienes, mediante contratos de venta a plazo adquieren un bien o servicio que será entregado una vez cumplidas las condiciones de pago, de manera que siempre existe un riesgo de que el comerciante no cumpla con sus obligaciones, lo que expone al comprador a la posible pérdida de sus fondos. Consecuentemente, la regulación pretende generar un beneficio similar al monto invertido.

Es claro que, si la regulación plantea algún mecanismo para garantizar la devolución del monto pagado, este puede conllevar un costo para el regulado, quien posiblemente lo traslade al consumidor vía precios más altos. Dicho costo puede surgir de la rendición de una garantía fiduciaria, bancaria o real o una caución, lo que implicará inmovilizar un capital por cierto tiempo para asegurar al consumidor el cumplimiento de la obligación contraída con él.

Esa situación, puede generar dos tipos de costos, el pago real que se hace en forma de comisión, prima, o tasa de interés y el costo de oportunidad de inmovilizar un cierto capital como parte de la gestión del negocio que se está desarrollando.

Indudablemente, el costo que implica para el regulado la adopción de algún tipo de garantía siempre será menor que el monto del capital invertido por el consumidor y, que puede verse afectado ante alguna vicisitud que no permita cumplir con la obligación contraída.

4. Cuantificación de costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite describir un paisaje referente a los costos que deben someterse no solo los regulados para una correcta implementación de la ley, sino que para la misma administración en cuanto a la correcta aplicación de esta para los regulados.

De acuerdo con la OCDE (2016), la medición de costos requiere una metodología. Esta define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, operaciones y/o pasos que deben seguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. La metodología, en consecuencia, determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Los costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes:

- Costos Financieros Directos
- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

Costos Financieros directos: Es la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Pueden ser: el pago de derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso sería un costo financiero de la regulación.

Costo de Cumplimiento: Son en los que incurren los regulados para satisfacer los trámites, requisitos, papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Pueden ser:

- Costos sustantivos de cumplimiento. Son los incurridos por las empresas y los ciudadanos con el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Ejemplo de esto es la posible modificación de espacio físico o equipamiento (un solo gasto), o pagos periódicos.
- Los costos administrativos. Son los que las personas y las empresas incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. Por ejemplo, el tiempo de la persona o un empleado para hacer el papeleo.

- Los costos de retraso que son las pérdidas de ingreso del regulado debido al retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación.

Otros Costos: Costos de capital en que incurren los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información. Cuando un gasto o inversión es específicamente realizado con el fin de cumplir con la regulación, por ejemplo, maquinaria o equipo para poder efectuar procesos requeridos por la norma. Estos costos, dependiendo de la vida útil de los bienes adquiridos y las reglas fiscales, deben deducirse periódicamente hasta depreciar su valor.

En este análisis se utiliza la metodología del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés). Este es un método simple para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir. Para este caso en específico se realizan 2 procesos: los relativos a la administración y los que ejecutan los regulados, determinando al final una carga para la administración y otra para el regulado, determinando el costo total para el país de aplicar la regulación.

Costos de la administración

El proceso de análisis de cargas administrativas debe ser analizado en cuanto a las funciones que se realizan en el Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo (DECVP) para el análisis de la solicitud que presente una empresa y del tiempo que invierten en dar respuesta a dicha solicitud.

La cantidad de funcionarios involucrados en la resolución del trámite asociado a la regulación es de dos funcionarios en el análisis económico y uno en el análisis legal. Para los informes de solvencia económica se requiere dos funcionarios en todas las modalidades.

En relación con el informe legal, los funcionarios se han especializado, de manera que contando con 3 funcionarios se han asignado de la siguiente manera: 1 funcionario para el registro inmobiliario, otro para autorizaciones proyectos inmobiliarios y un tercero para ventas a plazo general y espectáculos públicos.

En el caso de las certificaciones, son elaborados por las mismas 3 personas que realizan el informe legal: 1 en el caso de ventas a plazo general y 2 funcionarios para el sector inmobiliario porque dependerá del proceso en el que esté –registro o autorización-.

En el análisis de cargas administrativas se debe tomar en cuenta el tiempo dedicado por los funcionarios para estos procesos en específico, dedicando o calculando cuanto de su salario equivalen esas cargas de tiempo. Los funcionarios que están a cargo de la resolución del trámite laboran bajo la categoría puesto de Prof. De Servicio Civil 2, con un salario base de ¢759,950.00, (salarios MEIC IV trimestre 2020), se consideraron

distintos supuestos que sustentan los salarios finales de los funcionarios. Estos salarios pueden variar de uno a otro en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 10 anualidades por funcionario al 1.94%
- Prohibiciones por el 30%
- Cargas sociales por un 26.5%
- Reservas de Aguinaldo por un 8.33%
- Reserva de Cesantía por un 5.33%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%

Dado estos supuestos se determinó el aproximado del salario mensual del funcionario Prof. De Servicio Civil 2 el cual corresponde a ₡1,638,672.74.

Por otra parte, el tiempo real que trabajan en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8 horas. Sin embargo, se deben descontar 15 minutos café en la mañana, 45 minutos de almuerzo, 10 minutos de café por la tarde. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 6,83 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, 5 días de semana santa, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 227 días laborados al año, para un promedio de 19 días/mes.

Figura No. IV.1
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes

$$19 \text{ días / mes} \times 6.83 \text{ horas / día} = 129.77 \text{ horas/mes}$$

El siguiente cuadro No.1 muestra un resumen de la forma de abordar el proceso de atención de gestiones de los regulados. Para ello, se ha tomado en cuenta la cantidad de profesionales involucrados en la solicitud de la empresa; la frecuencia o la cantidad de veces que deben realizar los análisis de cada solicitud, por lo general los profesionales indicaron que la mayoría de las veces recibida la solicitud inicial se hace una prevención, que atendida por el regulado implica volver a realizar el análisis económico y legal. Además, se considera el tiempo para cada uno de los análisis y el costo/hora (salario del profesional/horas laboradas mensualmente).

Cuadro No. IV.1.
Estimación de los criterios de costos para evaluar impactos
de la regulación en la administración

Proceso	Cantidad de profesionales	Frecuencias	Profesional a cargo	Tiempo (hora)	Costo/Hora	Carga Administrativa
Elaboración del análisis económico	2	2	Elaboración del análisis económico	34.15	₪6,566.31	₪448,478.85
Elaboración del análisis legal	1	2	Elaboración del análisis legal	68.3	₪6,566.31	₪896,957.71
Total:						₪1,345,436.56

Utilizando un promedio ponderado, el costo del impacto de la regulación en la administración es de ₪1,345,436.56 (\$2,187.70) por cada solicitud. Adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se supone que representa un 10% adicional sobre los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₪1,479,980.22 (\$2,406.47).

Costos del regulado

Una vez identificados los regulados de ventas a plazo, se solicitó a diferentes empresarios de los sectores más representativos de la regulación (desarrolladores inmobiliarios, agencias de viajes, funerarias, medicina prepaga y espectáculos públicos) responder una entrevista, sin embargo, solo se obtuvo respuesta de uno por sector.

El objetivo de la entrevista era obtener el costo y tiempo que invertían para poder recibir la autorización de los contratos de ventas a plazo. Además, en la entrevista se solicitaba que indicaran si se apoyó o no en un tercero o lo desarrollaron por ellos mismos. El sector inmobiliario indicó que le pidió a un tercero realizar el trámite (llenado de formularios, recolección de la documentación) y el sector funeraria y turismos indicaron que ellos mismos hicieron el proceso.

Es importante señalar que hay tres distintas guías y formularios para el sector inmobiliario, ventas a plazo en general (funerarias, medicina prepagada, turismo, explotación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales) y espectáculos públicos) entonces algunos de los requisitos son diferentes por lo que se presentaran por separado.

Cuadro No. IV.2
Costeo Requisitos

Requisito	Costo Promedio	
Copia de cédula de identidad o personería jurídica y otros documentos	₡5.000	
Permiso de funcionamiento extendido por el Ministerio de Salud y la patente municipal al día*	₡61.500	
Declaración jurada rendida ante notario público del detalle del plan de venta de bienes y servicios**	₡60.500	
Declaración jurada rendida ante notario público, sobre el giro comercial y su rol en la provisión del bien o el servicio*	₡60.500	
Los estados financieros auditados originales del último periodo fiscal***	₡1,000,000	
Costo general	₡1.187.500	\$1.931
Específicos		
Contratos inmobiliarios: copia certificada por notario público u original y copia para ser confrontada del contrato que se presenta ante el CFIA	₡18.150	
Total contratos inmobiliarios	₡1.205.650	\$1.960,4
Espectáculos públicos: declaración jurada con la cantidad y tipo de entradas con sus respectivos precios finales. Copia certificada por un notario público o el original y una copia para su respectiva confrontación de los siguientes contratos: de quien brinda el espectáculo, del sitio del evento y de la plataforma y tiquetera 18150 cada uno**	₡72.600	
Total espectáculos públicos	₡1.260.100	\$2.049

*Cobro máximo Ministerio de Salud equivalente a \$100, en \$1 = ₡615

**Decreto No. N° 41930-JP, Arancel de Honorarios por Servicios Profesionales de Abogacía y Notariado.

*** Boletín N°8 del 12/08/2020, Tarifas de Honorarios Profesionales Mínimos de los Contadores Públicos Autorizados.

Las empresas para inscribir ante el MEIC contratos de ventas a plazo, el trámite lo realizan por una única vez para ese tipo de contrato. Estando inscritas pueden presentar el formulario con los documentos dependiendo la modalidad, para que el MEIC realice el proceso de análisis económico y legal y así determinar si se aprueba o no el contrato de ventas a plazo o si es necesario dar prevención al interesado para que subsane la información.

En el Cuadro No. IV.2 se resumen los requerimientos que deben cumplir los regulados en términos generales y alguno específico, según el tipo de actividad. Dado que la

información obtenida no es representativa, se tomó la decisión de estimar los costos cuantificando aquellos requerimientos que son costeados porque existe una fuente pública de información que establece un costo determinado para cada requisito. Si bien este dato es una aproximación sujeta a los honorarios establecidos en los aranceles profesionales autorizados según el acto de que se trate, es claro que podría ser mayor o menor dependiendo de la forma que se gestiona el requisito y ante quien se gestiona. Los resultados determinados son los siguientes:

- ❖ El costo para el regulado en un trámite general representa alrededor de \$1.931. El costo para el regulado en un trámite general y los requisitos adicionales para un contrato de ventas a plazo inmobiliarias el costo se incrementa levemente a \$1.960,4.
- ❖ En el caso espectáculos públicos, el costo alcanza aproximadamente \$2.049.

Adicionalmente, es necesario analizar un elemento adicional que surge del hecho de que el regulado deba rendir algún tipo de garantía (seguro, fideicomiso, garantía bancaria de cumplimiento), lo que puede generar un costo directo en forma de comisiones y un costo de oportunidad para el emisor de la garantía.

En el siguiente cuadro No. IV.3 se muestra las comisiones anuales de las garantías de cumplimiento o montos mínimos para administración de fideicomisos anuales:

Cuadro No. IV.3
Comisiones o cargos en garantías

ENTIDAD FINANCIERA	COMISIÓN ANUAL POR GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO	MONTO MÍNIMOS PARA ADMINISTRACIÓN DE FIDEICOMISOS ANUALES
BANCO DE COSTA RICA	5%	\$5.000
BANCO NACIONAL	5%	\$10.000
BANCO PROMERICA	5%	-
BANCO IMPROSA	-	\$5.0000

Fuente: consultas a las entidades financieras

Consecuentemente, este costo estará en función del monto de la modalidad de la garantía que se seleccione.

Por otro lado, el costo de oportunidad también estará en función del requerimiento que haga la entidad financiera en relación con posibles contragarantías. Esta situación es la que puede generar costos de oportunidad por tener que otorgar una garantía real o fiduciaria.

En el caso de que se otorgara una contragarantía real, un indicador del costo de oportunidad es el alquiler del bien, sea un edificio o un terreno. Alguna información referencial se incluye en el cuadro No. IV.4:

Cuadro No. IV.4
Datos referenciales de alquileres de inmuebles

Inmueble	Monto de alquiler	
	Mensual	Anual
Casa	\$1,000	\$12,000
Oficina por m²	\$27.59	\$331
Local comercial por m²	\$18.50	\$222
Terreno de alquiler por m²	\$2.6	\$31.2

Fuente: Noticiero “El mundo”, “Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre Alquileres de Edificios en el Sector Público Costarricense entidades del Gobierno Central” y página Encuentra24.

III. Análisis de Riesgos

I. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Dichas etapas se conforman de la siguiente manera: identificación, análisis y valoración de las variables que puedan eventualmente afectar de manera negativa los objetivos que se persiguen con la regulación.

Las etapas mencionadas anteriormente se detallan de la siguiente manera:

- En una primera etapa, se identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- En una segunda fase, se analizan los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- Tercera fase, se valora cada riesgo a partir del impacto que puede tener el riesgo y la probabilidad de ocurrencia de dicho riesgo, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

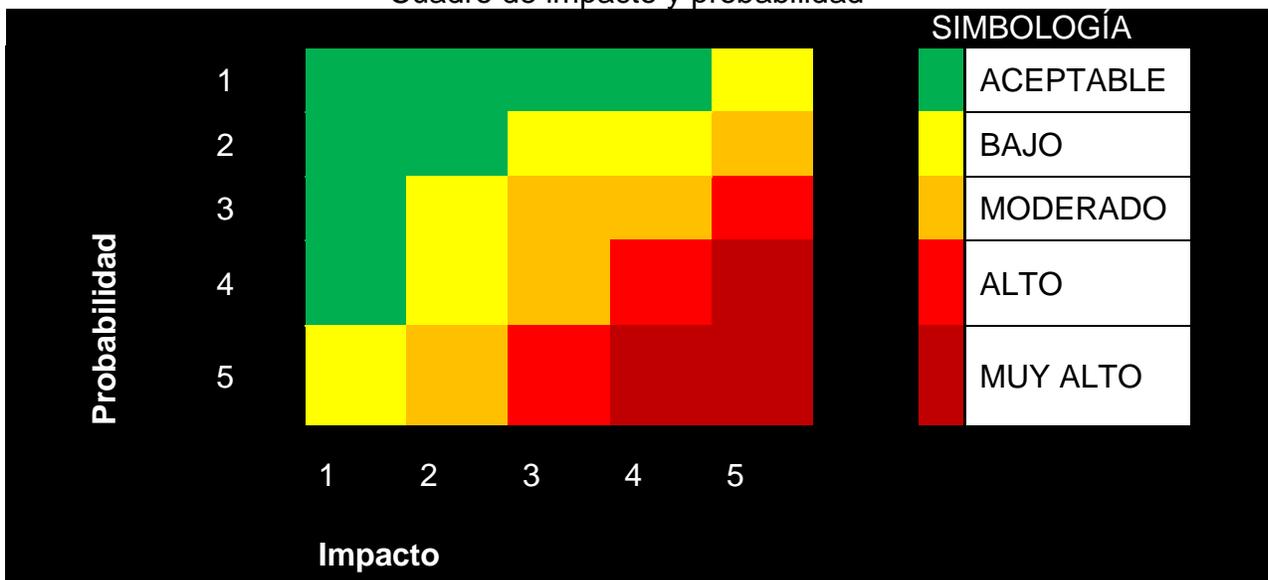
Tabla No. IV.1
Naturalezas de los riesgos

Factores externos	Factores Internos
Naturaleza externa	Naturaleza Interna
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. IV.1
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

En este caso de la regulación ventas a plazo-MEIC se identificaron fueron las siguientes:

- Acreditación de solvencia económica similar para sectores distintos.
- Medios para acreditar la solvencia económica no son suficientes.
- Utilización limitada de recursos para divulgación a los consumidores sobre las empresas autorizadas.
- Insuficiente recurso humano para realizar verificaciones de mercado.
- Ausencia de plataforma tecnológica para solicitar autorización.

Los posibles riesgos que pueden generar las causas anteriores:

- 1- Exclusión de empresas del mercado
- 2- Posible insolvencia del regulado
- 3- Consumidores poco informados
- 4- Dificultad para identificar operadores no autorizados
- 5- Incremento de los costos para el regulado

II. Análisis de riesgos

Tomando como base la matriz presente en la Figura No. IV.1, se detallarán las consecuencias de cada riesgo del cual se derivó de las causas anteriormente.

Tabla No. IV.2
MEIC: Análisis de Riesgo para la regulación de ventas a plazo

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Acreditación de solvencia económica similar para sectores distintos	Exclusión de empresas del mercado	Una mayor cantidad de empresas que operen sin autorización	Severo	Alto	16
Medios para acreditar la solvencia económica no son suficientes	Posible insolvencia del regulado	Perjuicios en el patrimonio de los consumidores	Severo	Alto	16
Utilización limitada de recursos para divulgación a los consumidores sobre las empresas autorizadas	Consumidores poco informados	Decisiones más riesgosas	Moderado	Medio	9
Insuficiente recurso humano para realizar verificaciones de mercado	Dificultad para identificar operadores no autorizados	Aumento de consumidores afectados por irregularidades	Severo	Alto	16

Carencia de plataforma tecnológica para solicitar autorización	Incremento de los costos para el regulado	Desincentivo para solicitar la autorización	Moderado	Medio	9
--	---	---	----------	-------	---

Fuente: elaboración propia

Riesgos externos

Desde el contexto externo la “Acreditación de solvencia económica similar para sectores distintos”, puede conllevar el riesgo de excluir empresas del mercado, ya que no se consideran las particularidades de cada sector, aunque resulta claro que el requerimiento de la solvencia económica busca proteger tanto al regulado como a sus clientes, de manera que ante una eventualidad uno tenga los medios para cubrir sus obligaciones y el otro pueda recuperar los recursos aportados como parte del contrato de venta a plazo que suscribió. La aplicación de requisitos en este aspecto que aseguren una mitigación importante del riesgo puede resultar más onerosa, lo que puede generar una mayor cantidad de empresas operen sin la autorización o sin cumplir los requisitos, según se muestra a continuación.

Cuadro No. IV.1

MEIC: Verificaciones de mercado, empresas que no estaban autorizados o no cumplen con los requisitos para ofrecer ventas a plazo

Período 2015-2020

Año	Alcanzado
2015	54 (sector inmobiliario)
2016	Se realizaron verificaciones en el sector inmobiliario, sin que se precisara cantidad
2017	339 (333 sector inmobiliario, 5 sector turístico y 1 ventas a plazo general)
2018	111 (101 sector inmobiliario, 9 ventas a plazo general y espectáculo público)
2019	105 (61 ventas a plazo en general, 23 sector inmobiliario y 21 espectáculos públicos)
2020	69 (54 sector inmobiliario, 11 ventas a plazo en general y 4 espectáculos públicos)

Fuente: Datos proporcionados por el MEIC, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 y Memorias Institucionales 2015-2019.

Lo anterior, plantea la importancia diferenciar las líneas de negocio de cara al tema de la solvencia económica y de fortalecer los mecanismos de información a los consumidores, para que desarrollen la práctica de informarse sobre las condiciones de con quién están contratando.

En la regulación vigente de ventas a plazo se comprueba la solvencia económica de la misma forma para las empresas que se dediquen a las ventas a plazo de bienes o

prestación futura de servicios, espectáculos públicos y ventas a plazo en general, para acreditar la solvencia económica se utiliza los siguientes parámetros:

- a) Suficiencia patrimonial: Es la relación “patrimonio / activo total”, cuyo indicador meta es como mínimo de 0,20.
- b) Riesgo: Es la relación “activo total / pasivo total”, cuyo o indicador meta es como mínimo de 1,27.
- c) Liquidez: Es la relación “activo circulante / pasivo circulante”, cuyo indicador meta es como mínimo de 1,0.

Después de comprobada el MEIC brinda la autorización únicamente aquellos planes contenidos en los contratos que sean respaldados por el valor de la suficiencia patrimonial.

Aquellas empresas que no cuenten con operaciones comerciales y, por ende, no tengan un sistema contable, deberán rendir una caución o garantía, que será el 0,20 del valor nominal del promedio ponderado de todos los planes establecidos en el contrato por autorizar.

Ahora bien, para algunos negocios que no cumplen con los estados financieros deben comprar las pólizas de caución o contar con una garantía bancaria, pero eso puede dificultar la liquidez de la empresa, además que el costo se le traslada al cliente. En el caso de los espectáculos públicos las empresas utilizan la garantía de la taquilla porque a la mayoría se les dificultad acreditar la solvencia económica.

El segundo riesgo identificado “posible insolvencia del regulado” desde el contexto externo Clientes-Usuarios, el cual se origina porque los medios para acreditar la solvencia económica no son suficientes, provocando perjuicios en el patrimonio de los consumidores, como se ha observado en la práctica y se ha ilustrado en los capítulos anteriores.

Su nivel de probabilidad de ocurrencia es alto, porque los medios o herramientas dispuestos para demostrar la solvencia económica que deben cumplir los responsables de las ventas a plazo (artículo 44, párrafo segundo, inciso c de la Ley 7472), pueden no resultar suficientemente efectivos para prevenir que quienes no cuenten con solvencia económica entren al mercado a para operar y terminen perjudicando a los consumidores. Consecuentemente, seguir utilizando los mismos medios o no encontrar medios alternativos para garantizar la solvencia económica de los responsables de ventas a plazo seguirá mostrando un riesgo relevante que impacte negativamente a los consumidores.

Riesgos internos

En el caso de los riesgos internos se dan en los contextos Operativo y Tecnológico, que provienen de la gestión misma del Ministerio y que siempre existe una probabilidad de se puedan materializar afectando el cumplimiento de los objetivos de la regulación.

En el contexto de Operativo se derivan dos causas que conllevan dos diferentes riesgos, la primera causa es la utilización limitada de recursos por parte del MEIC para la divulgación a los consumidores sobre las empresas autorizadas, los que se concentran básicamente en capacitaciones, cuyo alcance es limitado.

Por otra parte, en la actualidad los consumidores pueden verificar cuales empresas y proyectos están inscritos ante el MEIC en la página web, según las diferentes modalidades: espectáculos públicos, inmobiliario, tiempo compartido, plan vacacional, ahorro y préstamo, medicina prepaga, funerarios y otros, en la página web, además la Dirección de Apoyo al Consumidor (DAC) realiza actividades de capacitación, educación e información en materia de derechos del consumidor, incluida la regulación de ventas a plazo. Sin embargo, no se tiene claridad de cuántos consumidores conocen de esa opción y cuántos lo visitan.

Además, aunque en principio es responsabilidad del consumidor informarse sobre la empresa con la que va a adquirir un plan o contrato de venta a plazo, en el artículo 224 del Reglamento a la Ley 7472 se identifica como uno de los objetivos que tiene la regulación, el informar a los consumidores sobre los operadores autorizados para ofrecer ventas a plazo, con el fin de brindarles seguridad en la inversión de su patrimonio.

La valoración de este riesgo es 9, probabilidad media con impacto moderado, y a pesar de que la probabilidad de que se materialice este riesgo, consumidores poco informados es media, el MEIC podría aprovechar los recursos existentes para alcanzar a más consumidores, por ejemplo, las redes sociales, y así disminuir la probabilidad.

La segunda causa está relacionada con la insuficiencia de recursos humanos en el MEIC para realizar verificaciones de mercado, el Departamento de Educación al Consumidor y Ventas a Plazo solo cuenta con 11 funcionarios y únicamente 7 de ellos están relacionados en el tema de las ventas a plazo, lo que constituye una dificultad para identificar a los operadores no autorizados en todo el territorio costarricense, pudiendo generar el aumento de consumidores afectados por irregularidades.

La valorización de este riesgo es de 16 porque el impacto en los consumidores podría ser severo ya que estarían perdiendo parte o la totalidad de sus patrimonios, por otra parte, la probabilidad es alta, porque, aunque el MEIC ha logrado identificar operadores no autorizados, los recursos con que cuenta limita su capacidad de acción.

El tercer riesgo surge en el contexto de “Tecnológico-Información” por la carencia de una plataforma tecnológica para solicitar autorización, en donde el incremento de los costos para el regulado de estar realizando presencialmente los trámites podría generar un desincentivo para solicitar la autorización de ventas a plazo.

III. Conclusiones

1. La regulación del artículo 44 a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor y su reglamento, no tenía algún estudio donde se midiera las cargas administrativas, impuestas por la regulación vigente, por lo que se

utilizó el Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés) para el cálculo de las cargas administrativas, impuestas por dicha regulación.

2. Recientemente se planteó una reforma al Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N°7472 sin embargo no se cuantificaron las cargas administrativas.
3. El beneficio de la regulación está relacionado con la protección del patrimonio de los consumidores quienes mediante contratos de ventas a plazo adquieren un bien o servicio de las empresas que cumplen los tres requisitos indicados en el artículo 44 de la Ley 7472.
4. La regulación busca disminuir los riesgos asociados al incumplimiento de las obligaciones del comerciante planteando algún mecanismo para garantizar la devolución del monto pagado por el consumidor.
5. Para la administración se determinó los costos y tiempos de procedimientos y actividades que se llevan a cabo para analizar las solicitudes de las empresas, la carga administrativa por cada solicitud que presente una empresa es de ¢1,479,980.22 (\$2,406.47).
6. El costo para el regulado en un trámite general representa alrededor de \$1.931. El costo para el regulado en un trámite general y los requisitos adicionales para un contrato de ventas a plazo inmobiliarias el costo se incrementa levemente a \$1.960,4. En el caso espectáculos públicos, el costo alcanza aproximadamente \$2.049.
7. En el análisis de riesgos se han identificado, analizado y evaluado los posibles riesgos que pueden influir negativamente en el cumplimiento de los objetivos identificados en la regulación de las ventas a plazo de bienes y prestación futura de servicios, concluyéndose lo siguiente:
8. Se identificaron cinco riesgos para este reglamento los cuales dos tienen naturaleza externa y los otros 3 naturaleza interna, requieren que la institución tome medidas para evitar su ocurrencia o bien mitigar sus posibles impactos negativos y así evitar las posibles consecuencias que afectarían tanto a los consumidores como a los regulados.
9. De los riesgos identificados dos de ellos tienen un impacto moderado y están referidos a aspectos de información a los usuarios aprovechando los diferentes medios que pueden usarse para ello y el apoyo tecnológico para que los regulados puedan realizar sus gestiones ante el MEIC. Los otros tres riesgos si tienen un impacto alto en caso de que llegaran a materializarse, sobre todo porque están

referidos a la solvencia económica de los regulados y como una insuficiencia en ese aspecto puede afectar a los consumidores.

10. Los riesgos identificados hacen prever una situación que impacta a terceros, lo que no siempre ocurre con otras regulaciones, ya que la autorización, permiso, licencia, beneficio o concesión que solicita el regulado es, normalmente, en su beneficio y lo compromete básicamente a él. Pero en este caso el comerciante es autorizado a captar fondos de un tercero a cambio de la promesa de entregar un bien o servicio a futuro, y el incumplimiento puede tener sobre ese tercero un daño patrimonial, lo que hace a esta regulación y los posibles riesgos sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación.
11. El proceso de la identificación y valoración de cada uno de los riesgos reconocidos se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal del equipo de Costa Rica Fluye que valoraron escenarios en los cuales los objetivos se encontrarían vulnerables para su cumplimiento. Por ello, las alternativas de mejora propuestas buscan paliar el efecto negativo que la materialización de estos riesgos puede tener sobre las competencias del MEIC y los regulados.