



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Disposición firma conjunta

Número:

Referencia: IM 2 - Disposición recomendación art 28 ley 27.442

VISTO el Expediente N° S01:0138254/2017 del Registro del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, caratulado: “INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PRODUCTOS DE ACERO NO PLANO” y,

CONSIDERANDO:

Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 inciso a) de la Ley N° 25.156 y el artículo 1, inciso r) de la Resolución N° 190-E/2016 de la SECRETARÍA DE COMERCIO, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA encomendó a un consultor externo la elaboración de un estudio de mercado sobre las condiciones de competencia en el mercado de acero no plano (en adelante el “Estudio de Mercado”).

Que entre las conclusiones del Estudio de Mercado se recomienda ahondar en el análisis de las relaciones verticales, en particular en relación a la existencia e impacto de los contratos de exclusividad.

Que, en uso de las facultades establecidas en el inciso r) de la Resolución SC: 190 – E/2016, con fecha 17 de abril de 2017 esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dispuso iniciar una investigación de mercado en los términos del artículo 20 inciso a) de la Ley N° 25.156, con el objeto de conocer las condiciones de competencia en el mercado de acero no plano.

Que con fecha 27 de octubre de 2017, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dictó la Resolución CNDC 79/2017 (RESFC-2017-79-APN-CNDC#MP) mediante la cual ordenó el archivo de las actuaciones caratuladas, Expediente N° S01:0264379/2005 (C.1062) “SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE REORGANIZACIÓN EN CANALES DE DISTRIBUCIÓN DE LA FIRMA ACINDAR S/INVESTIGACIÓN DE MERCADO”, ordenando asimismo extraer copias de la información allí obrante para ser incorporadas a las presentes actuaciones.

Que, a los fines de la presente investigación de mercado, esta COMISIÓN NACIONAL ha realizado requerimientos de información y audiencias informativas con representantes de los distintos eslabones de la cadena productiva del mercado de acero no plano.

Que del análisis efectuado por esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA surge el Informe Técnico que se agrega a la presente como ANEXO I (IF2018-34217305-APN-CNDC#MP).

Que de las conclusiones del ANEXO I se desprende que el mercado de acero no plano en Argentina se encuentra altamente concentrado, con altas barreras a la entrada e insuficiente presión competitiva por parte de las importaciones, lo que resulta en una potencial posición de dominio por parte de ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A.

Que se han detectado ciertos aspectos de la red de distribución exclusiva de ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A. que merecen una investigación más profunda.

Que esta COMISIÓN NACIONAL emite la presente recomendación en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 incisos f), h), i) y r) de la Ley N° 27.442, los artículos 5 y 6 de Decreto Reglamentario N° 480/2018 y el artículo 1 de la Resolución SC N° 359/2018 e incisos 2), 25), 26) y 32) de su Anexo.

Por todo lo expuesto,

LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

DISPONE:

ARTÍCULO 1: Recomiéndese al SR. SECRETARIO DE COMERCIO que ordene el inicio de una investigación de oficio respecto de presuntas conductas anticompetitivas por parte de ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A., conforme las prescripciones establecidas en los artículos 1 y 3 incisos a) y d) de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 2: Téngase el ANEXO I (IF-2018-34217305-APN- CNDC#MP) como parte integrante de la presente Disposición.

ARTÍCULO 3: Publíquese la presente Disposición en el sitio web oficial de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 4: Comuníquese con nota de estilo a la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN.

ARTÍCULO 5: Archívese.

Se deja constancia de que la Lic. María Fernanda Vicens no suscribe la presente por encontrarse en uso de licencia.



República Argentina – Poder Ejecutivo Nacional
2018 – Año del Centenario de la Reforma Universitaria

ANEXO I

Informe técnico sobre el mercado de productos de acero no plano

I. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SECTOR SIDERÚRGICO EN ARGENTINA

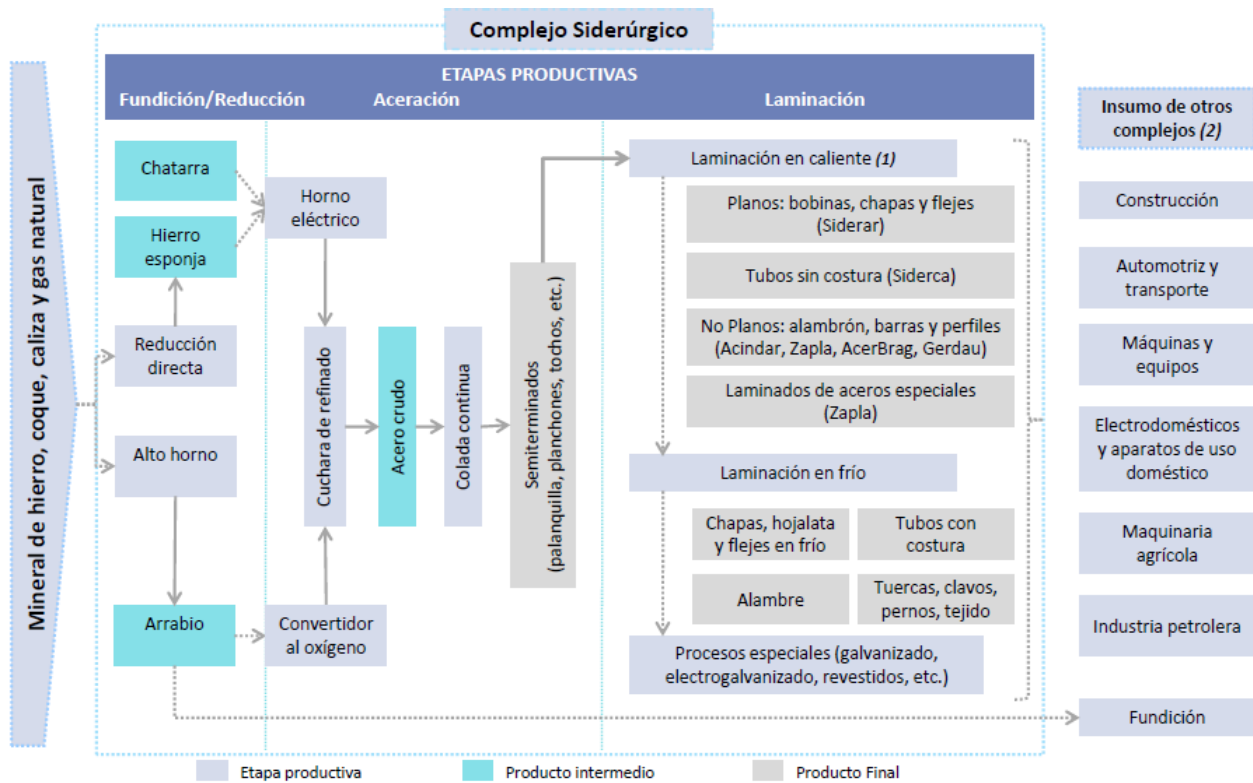
1. La industria siderúrgica es aquella dedicada al proceso de producción de acero y utiliza el mineral de hierro como su principal insumo. La diferencia principal entre el hierro y el acero se halla en el porcentaje de carbono.¹ El acero conserva ciertas características metálicas del hierro en estado puro, pero la reducción del carbono junto con la adición de otros elementos tanto metálicos como no metálicos mejoran sus propiedades físicoquímicas, especialmente su resistencia.
2. Existen muchos tipos de acero según los elementos aleantes que estén presentes. El acero se puede reciclar indefinidamente sin perder sus atributos, lo que favorece su producción a gran escala. Esta variedad y disponibilidad lo hace apto para numerosos usos como la construcción de maquinaria, herramientas, edificios y obras públicas, aeronáutica, industria automotriz y autopartista, instrumental médico, aparatos de uso doméstico, petróleo y gas, metalmecánica, entre otras.

I.1 Cadena de valor: fundición, aceración, laminación

3. La cadena de valor siderúrgica comprende un conjunto de actividades que van desde la producción de hierro primario, la elaboración de acero y semi-terminados, hasta la obtención de diversos productos terminados. El Diagrama 1 describe las actividades de la cadena de valor.

¹ El acero posee un porcentaje de carbono de entre el 0,03 % y el 1,075 %, valor mucho menor al que posee el hierro (entre 2,5 % y 4,5 %).

Diagrama 1. Etapas del proceso productivo de las acerías



Fuente: Ministerio de Hacienda, "Industrias metálicas básicas", Serie Informes de cadenas de valor, Año 2, N° 26, abril 2017.

4. En términos esquemáticos, el proceso productivo abarca tres fases principales:²
 - a. **Fundición:** A partir del mineral de hierro se elabora el hierro primario, ya sea como hierro esponja a través del método de reducción directa o como arrabio con el uso de un alto horno.
 - b. **Aceración:** El hierro primario obtenido en la etapa de fundición se procesa y se transforma en acero líquido (al carbono o aleado). Mediante la colada continua, se obtienen los productos semi-terminados.
 - c. **Laminación:** Los productos semi-terminados se procesan y se transforman en una gran variedad de productos de acero a través de su laminación en caliente. Estos productos se clasifican en tres grandes grupos: productos planos, productos largos (o no planos) y tubos sin costura.

² Fuente: Ministerio de Hacienda, "Industrias metálicas básicas", Serie Informes de cadenas de valor, Año 2, N° 26, abril 2017.

I.2 Productos siderúrgicos elaborados en el país

5. La Tabla 1 muestra los principales productos siderúrgicos fabricados en Argentina, los cuales son utilizados como insumos intermedios en diversas industrias como las citadas precedentemente.

Tabla 1: Productos siderúrgicos elaborados en Argentina

	Laminados no planos	Laminados planos	Tubos sin costura
Semi-terminados	Palanquilla Tochos	Planchones Slabs	Lingotes
Laminados en caliente	Perfiles Barras Barras para hormigón Planchuelas Alambrón	Chapa en rollos Chapa revestida en rollos Flejes en rollos	Tubos sin costura
Laminados en frío	Alambre Cordones de acero Vigas reticuladas Clavos y tuercas Barras trefiladas Mallas	Chapa en rollos Chapa revestida en rollos Hojalata en rollos Hojalata en hojas Tubos con costura	

Fuente: Elaboración propia.

I.3 Productos siderúrgicos semi-terminados

6. Los productos semi-terminados de acero se obtienen en la colada continua del proceso siderúrgico. Por lo general, requieren continuar siendo procesados en plantas siderúrgicas antes de su uso final. Siguen su camino hacia un primer proceso de laminación en caliente y eventualmente de laminación en frío. A partir de estos productos semi-terminados se obtendrán los productos largos, planos y tubos sin costura laminados en caliente y laminados en frío que se comercializan a mercado.
7. Las palanquillas (*billet*) por lo general tienen entre 50 mm y 185 mm de lado en su sección transversal. Los planchones (*slabs*) son los productos semi-terminados que, tras pasar por el proceso de laminado en caliente, podrán convertirse en bobinas y placas, es decir en productos terminados planos. Tienen 250 mm de espesor y entre 750 mm y 2000 mm de ancho. En promedio miden 20 metros de largo. Las recientemente desarrolladas coladas de planchones delgados bajan al espesor hasta 50 mm.

8. Los tochos (*bloom*) poseen una sección transversal rectangular de más de 200 mm de alto y es el insumo que se utiliza para la elaboración de tubos sin costura. Asimismo, se lo utiliza como insumo para producir algunas variedades de productos no planos como los perfiles de mayor sección. El tocho, al continuar hacia el proceso de laminación, permitirá producir perfiles estructurales de mayor tamaño. Los tochos forman también parte del proceso de fabricación de barras de alta calidad.
9. La principal diferencia entre estos productos semi-terminados se centra en el uso que se le da al acero luego de que adquiere la forma determinada. Para lograr un mejor rendimiento en la producción, en costo y tiempo, resulta óptimo hacer barras para hormigón a partir de la palanquilla. Algo similar ocurre en la producción de laminados planos respecto de la eficiencia de utilizar un planchón.

I.4 Productos siderúrgicos finales

I.4.1 Laminados planos en caliente y en frío

10. El objetivo del proceso de laminación en caliente (LAC) es reducir el espesor del slab, planchón o desbaste proveniente de la colada continua para transformarlo en bobinas a través de una deformación efectuada a alta temperatura.
11. La chapa laminada en caliente, en forma de rollos o bobinas, es el insumo principal para la fabricación de un sinnúmero de productos, dentro de los cuales se encuentran las autopartes, construcción civil y mecánica, maquinaria agrícola, muebles, recipientes, tubos con costura y perfiles conformados.
12. Las características técnicas de la chapa laminada en caliente, como su resistencia o espesor (de 2 a 12,7 mm), varían de acuerdo al tipo de producto en que deberá transformarse luego. Tanto la laminación como el propio proceso de acería contribuyen a darle a las hojas y a los rollos (bobinas) de chapa estas aptitudes materiales.³
13. La chapa laminada en frío también es un producto que posee una amplia gama de variedades de acuerdo a sus especificaciones técnicas. De espesores más finos que los laminados en caliente,⁴ a los que utiliza como insumos, presenta características particulares de mayor ductilidad, embutibilidad y terminación que los productos LAC y de alta resistencia que los hacen muy requeridos para industrias tales como la automotriz, de electrodomésticos, embalajes, línea blanca, muebles y tubos.

³ Dictamen de la CNDC N° 516 del 04/11/05, Resolución del Secretario de Coordinación Técnica N° 197 del 09/11/05.

⁴ Aunque hay un rango de superposición entre la chapa LAF más gruesa y la chapa LAC más fina.

14. Los aceros revestidos (resistentes a la corrosión) ofrecidos en el mercado son básicamente un producto plano de acero al carbón laminados en frío LAF, con un proceso de revestimiento para protegerlos de las inclemencias climáticas y de agentes corrosivos. Sin embargo, también es posible elaborar aceros revestidos a partir de laminados en caliente. Los aceros revestidos se presentan de diversas formas: en hojas, bobinas, chapas y chapas conformadas con dibujos acanalados o trapezoidales.
15. Dentro de los múltiples usos, los aceros revestidos son requeridos por la industria automotriz y también para la construcción de silos, tanques, invernaderos, galpones, techos, defensas viales, perfiles y en ciertos electrodomésticos. Los que requieren mayor densidad y resistencia son los destinados a la construcción de silos, galpones, techos o defensas viales y suelen provenir de LAC, mientras que el resto provienen de LAF.
16. La hojalata es un acero de muy bajo espesor (por lo general se ubica en un rango de 0,13 mm a 0,49 mm), laminado en frío, recubierto en ambas caras por una capa de estaño aplicada mediante un proceso electrolítico que lo hace óptimo para su uso en la fabricación de envases, principalmente para la industria alimenticia. Los productos naturales envasados en hojalata se conservan por largos períodos sin perder sus propiedades, ni su valor nutricional.
17. Finalmente, la producción de tubos de acero sin costura está orientada a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

1.4.2 Productos finales no planos laminados en caliente y en frío

18. En la Tabla 2 se describen a los productos no planos terminados laminados en caliente y en frío, ordenados en base a su importancia según ventas en el país.

Tabla 2. Principales productos siderúrgicos no planos producidos y comercializados en Argentina (2013-2016)

Productos	Participación en la facturación
Barras de acero para hormigón armado	44,5 %
Alambres	10,2 %
Perfiles	8,8 %
Mallas	8,0 %
Alambrón	6,6 %
Barra Laminada	6,1 %
Planchuelas	5,8 %
Otros	10,0 %
Total	100,0 %

Nota: Los productos incluidos como "otros" son clavos, cordones de acero, barras trefiladas, barras de alambres de acero nervurado, armaduras, tubos de acero al carbono, electrodos para aceros al carbono, tubos de caño de acero, vigas reticuladas electrosoldadas de acero y postes metálico, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las empresas.

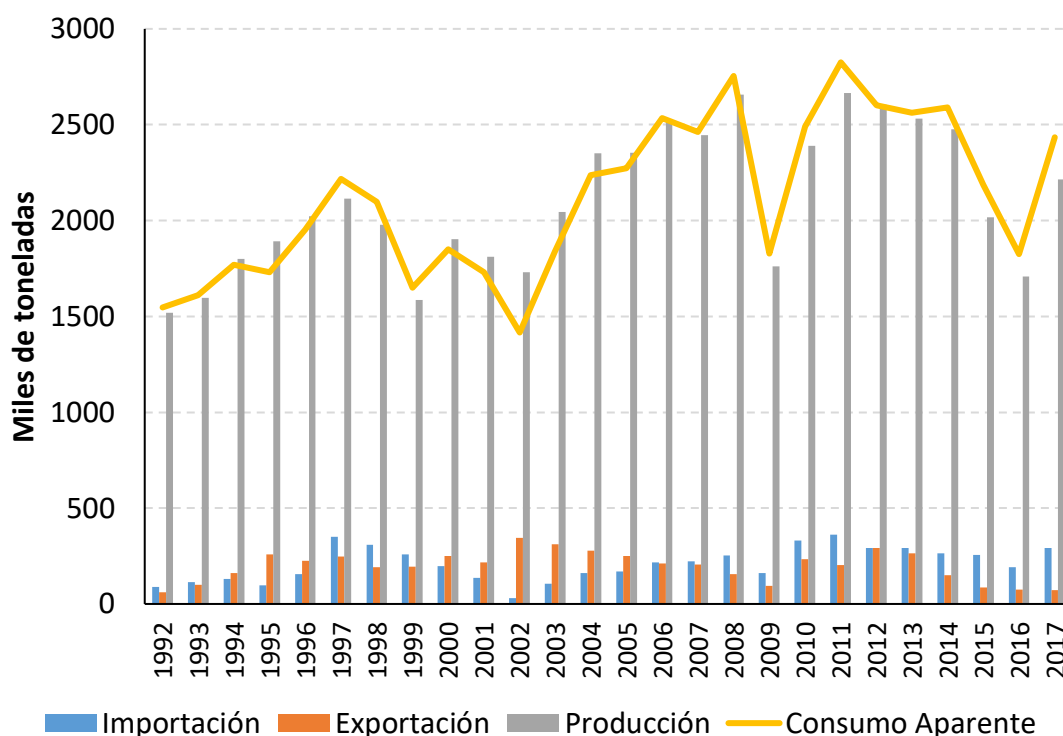
19. Las barras son productos de sección circular y superficie lisa, fabricados a partir de palanquillas. Pueden presentarse distinto tipo de barras:
 - a. Barras corrugadas: También llamadas varillas, redondas para la construcción. Son utilizadas para las estructuras de concreto reforzado (hormigón armado). Este es el principal producto de acero no plano en Argentina, según se muestra en la Tabla 2. El hierro redondo entra en esta clasificación.
 - b. Barras especiales: Fabricadas con condiciones especiales de composición. Las denominan como "SBQ" (barras especiales de calidad alta), se usan en general para partes móviles (herramientas, ejes de válvulas) y son las de mayores exigencias de consistencia metalúrgica y exactitud dimensional.
 - c. Barras comerciales: Cuadradas, redondas, platinas, ángulos (L), canales (U) para usos generales. Son utilizadas en las actividades de construcción, bienes de capital e industria en general. Ejemplos de sus aplicaciones son las estructuras de concreto para edificios, puentes y caminos, rejas, piezas de maquinaria (ejes, pernos, tuercas), pines, pasadores y muebles.
20. El alambrón se elabora a partir de la palanquilla y es un producto largo de sección circular que se obtiene por laminación en caliente y posterior enrollado. Es asimismo el insumo siderúrgico a partir del cual se fabrica el alambre mediante el proceso de trefilado, así como pernos, clavos y otros productos.

21. Los productos elaborados a partir de alambroón son demandados por ferreterías (mallas, cables, grapas, cadenas y cercos), agro y ganadería (alambres, alambres de púas, cercos eléctricos, clavos, grapas, pisos), constructoras (rejas, esquineros, alambroón vallas, mallas), industria (pesca, transporte marítimo, construcción y petróleo): Cables (puentes colgantes, elevadores, barcos, maquinaria petrolera).
22. Los perfiles estructurales de menores secciones se fabrican a partir de palanquillas. Los de mayores secciones se fabrican a partir de tochos.
23. Productos: Perfiles de distintas secciones, como ángulos (L), T, Doble T, canales (U), de ala ancha (H), etc. Los mercados demandantes de estos productos con construcción (columnas y vigas para estructura de edificios), transporte (estructura portante de camiones, acoplados y maquinaria vial).

II. EL MERCADO ARGENTINO DE PRODUCTOS DE ACERO NO PLANO

24. Argentina registra niveles de producción de productos siderúrgicos no planos durante la última década con picos de producción cercanos a los 2,7 millones de toneladas (2008, 2012) y mínimos del orden de los 1,7 millones de toneladas (2009, 2016), como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Producción, importaciones, exportaciones y consumo aparente de laminados no planos (1992-2017)



Fuente: Cámara Argentina de Acero.

25. El coeficiente de apertura del sector (exportaciones + importaciones / producción) durante la última década fue, en promedio, del 19 %. Por otro lado, en el mismo período las importaciones representaron un 12 % de la producción interna.
26. Si bien estos indicadores no son concluyentes conforman un primer indicio del relativamente bajo grado de apertura y exposición a la competencia externa que presenta el sector. Para realizar una aproximación más precisa a este punto cabe indicar que del total de importaciones de acero no plano para el período 2013-2017 un 42 % corresponde a importaciones realizadas por las propias usinas radicadas en el país.⁵

II.1 Estructura de mercado

27. En la Argentina existen cuatro firmas que elaboran productos de acero no planos.⁶ Estas son:
 - a. ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A. (en adelante “Acindar”): Fundada en 1942, la compañía produce una amplia gama de productos de acero no planos. En 2001 se convirtió en filial del grupo ArcelorMittal. Las plantas de Acindar se encuentran en Villa Constitución, Rosario (ambas en Santa Fe), Tablada, San Nicolás (ambas en Buenos Aires) y Villa Mercedes (San Luis).
 - b. ACERBRAG S.A. (en adelante “Acerbrag”): Fundada en Bragado, provincia de Buenos Aires en 1964, es una empresa del grupo Votorantim.
 - c. SIPAR ACEROS S.A. (en adelante “Sipar”): Fundada en 1953, se asoció en 1998 con el grupo Gerdau. Su planta de producción se encuentra en Pérez, provincia de Santa Fe.
 - d. ACEROS ZAPLA S.A. (en adelante “Zapla”): Fundada en 1945 bajo la órbita de la Dirección General de Fabricaciones Militares, se privatizó en 1999. Su única planta se encuentra en Palpalá, provincia de Jujuy.

II.1.1 Análisis de concentración

28. La Tabla 3 muestra las participaciones de mercado por empresa en el período 2013-2016. Se observa que Acindar es la empresa más grande del mercado, ya que concentra más de dos tercios de la producción.

⁵ En este informe por “usina” se hace referencia a las empresas locales productoras de productos de acero no plano.

⁶ No se ha incluido en esta investigación a la firma Aceros Angeletti debido a que su nivel de producción de acero no plano es marginal.

Tabla 3. Participaciones en la producción local de productos de acero no planos - Toneladas (2013-2016)

Año	Acindar	Acerbrag	Sipar	Zapla
2013	63,7 %	16,8 %	17,0 %	2,6 %
2014	70,0 %	14,9 %	13,6 %	1,6 %
2015	69,1 %	14,9 %	13,9 %	2,1 %
2016	68,1 %	15,9 %	13,9 %	2,1 %
Promedio	67,8 %	15,6 %	14,5 %	2,1 %

Nota: Las participaciones se calculan como porcentaje de la producción interna, sin incluir importaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las empresas.

29. Si se consideran las participaciones anuales de las usinas en la producción nacional se observa que no han variado en forma significativa a lo largo del período 2013-2016. Sin embargo, se observa un aumento de la participación de Acindar punta a punta (de 64 % a 68 %) y una disminución de la de Sipar (de 17 % a 14 %).⁷
30. Desagregando la información entre las principales líneas de productos no planos, en la Tabla 4 se observa que Acindar resulta un claro líder en todas las categorías de producto. Mientras en barras de acero para hormigón armado participa con el 54 % para el período 2013-2016, en el caso de mallas y alambón se ubica en el rango de entre 60 % y 70 % y en alambres, perfiles, barras laminadas y planchuelas sus participaciones se encuentran en el rango del 80 % al 90 %.

⁷ Debe tenerse en cuenta que en junio de 2017 Sipar puso en marcha una nueva planta con una capacidad instalada para producir 650 000 toneladas anuales de palanquillas de acero, utilizando tecnología de última generación. Ver <https://www.gerdau.com/ar/es/quienes-somos/presencia-en-argentina>.

Tabla 4. Concentración en los mercados de productos de acero no planos por producto – Toneladas (promedio 2013-2016)

Sector	Productos	Acindar	Acerbrag	Sipar	Zapla	HHI
Construcción	Barras de acero para hormigón armado	54,1 %	24,3 %	19,6 %	2,1 %	3906
Agro / Construcción / Industria / Ferretería	Alambres	84,6 %	10,3 %	5,1 %	0,0 %	7289
Construcción	Perfiles	80,6 %	2,5 %	16,4 %	0,5 %	6772
Construcción / Industria	Mallas	66,4 %	20,4 %	13,3 %	0,0 %	5002
Construcción / Industria	Alambrón	60,9 %	11,1 %	27,7 %	0,3 %	4599
Industria	Barras Laminadas	81,0 %	1,7 %	15,9 %	1,4 %	6817
Construcción	Planchuelas	83,3 %	0,0 %	16,7 %	0,0 %	7218

Nota: Las participaciones se calculan como porcentaje de la producción interna, sin incluir importaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las usinas.

31. Dado que el producto más importante en la Argentina es la barra de acero para hormigón, la Tabla 5 muestra la evolución de las participaciones de mercado para ese producto en particular.

Tabla 5. Participaciones de mercado en la producción de barras de acero para hormigón (2013-2016)

Año	Acindar	Acerbrag	Sipar	Zapla
2013	50,8 %	26,9 %	19,6 %	2,8 %
2014	55,3 %	25,7 %	16,6 %	2,4 %
2015	54,7 %	25,4 %	16,6 %	3,4 %
2016	55,1 %	25,8 %	15,4 %	3,7 %

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las usinas.

II.1.2 Barreras a la entrada

32. La industria siderúrgica en general es intensiva en el uso de capital y requiere de significativas inversiones, no sólo para la expansión de capacidad, sino también para el mantenimiento de máquinas y equipos de producción. Dados los amplios requisitos de capital y las tasas de rentabilidad del negocio, el monto invertido en activos se recupera en períodos largos de tiempo.
33. A su vez, una parte importante de las amplias inversiones en capital representan costos hundidos, lo cual implica una restricción adicional al momento de decidir el ingreso al mercado, dado la imposibilidad de liquidar los activos. Por otro lado, las funciones de costos de la industria siderúrgica (en las etapas de la acería y de laminación) presentan importantes economías de escala, lo cual dificulta aún más el ingreso al mercado. Ante la presencia de economías de escala, los entrantes al mercado del acero deberían poder captar una importante porción de la demanda para poder producir a costos equivalentes a los de los incumbentes.⁸
34. Otro factor esencial proviene del elevado nivel de integración vertical, ya que por un lado un potencial entrante debería ingresar en los dos segmentos del mercado (aceración y laminación) o depender de las importaciones para abastecerse de insumo.
35. Además, el largo período de tiempo que requiere la planificación y ejecución de las inversiones en el sector constituye una restricción adicional al ingreso al mercado. Por ejemplo, la planificación, la ingeniería, la ejecución y la puesta a punto de una planta para producir laminados no planos es un proceso que lleva mucho tiempo.
36. Por otro lado, si se considera la evolución de la oferta interna de laminados no planos en el largo plazo se observa que las firmas que se desempeñan en la actualidad, aunque han sufrido cambios de sus controlantes (el 94 % de la oferta actual es explicado por firmas extranjeras), vienen funcionando desde hace más de 50 años y Acindar, en particular, fue absorbiendo a otras tradicionales firmas del sector como Gurmendi y Santa Rosa, con lo cual el número de competidores se ha ido reduciendo.

⁸ Alternativamente, una empresa podría instalarse con la intención de exportar la producción. Sin embargo, para que esa opción resultara viable, debería tener alguna ventaja de localización que es difícil en Argentina, que no dispone de materia prima y está alejada de los principales centros de consumo.

37. De todo lo expuesto, se concluye que las barreras a la entrada para producir acero son altas.⁹

II.2 Importaciones de productos de acero no plano

38. Según la información disponible en la Cámara Argentina de Acero, las importaciones de productos de acero no plano en 2017 representaron un 13,2 % de la producción interna y un 12,0 % del consumo aparente.

39. De acuerdo con lo manifestado durante las audiencias informativas realizadas en esta Comisión Nacional,¹⁰ los productos que se importan son, en la mayoría de los casos, productos complementarios a los que se elaboran en la Argentina y en los casos en los que se importan productos sustitutos se trata de compras spot.

40. La información de la Tabla 6, que muestra las importaciones por tipo de producto, combinada con la Tabla 2 confirma estas afirmaciones. Se observa que los productos de mayor participación en las importaciones, exhiben una participación mucho menor dentro de la producción local. Por ejemplo, los dos principales productos importados (perfiles y barras laminadas) representan el 45 % y el 20 %, respectivamente, de las importaciones pero sólo el 9 % y 6 % de la producción nacional. Inversamente, las barras de acero para hormigón, el principal producto elaborado en el país, exhiben una participación del 45 % de la producción local y sólo el 11 % de las importaciones.

⁹ Cabe aclarar que este análisis se refiere a la probabilidad de entrada para producir acero y no para “ofrecer” acero, lo cual podría hacerse a través de importaciones. Las dificultades para ofrecer acero a través de importaciones se explican en las secciones II.2 y IV.

¹⁰ Información obrante a fs. 3084-3086, 3174-3178, 3277-3279, 3280-3287, 3347-3349, 3626-3628 y 3690-3692.

**Tabla 6. Importaciones de los principales productos no planos
(Agregado 2012-2017)**

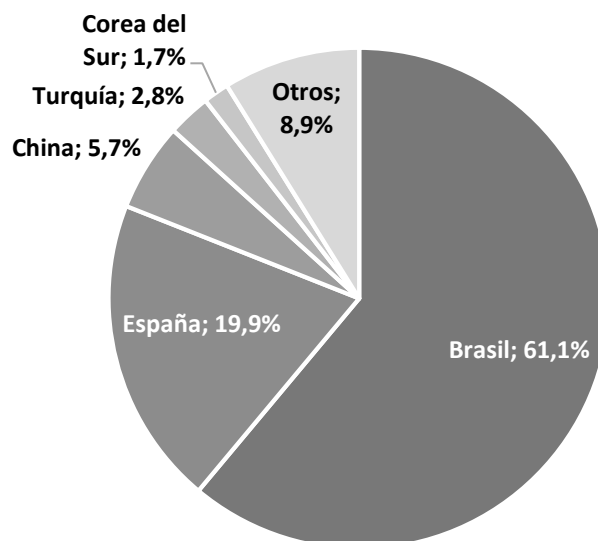
Producto	Importaciones (Toneladas)	Participación en las importaciones (%)
Perfil	606 555	44,6 %
Barras Laminadas	270 354	19,9 %
Barras de acero para hormigón armado	150 019	11,0 %
Alambre	149 006	11,0 %
Alambrón	111 906	8,2 %
Planchuelas	70 660	5,2 %
Mallas	1809	0,1 %
Total	1 360 309	100 %

Fuente: Aduana, Sistema María.

II.2.1 Identificación de importadores y países de origen

41. Brasil explica más del 60 % de las importaciones de productos de acero no plano. Este dato resulta relevante dado que las tres principales usinas que operan en Argentina pertenecen a grupos económicos que también producen acero no plano en Brasil. La distribución de las importaciones según el país de origen se muestra en el Gráfico 2.

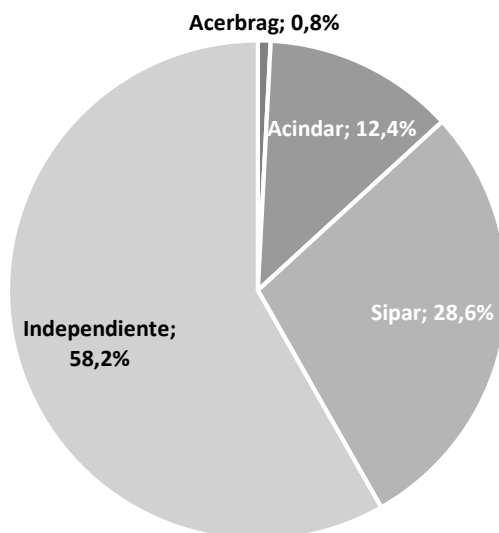
**Gráfico 2. Origen de las importaciones de productos de acero no plano
Toneladas (Agregado 2012-2017)**



Fuente: Aduana, Sistema María.

42. En cuanto a los importadores, es importante aclarar que gran parte de las importaciones de productos de acero no plano son realizadas por las mismas usinas productoras. El Gráfico 3 muestra que las importaciones de las usinas representan alrededor del 40 % del total de importaciones de productos de acero no plano. Si se toman las barras de acero para hormigón armado, que es el producto más importante en la Argentina, la participación de las usinas en las importaciones aumenta al 78 % del total.

**Gráfico 3. Participación de las usinas en las importaciones – Todos los productos de acero no planos
Toneladas (Agregado 2012-2017)**



Fuente: Aduana, Sistema María.

43. En conclusión, las importaciones de productos de acero no plano representan una pequeña proporción del consumo local, corresponden principalmente a productos que no se producen internamente y una proporción importante de ellas proviene de las propias acerías locales.

II.2.2 Principales restricciones a las importaciones

44. En relación a los productos de acero no plano se verifican dos tipos de restricciones normativas a las importaciones:

- a. Los aranceles de importación, que varían según el tipo de producto y
- b. Las barreras para-arancelarias, principalmente las llamadas Licencias No Automáticas (en adelante “LNA”).

45. En lo que se refiere a los aranceles de importación, estos varían según el tipo de producto, entre 12 % y 14 %. La Tabla 7 a continuación muestra los aranceles de

importación para todas las categorías de productos de acero no planos que se producen en la Argentina.

Tabla 7. Aranceles de importación por categoría de producto

Producto	Arancel de importación
Perfil	12 %
Barras Laminadas	12 %
Barras de acero para hormigón armado	12 %
Alambre	12 %
Alambrón	12 %
Planchuelas	12 %
Mallas	14 %

Fuente: Nomenclador Externo Común.

46. La principal barrera normativa para-arancelaria es la que se refiere al régimen de LNA. El carácter “no automático” de las licencias implica que los importadores de los productos alcanzados deberán estar inscriptos en el Registro Único del Ministerio de Producción, deberán completar el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), deberán aportar la información exigida y además podrán ser sujetos de requerimientos de información y/o documentación adicional por parte de la Dirección Nacional de Facilitación del Comercio Exterior, en cualquier instancia del trámite. Además, podrá darse intervención a los organismos técnicos competentes o tomar antecedentes de fuentes informativas propias o de terceros y requerir al importador las aclaraciones que se consideren necesarias.
47. El conjunto de barreras para-arancelarias que aplican a los productos de acero no plano fue reduciéndose a partir de diciembre de 2015. Como primera medida, por Resolución 5/2015 del Ministerio de Producción se dejó sin efecto el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI).¹¹ En su lugar, se estableció el régimen de LNA que se describió anteriormente y que aplica únicamente a un grupo limitado de productos.

¹¹ Las DJAI fueron creadas por Resolución General de AFIP 3252 publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2012 y adoptado por la Secretaría de Comercio Interior el 11 de enero de 2012 por medio de la Resolución 1/2012. Para realizar cualquier importación, era necesario completar una DJAI, que debía aprobar el gobierno. Este mecanismo fue muy efectivo para obstaculizar las importaciones, ya que el gobierno “observaba” las DJAI de manera discrecional, y el Banco Central de la República Argentina (BCRA) no giraba los fondos necesarios para pagar las importaciones. La Resolución General de AFIP 3823 publicada en el Boletín Oficial el 22 de diciembre de 2015 dejó sin efecto las DJAI.

48. En lo que concierne a los productos de acero no plano, la Resolución 5-E/2018 del 8 de enero de 2018 de la Secretaría de Comercio, eliminó todas (16) las posiciones arancelarias correspondientes a productos de acero no planos básicos que existían hasta ese momento. Sin embargo, aún persisten 10 posiciones arancelarias que comprenden productos siderúrgicos derivados del acero no plano que están alcanzadas por el régimen de LNA.¹²
49. Además de las cuestiones relacionadas puramente con aranceles y licencias no automáticas detalladas en los párrafos precedentes, existen otros aspectos que dificultan la importación de productos de acero no plano. Entre ellas, el hecho de que para importar en grandes cantidades es necesario inmovilizar una suma importante de dinero y presenta otras desventajas tales como plazos de entrega, trámites y gestiones a realizar, para la nacionalización del producto, además de importantes cuestiones administrativas y costos logísticos. Por otra parte, las compras spot en el exterior requieren de mucha planificación, lo cual contrasta con el aprovisionamiento interno, que es continuo.
50. Por último, las exclusividades en los contratos de distribución que se detallan en la sección IV implican que el potencial importador debe también desarrollar su propia red de distribución para llegar a los consumidores finales.

III. ANÁLISIS DE LOS PRECIOS

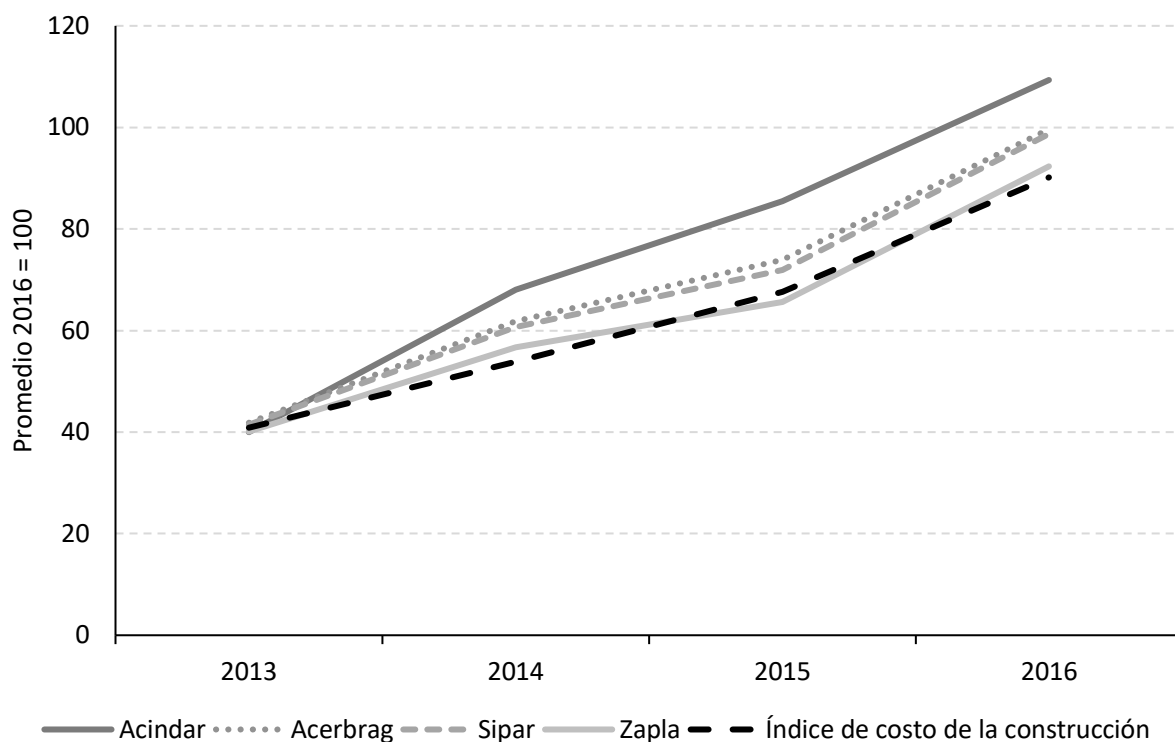
51. Dada la gran variedad de productos que se producen internamente, el análisis de los precios que se expone a continuación se refiere únicamente a la barra de acero ADN 420 utilizada para hormigón armado, que es el producto que mayor participación tiene en la producción local, además de ser uno de los pocos que es producido por todas las usinas locales.

III.1.1 Precios internos: comparación entre usinas

52. Los precios efectivamente cobrados por la barra ADN 420 entre las distintas usinas son muy similares. En el período 2013-2016, en promedio el precio de la usina más cara ha sido un 18 % más alto que el de la usina más barata. El Gráfico 4 muestra la evolución de los precios de las cuatro empresas del sector en el período 2013-2016.

¹² Las posiciones arancelarias alcanzadas son; 7308.40.00 (material de andamiaje), 7312.90.00 (Trenzas Galvanizadas), 7313.00.00 (Alambre de Púas), 7317.00.90 (Clavos), 7318.12.00 (Tornillos), 7318.14.00 (Tornillos), 7318.15.00 (Tornillos), 7326.11.00 (Bolas para Molienda), 7326.19.00 (Forjas), 7326.90.90 (Manufactura de acero, constituida por un perno de 1,50 cm de largo). Ver Resolución 5-E/2018 de la Secretaría de Comercio. De estos productos, únicamente dos son producidos internamente por las usinas: las trenzas galvanizadas y las bolas para moliendas. En ambos casos, el único productor local es Acindar.

Gráfico 4. Evolución de los precios corrientes de la barra de acero ADN 420 – Índice: promedio 2016 = 100 (2013-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por las empresas.

53. El gráfico muestra que los precios han evolucionado de manera similar para las cuatro empresas durante este período. Los precios de Acindar son los más altos del mercado, mientras que los de Zapla son los más bajos. Los aumentos de precio punta a punta van desde 130 % en el caso de Zapla hasta 173 % en el caso de Acindar. A modo de referencia, el aumento del índice del costo de la construcción durante este período fue del 121 %.

III.1.2 Precio local y paridad de importación

54. Un indicador de la presión competitiva que ejercen las importaciones sobre las empresas locales proviene de la comparación entre el precio doméstico de un producto y el precio de ese mismo producto importado. A fin de realizar una correcta comparación entre esos dos precios, es necesario tener en cuenta, además del valor con el que las importaciones se registran en la aduana, los gastos que necesariamente debe pagar el importador para disponer del producto en condiciones similares a las del producto producido localmente. Es decir, al precio de importación deben sumarse los aranceles de importación, costos de transporte y otros costos asociados a la nacionalización del producto, como impuestos y despacho aduanero. Esto es lo que se conoce como el precio de “paridad de importación”, que es lo que efectivamente corresponde comparar con el precio local. A los efectos de este informe, se ha calculado la paridad de importación de

acuerdo con la ecuación que se muestra a continuación para un determinado mes t :

$$\begin{aligned} \text{Paridad Importación}_t \\ = PFOB_t \times (1 + TR_t) \times (1 + AI_t + DA_t + GP_t + CF_t + TI_t), \end{aligned}$$

55. donde $PFOB$ representa el mínimo precio FOB de importación, TR es la incidencia porcentual del costo de transporte hasta el puerto, incluyendo seguro y flete, AI es el arancel de importación, DA es la incidencia porcentual del costo del despacho de aduana, GP del gasto portuario, CF del costo financiero y TI del costo del transporte interno hasta el depósito del importador. El costo de transporte y de seguro se ha calculado como un porcentaje del precio FOB, mientras que todos los demás costos han sido estimados como porcentaje del precio CIF (precio FOB más costos de seguro y flete).¹³
56. Para el caso particular bajo análisis, se ha calculado el precio de paridad de importación a partir del precio FOB de las importaciones de barra ADN 420 de 10 mm de espesor y 12 m de largo en Chile para 2017.¹⁴ Dado que este precio ya contiene el costo de transporte hasta Chile, el costo de transporte que se incluye es el del producto de Chile a la Argentina. A este valor se le sumó un arancel de importación para este producto del 12 %, correspondiente a importaciones por fuera del Mercosur. El resto de los costos se estimaron utilizando información de la Comisión Nacional de Comercio Exterior según el siguiente detalle: despacho de aduana, 2,2 %, gastos portuarios, 2,2 %, flete hasta depósito, 1,1 % y costos financieros, 1,4 %.¹⁵
57. Utilizando esta metodología se encuentra una brecha entre el precio de la barra de acero ADN 420 efectivamente cobrado por las usinas en la Argentina y el precio de paridad de importación de entre 42 % y 51 %.¹⁶
58. En conclusión, las importaciones no parecen ser un disciplinador efectivo de los precios internos de la barra de acero ADN 420. Esto confirma la conclusión obtenida en el Estudio de Mercado.

¹³ La metodología para el cálculo de la paridad de importación y los valores utilizados para el cálculo de los gastos de despacho de aduana, gastos portuarios y costos financieros han sido provistos por la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

¹⁴ Esta información fue relevada por la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

¹⁵ Los costos financieros contemplan 45 días de costo por pago anticipado y los anticipos de impuestos (IVA, Ingresos Brutos y Ganancias).

¹⁶ Un análisis de sensibilidad sobre los parámetros que aumente en un 15 % el precio de paridad de importación sigue arrojando una brecha no menor al 25 %.

IV. RED DE DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS DE ACERO NO PLANO

59. La industria siderúrgica presenta una compleja estructura de distribución en la cual los productos llegan desde las acerías al usuario final ya sea a través de ventas directas, en general de gran escala y a grandes clientes, o por medio de distribuidores.
60. La relación entre las usinas y las empresas distribuidoras adquiere diferentes matices que varían según la empresa productora. Por un lado, las ventas pueden canalizarse vía centros de distribución propios como es el caso de Acindar y su empresa distribuidora CDSA S.A. También es el caso de Sipar a través de la empresa SIDERCO S.A. En ambos casos, las distribuidoras son enteramente controladas por las usinas productoras. Por otro lado, se encuentran los distribuidores que mantienen convenios de exclusividad con las usinas, pero en las que estas últimas no poseen participación accionaria. Dicho canal de distribución ha tomado especial relevancia en el mercado durante los últimos años, teniendo en cuenta que Acindar llegó a canalizar en 2016 un cuarto de su producción total a través de su red de distribuidores exclusivos (la comúnmente llamada “Red Acindar”), como se explicará con más detalle en la siguiente sección. El otro caso de distribución exclusiva en el mercado, aunque a menor escala, es el de Sipar, que, de acuerdo con la información obrante en el expediente, mantiene un contrato de exclusividad con una única empresa, Ivanar, por medio de la cual comercializa aproximadamente el 4 % de su producción total.¹⁷
61. Por último, la distribución de productos puede darse a través de la operatoria de distribuidores independientes. Este segmento está en general dominado por empresas multiproducto que distribuyen diversos productos siderúrgicos o productos para la construcción. Algunos de ellos también se encargan de agregarle valor a los productos que adquieren de las usinas.

IV.1 La red de distribución de Acindar

62. En líneas generales, Acindar cuenta con una compleja red de distribución de sus productos. Los canales de distribución de Acindar se clasifican en: 1) venta directa al consumidor final, 2) venta a través de centros de distribución de propiedad de la acería, 3) venta a distribuidores con convenios de exclusividad con el productor

¹⁷ De las respuestas a los pedidos de información que realizó esta CNDC a las usinas se desprende que Zapla no cuenta con contratos de exclusividad con distribuidores. Por su parte, Acerbrag respondió que el 83 % de su producción se destina a empresas distribuidoras. Sin embargo, la empresa no aclaró si cuenta con convenios de exclusividad y/o tiene vinculación societaria con dichos distribuidores.

(pero sin participación accionaria), 4) venta de mercaderías en consignación a distribuidores y 5) venta a distribuidores independientes.

63. Acindar comenzó a gestar en el año 2005 un proceso de integración vertical con firmas distribuidoras que fue cambiando la configuración del mercado aguas abajo, fundamentalmente a través de la aparición de distribuidores que operan con Acindar por medio de dos modalidades: distribuidores exclusivos y distribuidores con stock Acindar,¹⁸ sumadas a los centros de distribución que son propiedad de Acindar.
64. La participación de cada uno de los canales en las ventas de Acindar ha variado durante los últimos años. Desde 2009 hasta 2016 las ventas de Acindar a través de distribuidores independientes han caído un 43 % y las de distribuidores con algún tipo de convenio de exclusividad aumentó un 108 %; entre ellos se destacan los distribuidores exclusivos que aumentaron un 164 % su participación en las ventas totales de Acindar.
65. Asimismo, se ha observado que si se excluyen las ventas directas a usuarios finales, cerca del 65 % de las ventas de Acindar se distribuye por la vía de convenios de exclusividad.
66. Este cambio en la configuración de la red de distribución de Acindar implica un mayor grado de integración vertical del mercado de los productos de acero no plano. En particular, y teniendo en cuenta las cláusulas que se desprenden de los acuerdos verticales que se analizan más abajo, el aumento en las ventas que se canaliza a través de distribuidores exclusivos, podría traer aparejados problemas de competencia no solo en el segmento de la distribución sino también en el de la comercialización de productos a usuarios finales, a través de la imposición de precios mínimos y condiciones comerciales por parte de Acindar a sus distribuidores exclusivos y de la necesidad, para potenciales entrantes, de contar con una red de distribución propia.¹⁹

IV.2 Acuerdos de exclusividad de Acindar

67. Esta sección hace hincapié en los acuerdos verticales que Acindar mantiene con sus distribuidores exclusivos, los cuales están plasmados en una denominada “oferta de entendimiento comercial” (en adelante, la “Oferta”) que permite a la

¹⁸ La operatoria de los distribuidores con stock Acindar es muy similar a la de los distribuidores exclusivos de Acindar, con la salvedad de que el distribuidor no es propietario de la mercadería, sino que la mantiene en consignación. En consecuencia, Acindar mantiene relación con distribuidores exclusivos de dos maneras: Contrato Stock Acindar (DSA) y Contrato de exclusividad Acindar (DEA).

¹⁹ Ver párrafos 72 y 73.

empresa firmante convertirse en un integrante de la red de venta de Acindar (en adelante “Red Acindar”) como distribuidor exclusivo de Acindar (en adelante “DEA”).

68. En líneas generales, un DEA es una persona jurídica sin participación accionaria de Acindar, que adquiere productos de Acindar y los vende por su cuenta y orden, y que se compromete a no comercializar productos que compitan con los productos Acindar. Cabe aclarar que los DEA pueden comercializar productos de otras empresas, siempre que se trate de productos que Acindar no comercializa o que no tiene en stock. Además, el acuerdo aplica sobre una lista de productos específica y previamente definida y acordada, y no necesariamente sobre la totalidad de los productos que los DEA adquieren de Acindar. El acuerdo, además, establece las zonas geográficas de venta donde los DEA pueden comercializar los productos Acindar, así como la obligación por parte de los DEA de aplicar la política y estrategia comercial de Acindar, en lo referido a las condiciones de venta, precios y plazos, entre otros.
69. A fin de controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas los acuerdos de exclusividad, los DEA otorgan a Acindar amplias facultades de auditoría.
70. Como contraprestación, los DEA reciben ciertos beneficios por pertenecer a la Red Acindar, tanto en imagen, marca y publicidad, como en capacitación y bonificaciones especiales. Según fue manifestado por las empresas pertenecientes a la Red Acindar en las audiencias informativas celebradas en el marco de la presente investigación, la principal ventaja de pertenecer a la Red Acindar es la prioridad en las entregas de productos.
71. En cuanto a la duración de la Oferta, se establece un plazo de vigencia, renovable en forma automática.

IV.3 Análisis de los acuerdos de exclusividad desde la óptica de la defensa de la competencia

72. Desde la óptica de la defensa de la competencia, existen ciertos elementos de los acuerdos de exclusividad que merecen especial atención. El primero tiene que ver con el compromiso de los DEA de aplicar la política y la estrategia comercial de Acindar en particular en lo que se refiere a las condiciones comerciales con sus clientes, con el fin de homogeneizar las operaciones de la Red Acindar. Esta particularidad de los acuerdos de exclusividad deja afuera todo tipo de

competencia no basada en precios que pudieran tener los distribuidores exclusivos entre sí.²⁰

73. El segundo aspecto está relacionado con la política de precios de los contratos de exclusividad. En tal sentido, el acuerdo establece ciertas restricciones explícitas a la facultad del DEA de determinar el precio de venta de los productos Acindar que comercializa. Como parte del acuerdo vertical, Acindar establece un sistema de incentivos para que los DEA cobren a sus clientes un precio por los productos alcanzados por el acuerdo vertical con Acindar lo más alto posible.
74. Por su parte, las facultades otorgadas a Acindar para el acceso a su información contable y de control, sumado a la definición de zonas geográficas en las que cada DEA puede operar para la realización de sus ventas, denotan un alto grado de integración vertical en las pautas de comercialización, ya que si bien el DEA adquiere los productos de Acindar, su política de ventas se encuentra influida por las reglas que esta establece.
75. Otro elemento que merece ser analizado es la duración de los acuerdos. Si bien estos establecen un plazo de vigencia, lo cierto es que su renovación se da en forma automática.
76. Por último, se ha observado la existencia de ciertos mecanismos contractuales que podrían dificultar la salida de los DEA, al aplicarles ciertas penalidades en caso de rescisión sin causa. Este tipo de penalidades, que generan barreras para salirse del esquema de distribución exclusiva, podría bloquear potenciales canales de distribución a los competidores de Acindar.

V. CONCLUSIONES

77. El mercado de productos de acero no plano en Argentina está caracterizado por altas barreras a la entrada, producto principalmente de los altos costos de inversión y de la integración vertical de las empresas incumbentes. Por ese motivo, el mercado doméstico está altamente concentrado, con una empresa líder, Acindar, que concentra más de dos tercios de la producción local.
78. Las importaciones de productos de acero no plano representan alrededor del 11 % del consumo aparente. Sin embargo, más del 40 % de las importaciones corresponden a compras realizadas por las mismas empresas productoras y, por lo tanto, no funcionan como competencia de la producción interna. Más aún, los

²⁰ Si bien existen zonas asignadas para la distribución en los contratos de exclusividad, no se ha podido descartar la posibilidad de que algunos DEA tengan zonas en común, lo cual dejaría abierta la posibilidad de competencia entre DEA en esas zonas.

productos importados son mayormente aquellos que no se producen internamente y, por lo tanto, no compiten con la producción local.

79. El análisis de precios muestra que existe una brecha significativa entre el precio interno y el precio de paridad de importación. De esto se concluye que la presión competitiva que ejercen las importaciones es limitada.
80. En definitiva, la alta concentración de mercado y la escasa presión competitiva por parte de las importaciones permitirían inferir una posible posición de dominio de Acindar en el mercado de productos de acero no planos, por lo que sus prácticas comerciales deberían observarse con especial atención.
81. En este marco, la red de distribución exclusiva implementada por Acindar a partir de 2005 tiene características particulares que podrían tener un efecto negativo sobre la competencia en el mercado.
82. En primer lugar, la tendencia creciente que ha mostrado la participación del canal de distribución con algún tipo de exclusividad que alcanzó el 65 % de las ventas (cuando se excluyen las ventas directas a usuarios finales), podría estar limitando la competencia por parte de otras usinas o por parte de los productos importados, al cerrar una parte importante del canal de distribución.
83. En segundo lugar, la injerencia de Acindar sobre las decisiones comerciales de sus distribuidores exclusivos, sumado a la delimitación de zonas geográficas de distribución, les deja a estos un limitado campo de acción para competir vigorosamente entre ellos.
84. Tercero, la injerencia de Acindar en los precios de los distribuidores exclusivos limita la competencia en precios e incentiva a los distribuidores a mantener los precios altos.
85. Por último, la duración de los contratos, sumada a las penalidades que se imponen a los distribuidores en caso de rescisión sin causa genera una situación en la que la exclusividad se extiende en el tiempo de manera prolongada, lo cual exacerba los efectos sobre la competencia que se detallaron más arriba.
86. Por todas estas razones, es recomendable investigar los efectos que esta práctica pudiera tener sobre el interés económico general.

VI. RECOMENDACIONES

87. Por todo lo expuesto en este informe, se recomienda al Señor Secretario de Comercio que inicie una investigación de oficio respecto de presuntas conductas anticompetitivas por parte de Acindar conforme las prescripciones del artículo 1 y del artículo 3 incisos a) y d) de la Ley N° 27.442.

Se deja constancia de que la Lic. María Fernanda Vicens no suscribe el presente por encontrarse en uso de licencia.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Hoja Adicional de Firmas
Anexo firma conjunta

Número:

Referencia: IM 2 - Anexo I - Informe técnico

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 24 pagina/s.