



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Resolución

Número:

Referencia: EX-2023-91143946-APN-DGD#MDP

VISTO el Expediente N° EX-2023-91143946-APN-DGD#MDP, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la denuncia presentada el día 7 de agosto de 2023 ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en el ámbito de la ex SECRETARÍA COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA por parte de la CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO contra las firmas CELULOSA ARGENTINA S.A., LEDESMA S.A. CASA HUTTON S.A.U., CASTINVER S.A.U., STENFAR S.A.I.C., GRAVENT S.A., PAPELES EUROPEOS S.A., RESMACON S.R.L., y PAPELERA PERGAMINO S.A., por la presunta comisión de conductas anticompetitivas, en violación a la Ley N° 27.442 .

Que la denunciante es la CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO, entidad que posee aproximadamente DOSCIENTAS (200) editoriales asociadas.

Que las denunciadas son las firmas CELULOSA ARGENTINA S.A., LEDESMA S.A. que se dedican a la fabricación y comercialización de papel, CASA HUTTON S.A.U. y CASTINVER S.A.U. distribuidoras oficiales de CELULOSA ARGENTINA S.A. y LEDESMA S.A. respectivamente, distribuyen papel nacional e importado; STENFAR S.A.I.C., importadora y distribuidora particularmente de papel de su casa matriz brasilera SUZANO S.A.; GRAVENT S.A. y PAPELES EUROPEOS S.A. importadoras y distribuidoras de papel; RESMACON S.R.L. consignataria oficial de LEDESMA: el SETENTA POR CIENTO (70%) de su volumen de ventas corresponde a papel provisto por LEDESMA S.A.; vende también papel importado que representa entre el CINCO POR CIENTO (5 %) y DIEZ POR CIENTO (10%) de su volumen de venta; y PAPELERA PERGAMINO S.A., (esta última incorporada en la audiencia de ratificación de denuncia) vende papeles de origen nacional que compra a fábricas nacionales como PAPEL PRENSA, Fa.Na.C.A.R. Papel, CELULOSA, COPSI, EUROCOR, siendo insignificante su participación en las importaciones de papel ilustración comprado a través de revendedores.

Que, según la denunciante, la conducta denunciada consistiría en un supuesto abuso de posición dominante

conjunto implementado a través de una práctica de discriminación de precios y precios excesivos, actuando las denunciadas en forma paralela para incrementar los precios a los demandantes del mercado interno; discriminar precios respecto de los demandantes del mercado externo a través de precios sensiblemente más bajos; desvío de la producción al mercado externo provocando el desabastecimiento del mercado interno; y fijando precios excesivos en el mercado interno en relación al precio FOB de importación.

Que asimismo la denunciante solicitó una medida preventiva conforme lo dispuesto en el Artículo 44 de la Ley N° 27442 para que se ordene a las denunciadas de forma inmediata ajustar sus precios de mercado a los valores históricos en dólares, conforme al tipo de cambio aplicable a las importaciones de papel, vigente con anterioridad al año 2020, tomando un promedio de los TRES (3) años anteriores a esa fecha, ordenándose asimismo que no se efectúe discriminación de precios entre las ventas a los mercados locales y las exportaciones.

Que el día 14 de septiembre de 2024, se llevó adelante la ratificación de la denuncia conforme el Artículo 35 de la Ley N° 27.442.

Que mediante Disposición N° 86 de fecha 4 de diciembre de 2023 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, se ordenó correr el traslado dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 en relación a posibles abusos de posición dominante llevados a cabo, en principio, mediante la discriminación de precios entre el mercado interno y el exterior y la fijación de precios excesivos.

Que, en dicha Disposición, la citada Comisión Nacional consideró pertinente incluir en la investigación a la empresa DIMAGRAF S.A. en atención a su tamaño e importancia.

Que Las firmas PAPELES EUROPEOS S.A., GRAVENT S.A., CELULOSA ARGENTINA S.A., CASA HUTTON S.A.U, LEDESMA S.A. CASTINVER S.A.U, PAPELERA PERGAMINO S.A, RESMACONS.R.L., STENFAR S.A.I.C., y DIMAGRAF S.A. brindaron explicaciones en legal tiempo y forma.

Que la conducta denunciada consiste en un presunto abuso de posición dominante conjunta llevado a cabo a través de precios excesivos en el mercado interno tanto del papel obra como del papel ilustración que no estarían justificados en los costos; y discriminación de precios del papel obra entre el mercado interno y el mercado externo (el precio en el mercado interno es superior al precio de exportación).

Que, en virtud de la investigación realizada, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró que debe descartarse la hipótesis de que los aumentos de precios sean el resultado de un abuso de posición dominante conjunta dirigido a apropiarse de una renta diferencial.

Que asimismo la mencionada Comisión Nacional concluyó que no se configuran los elementos de una presunta práctica anticompetitiva de discriminación de precios con fines explotativos en el mercado de papel obra.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA también consideró que no existen elementos consistentes con una presunta conducta anticompetitiva de precios excesivos en el mercado de papel ilustración.

Que en definitiva la citada Comisión Nacional concluyó que no se encuentran configurados los elementos de un abuso de posición dominante conjunta en el mercado nacional de papel obra y papel ilustración consistente en la imposición de precios excesivos y discriminación de precios con respecto a los mercados de exportación, y en consecuencia devino abstracto analizar la admisibilidad de la medida cautelar solicitada por el denunciante.

Que por su parte la firma CELULOSA ARGENTINA S.A. entendió que la denunciante ha incurrido en falsa denuncia y, consecuentemente, solicitó que se apliquen las sanciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 54 de la Ley N° 27442.

Que el referido artículo dispone: “Quien incurriera en una falsa denuncia será pasible de las sanciones previstas en el artículo 55 inciso b) de la presente ley. A los efectos de esta ley se entiende por falsa denuncia a aquella realizada con datos o documentos falsos conocidos como tales por el denunciante, con el propósito de causar daño a la competencia, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales que correspondieren”.

Que la citada Comisión Nacional entendió que más allá de que CELULOSA ARGENTINA S.A. ha rebatido la denuncia con argumentos vertidos por la propia denunciante, y que las restricciones a las importaciones y la crisis económica global en el mercado del papel, así como la coyuntura negativa provocada por los aumentos en los fletes marítimos e insumos de la industria, eran de público conocimiento y debieron ser consideradas por la denunciante previo a efectuar su denuncia, no menos cierto es que no surge “el propósito de causar un daño a la competencia”, por lo que concluyó que corresponde rechazar el pedido de aplicación de sanciones.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. emitió el Dictamen de fecha 19 de septiembre de 2024, correspondiente a la “COND. 1834”, en el cual recomendó al señor Secretario de Industria y Comercio aceptar las explicaciones brindadas por las firmas CELULOSA ARGENTINA S.A., CASA HUTTON S.A.U., LEDESMA S.A., CASTINVER S.A.U., STENFAR S.A.I.C., GRAVENT S.A., PAPELES EUROPEOS S.A., RESMACON S.R.L., PAPELERA PERGAMINO S.A.I.C.A. y DIMAGRAF S.A.C.I.F., declarar abstracta la solicitud de dictado de medida preventiva en los términos del Artículo 44 de la Ley N° 27.442 y ordenar el archivo de las presentes actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 40 del mismo plexo legal; y rechazar el planteo de falsa denuncia fundado en el Artículo 54 de la Ley N° 27.442 efectuado por la firma CELULOSA ARGENTINA S.A. respecto de la CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, y en los Decretos Nros. 480 de fecha 23 de mayo de 2018 y 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Acéptanse las explicaciones brindadas por las firmas CELULOSA ARGENTINA S.A. (CUIT 30-50106215-0), CASA HUTTON S.A.U. (CUIT 30-52551709-4), LEDESMA S.A. (CUIT 30-50125030-5), CASTINVER S.A.U. (CUIT 30-64246376-0), STENFAR S.A.I.C. (CUIT 30-51633688-5), GRAVENT S.A. (CUIT 30-63321780-3), PAPELES EUROPEOS S.A. (CUIT 30-68725549-2), RESMACON S.R.L. (CUIT 33-65226717-9), PAPELERA PERGAMINO S.A.I.C.A. (CUIT 30-53818652-6) y DIMAGRAF S.A.C.I.F. (CUIT 30-51636960-0).

ARTICULO 2°.- Declárase abstracta la solicitud de dictado de medida preventiva en los términos del Artículo 44 de la Ley N° 27.442.

ARTICULO 3°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

ARTICULO 4°.- Recházase el planteo de falsa denuncia fundado en el Artículo 54 de la Ley N° 27.442 efectuado por la firma CELULOSA ARGENTINA S.A. respecto de la CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO.

ARTÍCULO 5°.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by MARZORATI Esteban
Date: 2025.03.17 16:50:33 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2025.03.17 16:50:35 -03:00



AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2023-91143946-APN-DGD#MDP, caratulado “C. 1834 - CELULOSA ARGENTINA S.A. Y OTROS S/INFRACCIÓN LEY 27.442”.

I SUJETOS INTERVINIENTES

I.1. El denunciante

1. La CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO (“CAL”), entidad que posee aproximadamente doscientas (200) editoriales asociadas.

I.2. Las denunciadas

2. Las denunciadas son las siguientes empresas: CELULOSA ARGENTINA S.A. (“CELULOSA”), LEDESMA S.A. (“LEDESMA”) que se dedican a la fabricación y comercialización de papel; CASA HUTTON S.A.U. (“CASA HUTTON”) y CASTINVER S.A.U. (“CASTINVER”) distribuidoras oficiales de CELULOSA y LEDESMA, respectivamente, distribuyen papel nacional e importado; STENFAR S.A.I.C. (“STENFAR”), importadora y distribuidora particularmente de papel de su casa matriz brasilera SUZANO S.A. (“SUZANO”); GRAVENT S.A. (“GRAVENT”) y PAPELES EUROPEOS S.A. (“PAPELES EUROPEOS”) importadoras y distribuidoras de papel; RESMACON S.R.L. (“RESMACON”) consignataria oficial de LEDESMA: el 70% de su volumen de ventas corresponde a papel provisto por LEDESMA; vende también papel importado que representa entre el 5 y 10% de su volumen de venta; y PAPELERA PERGAMINO S.A.¹ (“PAPELERA PERGAMINO”) (esta última incorporada en la audiencia de ratificación de denuncia) vende papeles de origen nacional que compra a fábricas nacionales como PAPEL PRENSA, Fa.Na.C.A.R. Papel, CELULOSA, COPSI, EUROCOR, siendo insignificante su participación en las importaciones de papel ilustración comprado a través de revendedores.

II LOS HECHOS DENUNCIADOS

3. El día 7 de agosto de 2023, se recibió en esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (“CNDC”), una denuncia por presunta violación a la Ley 27.442 (“LDC”).
4. La conducta denunciada, según manifestó la CAL, consistiría en un supuesto abuso de posición dominante conjunto implementado a través de una práctica de discriminación de precios y precios excesivos, actuando las denunciadas en forma paralela para: (i) incrementar los precios a los demandantes del mercado interno; (ii) discriminar precios

¹ Vale aclarar que la empresa se encuentra en concurso preventivo de acreedores, el que tramita ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N.º 8, Secretaría N.º 5.

respecto de los demandantes del mercado externo a través de precios sensiblemente más bajos; (iii) desvío de la producción al mercado externo provocando el desabastecimiento del mercado interno; y (iv) fijando precios excesivos en el mercado interno en relación al precio FOB² de importación.

5. Relató que se habría provocado un alza desorbitada en los precios del papel para impresión durante los últimos años y un aumento artificial de los costos de una industria en sí misma competitiva (la industria editorial) y, por lo tanto, se estaría infringiendo el artículo 3º, inciso h), de la Ley 27.442 (³), en perjuicio de sus asociados.
6. Detalló que: (i) los precios de papeles importados, en el mercado argentino, se han más que duplicado o triplicado en términos de dólares estadounidenses en los últimos dos años, sin que ello tenga relación con los precios internacionales; (ii) respecto del papel obra de producción nacional, en los últimos cinco años se experimentaron alzas superiores al 1500%, significativamente superiores a las experimentadas por los índices generales de precios. Infiere que dicho aumento ha sido posible debido a las restricciones para importar y que no se encuentra justificado en aumentos de costos de producción, impuestos u otros factores objetivos, sino que las empresas denunciadas han aprovechado las limitaciones para importar papel para “elevar los precios conjuntamente” sin competir entre ellas.
7. Por último, acusó a CELULOSA y a LEDESMA de exportar el papel obra para uso editorial a precios inferiores a los que lo venden en el mercado interno: exportan a precios inferiores a los 1000 dólares por tonelada, mientras que venden en el mercado interno a precios marcadamente superiores a ese valor, desviando su producción al exterior generando desabastecimiento y creando presión sobre los precios locales.
8. Calificó dicho accionar de “abismal discriminación” posible debido a las barreras “explícitas y no arancelarias obrantes sobre la importación de papel”, que el papel que se exporta y cuyos precios internos critica la denunciante (por discriminación) es el papel obra; mientras que los precios excesivos los vincula tanto al papel obra como al papel ilustración (este último ofertado por las importadoras-distribuidoras).
9. Finalmente, solicitó una medida preventiva conforme lo dispuesto en el artículo 44 de la LDC, para que se ordene a las denunciadas de forma inmediata ajustar sus precios de mercado a los valores históricos en dólares, conforme al tipo de cambio aplicable a las importaciones de papel, vigente con anterioridad a 2020, tomando un promedio de los tres años anteriores a esa fecha, ordenándose asimismo que no se efectúe discriminación de precios entre las ventas a los mercados locales y las exportaciones.

² El valor FOB (es la sigla de *free on board*: libre a bordo), es el valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo, el cual abarca tres conceptos: costo de la mercancía en el país de origen, transporte de los bienes y derechos de exportación.

³ Art. 3º.- (...) h) Imponer condiciones discriminatorias para la adquisición o enajenación de bienes o servicios sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales.

III EL PROCEDIMIENTO

III.1. La ratificación de denuncia

10. La denuncia fue ratificada el 14 de septiembre de 2023 (acta obrante bajo el número de orden 18).
11. En dicha oportunidad precisó que la conducta denunciada se verifica desde 2018 en relación con el papel obra de producción nacional; y a partir del año 2022 respecto del papel ilustración: hasta el año 2022 rondaba entre 1200 y 1600 dólares la tonelada; en el año 2022, producto de la pandemia asciende a 2400/2900 dólares la tonelada; a partir de ahí comienza a aumentar hasta llegar en la actualidad, aproximadamente, a 6000 dólares la tonelada.
12. Señaló que en el año 2022 todo aumentó porque recién salíamos de la pandemia y había problemas logísticos, pero los aumentos posteriores no tienen lógica ni explicación. El valor FOB de importación volvió a estar a valores históricos (1500 dólares la tonelada) y hoy está entre 2000 y 2500 dólares la tonelada en Latinoamérica.
13. Esta CNDC también consultó a la denunciante por el funcionamiento y vigencia del “Registro de Importación del Sector Editorial” (RISE). En el RISE están listadas aquellas empresas que tramitaron su inscripción para obtener la exención en los derechos de importación de papel para uso editorial.
14. Sobre ese particular, la CAL informó que antes del año 2018 varias empresas estaban registradas en el RISE y hacían operaciones a través de las imprentas, ya que dado el reducido tamaño de las empresas editoriales PyME, la imposibilidad del almacenamiento y otras cuestiones logísticas, las importaciones eran realizadas por las imprentas por cuenta de la editorial. A partir del 2018-2019 las empresas editoriales PyME inscriptas en el RISE dejaron de estarlo ya que el trámite se tornó más burocrático y su aprobación demorada, impidiendo formalizar la importación con cierta previsibilidad (los trámites tardaban entre 6 y 12 meses en aprobarse). Dijo que, a la fecha de ratificación de la denuncia, ninguna empresa socia de la CAL estaba operando con el sistema.

III.2. Traslado del artículo 38 de la LDC

15. Mediante Disposición 86 (DISFC-2023-86-APN-CNDC#MEC) del 4 de diciembre de 2023, se ordenó correr el traslado dispuesto en el artículo 38 de la LDC en relación a posibles abusos de posición dominante llevados a cabo, en principio, mediante la discriminación de precios entre el mercado interno y el exterior y la fijación de precios excesivos.
16. En esa oportunidad esta CNDC consideró pertinente incluir en la presente investigación a la empresa DIMAGRAF S.A. en atención a su tamaño e importancia⁴.

⁴ DIMAGRAF atiende a clientes de todo el territorio nacional a través de su Oficina Central, sus 4 filiales del interior del país, y desde el Centro de Distribución Tigre; posee 15200 m² de depósitos, 7200 tn de stock, 6500 clientes y 50 años en el mercado (ver <https://dimagraf.com/la-empresa/>).

17. El traslado fue legalmente notificado en las siguientes fechas: a CELULOSA, LEDESMA y CASTINVER, el día 6 de diciembre de 2023; a PAPELES EUROPEOS, GRAVENT y STENFAR, el día 11 de diciembre de 2023; y a PAPELERA PERGAMINO, CASA HUTTON, DIMAGRAF y RESMACON, el día 12 de diciembre de 2023.

III.3. Explicaciones

III.3.1. PAPELES EUROPEOS

18. Presentó sus explicaciones en legal tiempo y forma el 28 de diciembre de 2023.
19. Informó que es continuadora de TORRASPAPEL, empresa que se dedicaba a la importación y distribución de papel, y que su actividad se encuentra ampliamente diversificada en distintos tipos de negocio y que el negocio editorial no es importante.
20. Afirmó que: i) no importó papel por el RISE ni exportó, por lo tanto, no pudo incurrir en discriminación de precios; ii) posee una participación de mercado mínima sin entidad por volumen; iii) la empresa compete con todos los denunciados; iv) no existen barreras de ingreso para quienes quieran importar y abastecerse; y v) no entiende por qué la CAL involucra a empresas que solo compran en el exterior y distribuyen en el mercado local.
21. En relación con los precios, manifestó que la CAL desconoce las dificultades que han tenido las empresas importadoras de papel y que el período analizado por la CAL para observar precios ha sido un periodo absolutamente excepcional no solo por las consecuencias de la pandemia del COVID-19 sobre el abastecimiento del exterior (por problemas en las fábricas y los aumentos de fletes internacionales) sino además, por la gran restricción que el gobierno impuso durante ese período para poder importar (que lógicamente por el juego de la oferta y la demanda afecta a precios).
22. Agregó que durante largos meses no se aprobaban las SIRA⁵, o no se podía pagar adelantado al exterior (con la imposibilidad de que las fábricas comenzaran a fabricar y reservar la mercadería), o se aumentaban impuestos (por ejemplo, el impuesto PAÍS a las importaciones).
23. Adujo que la importación viene teniendo importantes sobrecostos que no se reflejan en el valor FOB, por lo tanto, lo que denuncia la CAL se debe a particularidades del mercado no a comportamientos anticompetitivos.
24. Por último, argumentó que toma los precios de las usinas del exterior y sufre las consecuencias de una administración de comercio exterior que ha provocado serios perjuicios al mercado de papel, y concluyó que tanto el contexto externo como el interno (por la acción del propio Estado) impactaron en los precios y, sobre este particular, aportaron diversos artículos periodísticos de especialistas en el tema.

III.3.2. GRAVENT

25. Presentó sus explicaciones en legal tiempo y forma el 28 de diciembre de 2023 (orden 73).

⁵ Siglas de “Sistema de Importaciones de la República Argentina”, que es un sistema electrónico que se utilizó para gestionar las importaciones.

26. Relató que importa papeles y productos similares de diversos orígenes: sudamericanos, asiáticos y europeos; y no exporta ni fabrica papel en la República Argentina, por lo tanto, la empresa es “tomadora” de precios y de las condiciones del mercado mundial, y en su actividad está expuesta a todas las variaciones que la importación viene teniendo en nuestro país.
27. Señaló que la empresa no ha importado a los fines editoriales bajo el régimen del RISE desde marzo del año 2018; que no compra papel obra a LEDESMA ni a CELULOSA; y que la empresa abastece a varios mercados por lo que sus compras e importaciones obedecen a distintos tipos de formatos, gramajes y destinos, incluyendo una serie de usos como: impresiones de folletos, cajas de medicamentos, cartelería, etc.
28. Afirmó que no puede existir posición dominante con tantos jugadores en el mercado (diez según la denuncia); que no existen barreras de entrada ni requisitos particulares para poder importar (solo las normas locales relacionadas con las SIRA, restricciones de pagos al exterior, etc., a las que todos están expuestos); y que existe fuerte competencia entre las empresas locales, tanto las incluidas en la denuncia como otras no incluidas.
29. Relacionó el aumento de los precios con las grandes dificultades para abastecer el mercado debido a la imprevisión y aumento de la financiación a escala global y el aumento en los fletes de más del 300% llegando a más de 700% en rutas asiáticas.
30. Adujo que, sumado a los efectos de la pandemia, se deben considerar otros factores como la guerra Rusia-Ucrania (que provocó el aumento del costo de la energía); las políticas locales (primero las SIMIS y luego las SIRA que provocaron faltantes de algunos productos y sobrantes de otros con efectos sobre los precios y el stock); en el 2021 la entrada en vigencia de las restricciones de pagos al exterior (Comunicación A 7030 del BCRA⁶ y normativa posterior) que implicaron fuertes aumentos en los costos financieros. Afirmó que no existe una conducta anticompetitiva, como argumentó la CAL, sino la consecuencia de la intervención del mercado que afecta los precios y el abastecimiento.
31. Aseguró que esos incrementos no se ven reflejados, en los dos últimos años, en los valores FOB de importaciones, dado que el aumento de precios se debió a condiciones internas.
32. Se refirió luego a los tiempos de fabricación y pago. Sobre este particular dijo que, por las dificultades para efectuar giros al exterior y obtener autorizaciones de importaciones, las operaciones se tornaron absolutamente imprevisibles y costosas.
33. Precisó que ninguna usina de papel a escala global toma pedidos sin pago anticipado, los que estarían bloqueados en nuestro país; y que al tiempo que demora en concretarse ese anticipo (proceso que dura entre tres y cuatro meses) debe sumarse el tiempo de viaje y despacho desde Europa o Asia hacia nuestro país y los mayores costos logísticos y de almacenamiento.
34. Dedujo que, de haberse comportado GRAVENT en el sentido que denuncia la CAL, los incrementos de precio deberían verse reflejados en un aumento importante de la rentabilidad de la empresa, cosa que no se verificó conforme los porcentajes de utilidad que

⁶ Banco Central de la República Argentina.

surgen de sus balances y son los siguientes: año 2020: 3,86%; año 2021: 10,11%; año 2022: 7,93%; y año 2023: 7,20%.

35. Por último, afirmó que: i) no tiene posición dominante y por lo tanto no tiene capacidad para influir en discriminaciones ni precios excesivos; ii) no tiene relación con LEDESMA ni con CELULOSA; y iii) no puede haber afectación económica con una incidencia en el precio del producto (del libro) inferior al 10%.

III.3.3. CELULOSA y CASA HUTTON

36. Brindaron explicaciones en legal tiempo y forma de manera conjunta el 29 de diciembre de 2023.
37. Afirmaron que el papel de impresión es un bien cuyo precio guarda cierta relación con el de la pulpa celulósica, que es un *commodity*.
38. Sostuvieron que CELULOSA ejerció sus derechos constitucionales de llevar adelante una industria lícita, y de comerciar, usar y disponer de la propiedad (Constitución Nacional, art. 14), sin que de ello se derive en menoscabo alguno al bien jurídico que protege la Ley 27.442.
39. Afirmaron que CELULOSA no posee posición dominante, ya que su *market share*, en el momento más alto, sólo alcanzó el 32%, y su competidora LEDESMA poseería una cuota similar de mercado; además, enfrenta competencia sustancial por parte de empresas de mayor tamaño y escala productiva, como la firma SUZANO cuya planta de producción es inmensamente más grande que la de CELULOSA.
40. Manifestaron que las exportaciones de la empresa son decrecientes y constituyen un excedente; además, no impone ninguna cláusula de prohibición de reimportación. Las exportaciones son marginales, solo exporta el 13,5% de su producción. Exporta lo que en el mercado habitualmente se denomina como “*resmitas*” para poder hacer frente a sus compromisos contractuales con RABOBANK. Las exportaciones cayeron un 58% de 2018 a 2023. A su vez, sostienen que los precios de las ventas al mercado extranjero son competitivos internacionalmente de acuerdo al producto y al mercado respectivo.
41. Informaron que CELULOSA se ha financiado en moneda dura (las máquinas que utiliza para producción no se fabrican en el país) y, a fin de hacer frente a sus obligaciones crediticias, necesariamente debe tener exposición al mercado internacional.
42. Consideraron que las supuestas restricciones a las importaciones a través del RISE no son tales, en tanto no existen restricciones a las importaciones. De hecho, las mismas crecieron desde el año 2022, cuando terminó la pandemia.
43. Asimismo afirman que necesitan acceder a dólares a su valor real para cancelar deuda en esa moneda con RABOBANK, a fin de mantener su operatoria industrial sustentable y los canales de venta en el exterior abiertos.
44. Explicaron que la reorientación de la industria papelera a la producción de papel de embalaje con motivo del crecimiento del comercio electrónico; y de la industria editorial a los e-books y audiolibros. En ese sentido, no habría existido desabastecimiento en el mercado interno ni manipulación de la oferta, sino todo lo contrario, en tanto CELULOSA

atendió gran parte de la demanda adicional provocada por la caída de producción de PAPELERA TUCUMÁN S.A. en el año 2020, con la correlativa reducción de sus propias exportaciones.

45. Afirmaron que el intervencionismo y los controles impuestos por los gobiernos precedentes no pueden ser soslayados, y que, dada la distorsión de precios en la economía, los aumentos no fueron excesivos en términos reales y tampoco al tipo de cambio contado con liquidación (CCL), en un periodo en el cual los precios internacionales también sufrieron importantes subas.
46. Por otra parte, consideraron que la demanda en este sector es elástica y existen sustitutos: e-book, audiolibros y PDF. Los consumidores finales no se ven afectados. Además, el costo del papel tiene una mínima incidencia en el costo total de producción de un libro.
47. Por último, sostuvieron que CELULOSA es una Sociedad Abierta y se debe a sus accionistas, que persiguen beneficios, pero, sin embargo, hace muchas décadas que no cobran dividendos ordinarios.

III.3.4. LEDESMA

48. Brindó explicaciones en legal tiempo y forma el 29 de diciembre de 2023.
49. Informó que en el año 2019 cerró su planta de papel ilustración, siendo todo el papel ilustración utilizado en el nuestro país de origen extranjero. A su vez aclaró que LEDESMA no importa papel ilustración.
50. Afirmó que el canal editorial representa solo el 10% de las ventas de LEDESMA y, por lo tanto, no tendría incentivos para realizar prácticas anticompetitivas.
51. En cuanto al mercado global de papel de uso editorial, manifestó que el consumo mundial de papel decayó debido a la pandemia; que el *e-commerce* demanda más papel marrón (de embalaje) generando la reconversión productiva de ciertas fábricas como, por ejemplo, a nivel local, la fábrica PAPELERA TUCUMÁN S.A. que discontinuó la producción de papel obra para dedicarse a papel marrón de embalaje.
52. Agregó que la época de pandemia de COVID-19 hizo reducir sus stocks drásticamente; a partir de la post-pandemia (2021/2022) la demanda se recuperó por la vuelta a la presencialidad y ciertos requerimientos extraordinarios (censo, elecciones, manuales educativos). Para 2022/2023 la demanda se consolidó en valores cercanos a la pre-pandemia, con pedidos extraordinarios como los manuales educativos.
53. Indicó que el principal problema de la oferta tanto de papel obra como de papel ilustración son las restricciones a las importaciones, y no el volumen de exportación ni que se priorice la exportación de papel obra para restringir la oferta local y así aumentar los precios como sostuvo el denunciante. Por el contrario, las exportaciones han ido reduciéndose hasta un 50% para dar prioridad al mercado local.
54. Se refirió también a la baja incidencia del costo del papel en el precio final de los libros, afirmando que el precio de una obra se fija por los derechos de autor y no por el costo del papel siendo la proporcionalidad del mismo un 10% del costo.

55. Por último, solicitó el rechazo de la medida cautelar solicitada por la CAL, indicando que el abastecimiento de papel obra se encuentra garantizado, existiendo la opción de importar directamente tanto papel ilustración como papel obra inclusive con ventajas económicas otorgadas por el RISE.

III.3.5. CASTINVER

56. Brindó explicaciones en legal tiempo y forma el 2 de enero de 2024.
57. Informó que no realiza exportaciones de papel, sino que se dedica a la distribución de papel en el mercado local, siendo LEDESMA su principal accionista y vendiendo papel obra por su cuenta y orden, de acuerdo al contrato de consignación.
58. Por otro lado, afirmó que importa papel ilustración de diversos orígenes, y luego lo revende localmente.
59. En relación con la discriminación de precios en la venta de papel obra, explicó que no realiza exportaciones y que el precio de dicho papel lo establece LEDESMA bajo contrato.
60. Respecto del papel ilustración, manifestó que este es importado por CASTINVER para su reventa.
61. Refirió que la oferta de papel obra y papel ilustración sufrió diversos cambios, a saber: i) cambios en los hábitos de consumo debido al menor uso de papel a nivel mundial por el avance informático, el COVID19, la reducción de costos y la transformación de papeleras enfocadas al papel de embalaje por el *e-commerce*; y ii) el cierre de la planta de papel ilustración de LEDESMA que llevó a CASTINVER a enfocarse en la importación de ese insumo.
62. En lo concerniente al papel obra, dijo que, si bien cayó significativamente la oferta actual, sigue cubriendo el total de la demanda a pesar de ciertos picos extraordinarios como las elecciones, las licitaciones de manuales educativos por parte de organismos públicos y la vuelta a la presencialidad durante el ejercicio 2021/2022. Ya para 2022/2023 el mercado interno de papel obra se recuperó a valores cercanos a la pre-pandemia.
63. Destacó que, debido a su costo superior, ciertas licitaciones de papel ilustración de organismos públicos se volcaron hacia el papel obra, lo que significó un aumento de la demanda.
64. Mencionó luego las dificultades por las que atravesó para importar papel ilustración, relacionadas principalmente con las autorizaciones por parte del gobierno debido al sistema de autorización SIRA y la falta de acceso a los dólares necesarios a través del Mercado Único Libre de Cambios (“MULC”). Llevando a una situación en donde los pagos a los proveedores extranjeros tenían demoras superiores a los seis meses ocasionando que las líneas de crédito con los proveedores del exterior se saturen o bien se corten, elevando los precios considerablemente para nuevas ventas por parte de los mismos.
65. Agregó que, además, llegó a contar con un mínimo valor de stock histórico de 66 toneladas, cuando históricamente el valor fue de 1000 toneladas en sus depósitos. Esa falta de stock generó una aceleración en el flujo de importaciones encareciendo el precio del producto importado.

66. Aclaró que debido a un nuevo contexto político en donde las importaciones y el acceso al MULC fue normalizado, es esperable que el acceso y abastecimiento tanto del papel obra como del papel importado se normalice.
67. Afirmó que el denunciante podrá adquirir los mencionados productos sin restricción alguna con fácil acceso al MULC (tanto la CAL como sus afiliados) con los beneficios impositivos que les acuerda el RISE.
68. Coincidió en que la incidencia del costo del papel en el costo del sector editorial no supera el 10%; y que los mayores costos afrontados por las editoras se deben a factores externos a CASTINVER, principalmente la fuerte intervención estatal con su restricción a la importación y la dificultad del acceso al MULC que generaron problemas de abastecimiento, cuestión que se encuentra por fuera de todo accionar anticompetitivo.
69. Por último, solicitó el rechazo de la medida cautelar.

III.3.6. PAPELERA PERGAMINO

70. Brindó explicaciones el 2 de enero de 2024.
71. En primer lugar, hizo hincapié en que la empresa no fue denunciada y, por lo tanto, debe excluirse de esta investigación, dado que solo fue mencionada al pasar por la CAL durante la audiencia de ratificación de denuncia.
72. Luego, explicó que el mercado de papel para impresiones, desde el lado de la demanda, se encuentra fraccionado en un número alto de empresas; mientras que desde el punto de vista de la oferta se distingue entre la de origen externo y la de origen interno.
73. Describió que la oferta de origen interno se divide en dos grandes empresas: CELULOSA y LEDESMA; mientras que la de origen externo provendría de diversos orígenes, y se vio limitada por las dificultades para obtener las autorizaciones para importar divisas.
74. Afirmó que PAPELERA PERGAMINO ni es una empresa de origen extranjero, ni es la originaria de las dificultades para obtener autorizaciones o divisas, como tampoco es una de las dos firmas que proveen internamente.
75. Detalló que CASA HUTTON y CASTINVER son subsidiarias plenas de CELULOSA y LEDESMA y canalizan en gran parte la provisión de papeles importados, mientras que la denunciada no es subsidiaria de las mencionadas como tampoco exporta, no ha generado alzas exorbitantes de precios ni tiene poder de mercado.
76. Relató, resumidamente, que PAPELERA PERGAMINO es una PYME familiar concursada debido a los avatares económicos del país, que no tiene forma de tener posición dominante, que vende papeles de origen nacional que compra a fábricas nacionales; que es insignificante su participación en las importaciones de papel ilustración comprado a través de revendedores dada su imposibilidad de alcanzar los volúmenes necesarios de compra directa a fábricas internacionales.

III.3.7. RESMACON

77. Brindó explicaciones en legal tiempo y forma el 3 de enero de 2024.

78. Informó que es consignataria oficial de LEDESMA; el setenta (70) por ciento de su volumen de ventas corresponde a papel provisto por LEDESMA; vende también papel importado que representa entre el cinco (5) y el diez (10) por ciento de su volumen de venta.
79. Puntualizó que el papel importado no se exporta porque no se produce en el país (LEDESMA cerró su planta de San Luis en el año 2019) y, por lo tanto, la oferta es cien por ciento de papel ilustración importado; las restricciones a la importación implementadas por el gobierno nacional, restringió su importación y provocó una distorsión en los precios.
80. En relación al papel obra, arguyó que las licitaciones públicas e incluso la impresión de boletas para las elecciones nacionales, provocaron una super producción de papel que afectó significativamente la oferta de papel LEDESMA, al tener que satisfacer dicha demanda. En igual sentido el cierre en el mercado local de PAPELERA TUCUMÁN S.A. restringió aún más la oferta de productos.
81. Sostuvo que a todo ello se debe sumar la tendencia global de consumo, afirmando que el papel se encuentra actualmente en baja por el surgimiento de las herramientas digitales y el cambio de algunas productoras de papel al rubro en alza de kraft (cartones/embalaje para *e-commerce/packaging*). Asimismo, el consumo sostenible y el cuidado del medio ambiente han generado políticas y conductas que afectaron directamente la producción y comercialización del papel.
82. Conjeturó que por todas esas razones el precio se mantiene en alza desde 2020, sin que RESMACÓN intervenga en la formación del precio. Por otro lado, aseguró que LEDESMA, su proveedora mayoritaria, alcanzó récords de producción sin poder satisfacer la demanda interna.
83. Resaltó que no ejerce posición dominante por sí ni en conjunto con las otras denunciadas.
84. Acerca del precio del papel ilustración dijo que se forma por el valor de reposición más un margen de ganancia.
85. Precisó que en un contexto inflacionario y de falta de seguridad sobre cuándo y de qué manera y a qué cotización del dólar iba a poder cancelar lo adeudado a sus proveedores del exterior, como así también si se les iba a permitir volver a comprar y en qué volumen, el cálculo del valor de reposición era imposible. Por ello, y teniendo en cuenta que es un jugador muy pequeño, fijaba los precios mirando y copiando el valor de los mismos en el mercado.
86. Por último, aseveró que no existe afectación al interés económico general ni al particular de la CAL, porque no existe conducta imputable a RESMACÓN.

III.3.8. STENFAR

87. Brindó explicaciones en legal tiempo y forma el 4 de enero de 2024.
88. Informó que se dedica únicamente a la importación de papel comercial principalmente de su casa matriz SUZANO; que no es exportadora de papel, y tiene una participación de mercado mínima tanto respecto del papel obra y como del papel ilustración, por ende, no tiene posición dominante.

89. Afirmó que existen empresas pertenecientes a la CAL que importaron papel obra directamente de su casa matriz SUZANO, a saber: DP ARGENTINA (DOCUPRINT), ELIAS PORTER, ASOCIACIÓN CASA EDITORA SUDAMERICANA.
90. Y agregó que otras firmas también han importado directamente papel ilustración, a saber: AZ EDITORES, EDITORIAL SANTILLANA (KAPELUSZ), ANGEL ESTRADA Y CIA. y ASOCIACIÓN CASA EDITORA SUDAMERICANA.
91. Explicó que no tiene vínculo comercial con las firmas señaladas como causantes de los movimientos de precios CELULOSA y LEDESMA.
92. Respecto de la denuncia de la CAL en cuanto a que el papel ilustración tiene problemas de precio y no de desabastecimiento, puntualizó que abastece al mercado local siendo una de las pocas empresas que aún siguen importando el mencionado papel, y dado el reducido volumen de mercado que maneja este no resulta significativo como para impactar en el precio.
93. Preciso que asume un riesgo empresarial para la importación de papel obra y de papel ilustración, ya que se enfrenta a constantes restricciones cambiarias impuestas por el BCRA y las engorrosas autorizaciones para importar y acceder al MULC; a ello se suma que, a partir del último sistema de control SIRA, el plazo de pago para la firma fue de ciento ochenta (180) días.
94. Indicó que el precio establecido por STENFAR es racional y se ajusta a las condiciones de mercado considerando todo lo mencionado.
95. Por último, infirió que no existe nexo causal entre la conducta denunciada y la responsabilidad que le pretenden endilgar a la firma.

III.3.9. DIMAGRAF ARGENTINA

96. Brindó explicaciones en legal tiempo y forma el 4 de enero de 2024.
97. Informó que es una empresa dedicada a la importación y comercialización de insumos para la industria gráfica y de comunicación visual, tales como: planchas para offset; tintas Offset; cauchos; productos químicos; barnices; lámparas UV; papeles y cartuchos; cartón; lonas; vinilos y demás productos varios; pero no se dedica a la producción de ninguno de esos insumos, sino que importa aproximadamente el 90% y el 10% restante lo adquiere en el mercado interno.
98. Respecto de la venta y distribución de papel para uso editorial, aclaró que únicamente se dedica a la importación y posterior venta de dicho producto, sin prestar servicios de exportación al mercado internacional.
99. También aseveró que no posee posición dominante.

III.4. Medidas previas a la apertura de sumario

100. En atención a lo manifestado en las explicaciones, esta CNDC consideró pertinente requerir información a: (i) CELULOSA y LEDESMA, acerca de su capacidad instalada, toneladas producidas, stocks, toneladas exportadas, ventas internas en toneladas, precio mayorista a terceros y precio a distribuidores propios; precio de exportación y FOB; (ii) CASTINVER y CASA HUTTON: acerca de toneladas vendidas y precio de venta del

papel obra de fabricación nacional; (iii) a PAPELES EUROPEOS S.A., GRAVENT, CASTINVER, CASA HUTTON, DIMAGRAF, PAPELERA PERGAMINO S.A., STENFAR y RESMACON, acerca de toneladas importadas de papel obra, toneladas importadas de papel ilustración, y para cada tipo de papel: precio del país de origen, precio en planta (incluyendo flete, seguros e impuestos) y precio de venta al público.

101. Todas las denunciadas cumplieron el requerimiento en legal tiempo. La información brindada será analizada más adelante para evitar repeticiones innecesarias.

IV ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

102. La conducta denunciada consiste en un presunto abuso de posición dominante conjunta llevado a cabo a través de: (i) precios excesivos en el mercado interno tanto del papel obra como del papel ilustración que no estarían justificados en los costos; y (ii) discriminación de precios del papel obra entre el mercado interno y el mercado externo (el precio en el mercado interno es superior al precio de exportación).
103. La denominación “precios abusivos” se aplica generalmente a casos en los cuales dichos precios representan “precios excesivos”, es decir, precios fijados por un oferente con posición dominante en un mercado, que intenta explotar abusivamente a sus clientes o, indirectamente, a los consumidores de sus bienes o servicios.
104. Por otra parte, con respecto a la práctica de “discriminación de precios”, en tanto sea llevada a cabo por una empresa con posición dominante en algún mercado, puede constituir un abuso explotativo de posición dominante.
105. Con respecto a la “posición dominante conjunta”, se trata de un concepto poco tratado a nivel nacional, que refiere a una situación en la cual un grupo reducido de empresas, sin que ninguna de ellas de manera individual tenga suficiente poder de mercado como para ser considerada un monopolista, puedan, conjuntamente, imponer precios monopolísticos. Ausente la presencia de acuerdos colusivos explícitos, esto ocurre cuando las empresas que participan en un mercado oligopólico con ciertas condiciones de transparencia y homogeneidad del producto, pueden prever sus comportamientos recíprocos y asumen una situación de interdependencia mutua que las lleva a alinear sus decisiones de precio y producción a fin de obtener beneficios extraordinarios⁷.
106. El concepto de posición dominante conjunta en el derecho de competencia de la Unión Europea exige que las empresas en cuestión tengan la capacidad de mantener un comportamiento independiente o de suprimir o reducir de forma drástica los niveles de competencia en el mercado sin tener que recurrir a ningún tipo de práctica colusoria, pero de forma coordinada pudiendo prever sus comportamientos recíprocos⁸.

⁷ Ver: Jaime Folguera Crespo y Borja Martínez Corral, “La posición de dominio colectiva: estado actual de una larga evolución”. Ver:https://frdelpino.es/investigacion/wp-content/uploads/2015/09/DE006-04-La_posicion_de_dominio_colectiva-Varios_autores.pdf.

⁸ Ídem.

107. Si bien la coordinación tácita no puede acreditarse con prueba directa, resulta imprescindible atender a los efectos de la conducta que reflejarían un paralelismo o correlación de comportamiento dirigido a los precios o cantidades.
108. Por ende, en el marco del presente análisis, se procederá a analizar dicho comportamiento recíproco e interdependiente a partir del nivel y evolución que exhiban los precios fijados por las denunciadas.

IV.1. Mercado relevante

109. El mercado está integrado por papeles utilizados para la impresión de libros y otras obras impresas. El papel utilizado a tal fin si bien puede poseer características variables (espesor, peso por unidad de superficie, resistencia y brillo), presenta limitadas posibilidades de sustitución dado que, sin determinadas características técnicas, la impresión puede resultar imposible o resultar en un producto de calidad inaceptable.
110. Desde el lado de la demanda, esta se encuentra fraccionada entre un alto número de empresas editoriales y de materiales impresos, las que carecerían individualmente de poder de mercado. Consta en autos que sólo la CAL tiene más de doscientos (200) asociados, a pesar de que no todas las editoriales están asociadas a dicha cámara.
111. Otro número importante de editoriales se encuentra asociado a la Cámara Argentina de Publicaciones (CAP), entre ellas dos de las más relevantes en términos de volumen de compra de papel para uso editorial: Grupo Editorial Planeta y Penguin Random House. En la página web de la CAP se mencionan las editoriales asociadas, pudiendo observarse que algunas, como Kapelusz y Estrada, se encuentran asociadas a ambas Cámaras⁹.
112. Con relación a la oferta, debe distinguirse entre la de origen interno y la de origen extranjero. La de origen interno se encuentra concentrada fundamentalmente en dos empresas: CELULOSA y LEDESMA que fabrican y venden papel obra para uso editorial, oferta que no se vería amenazada por el ingreso de nuevos competidores. Mientras que la oferta extranjera proviene de distintos orígenes, pero se ha visto limitada por las dificultades para obtener las autorizaciones y divisas necesarias, tanto respecto del papel obra como del papel ilustración.
113. Casa HUTTON y CASTINVER, que operan como distribuidores e importadores de papel, no son empresas independientes sino subsidiarias plenamente controladas, respectivamente, por CELULOSA y por LEDESMA.
114. Asimismo, RESMACON es una consignataria oficial de LEDESMA y también vende papel importado, aunque representa un bajo porcentaje de sus ventas (entre el 5% y el 10%).
115. Existen además otras empresas que actúan como importadoras y distribuidoras en el mercado interno, que fueron involucradas por la denunciante en esta investigación y que se han detallado en el apartado I.2., y otras que no han sido denunciadas que no se incluirán en este dictamen por resultar innecesario, conforme se verá más adelante.

⁹ Sitio web de la Cámara Argentina de Publicaciones. Ver: www.publicaciones.org.ar/listado-de-socios

116. El papel que se produce a nivel nacional es el llamado “papel obra” que se usa para las hojas internas de los libros; mientras que se importa el llamado “papel ilustración” que es de mayor gramaje al igual que el usado para las tapas de los libros y no se fabrica en Argentina.
117. Por otro lado, el papel que se exporta y que sería objeto de discriminación de precios, es el papel obra; mientras que los precios excesivos la denunciante los vincula tanto al papel obra como al papel ilustración.
118. Las presuntas conductas anticompetitivas tendrían efectos a nivel nacional en atención a la atomización de la demanda que involucra a una gran cantidad de empresas editoriales.
119. Las presuntas conductas anticompetitivas, según la denunciante, se habrían llevado a cabo, para el papel de producción nacional, a partir del año 2018; y respecto del papel importado, a partir del año 2022, y continuaría al momento presente.

IV.2. Análisis de las conductas denunciadas

IV.2.1. Papel obra

120. Reiteramos que las dos únicas fabricantes de papel obra nacional son LEDESMA y CELULOSA.
121. En la tabla a continuación se presenta una estimación de las participaciones de mercado de CELULOSA y LEDESMA, considerando la oferta total como la suma de las ventas al mercado interno y las importaciones correspondientes a cada grupo empresario.

Tabla 1: Participaciones de mercado, en toneladas ofertadas y porcentaje (2022-2023)

| Empresa | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | Ton. | % |
| CELULOSA | 111.205 | 55,1% | 87.104 | 52,2% | 97.172 | 57,6% | 108.060 | 54,0% | 113.485 | 52,4% |
| LEDESMA | 74.702 | 37,0% | 63.702 | 38,1% | 61.158 | 36,3% | 82.167 | 41,1% | 90.029 | 41,6% |
| Resto Importaciones | 15.858 | 7,9% | 16.213 | 9,7% | 10.286 | 6,1% | 9.933 | 5,0% | 13.112 | 6,1% |
| TOTAL | 201.765 | 100,0% | 167.019 | 100,0% | 168.616 | 100,0% | 200.160 | 100,0% | 216.626 | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a información obrante en autos.

122. Tal como se desprende de la tabla precedente, CELULOSA y LEDESMA tienen participaciones de mercado del 54% y 39% respectivamente, en el promedio de 2019 y 2023. De este modo, podemos afirmar que, al sumar ambas participaciones de mercado, estas dos empresas tendrían posición dominante conjunta en el mercado nacional de papel obra. Esta circunstancia resulta entonces condición para un eventual “abuso” de dicha posición, cuyo análisis se presenta más adelante.
123. A su vez, el remanente de las empresas que componen la oferta, de origen importado y no asociado a CELULOSA y LEDESMA, promedió el 7% para ese periodo.

124. Es de destacar que en el año 2020 la empresa PAPELERA TUCUMÁN S.A. (que tenía una participación de mercado aproximada del 12%) dejó de fabricar papel para uso editorial y su demanda fue absorbida principalmente por CELUSOSA.
125. A su vez, el crecimiento del comercio electrónico y el reemplazo de los libros en versión papel por los *e-books* y audiolibros, provocaron una reorientación de la industria papelera a la producción de papel de embalaje, estrategia que se vio incrementada con motivo de la emergencia sanitaria de público conocimiento del año 2019.
126. Si bien durante el año 2019 se mantuvieron operativas las plantas de producción tanto de LEDESMA como de CELULOSA, debieron afrontar ciertas dificultades: falta de disponibilidad de recursos financieros para llevar adelante el mantenimiento de las plantas; falta de recursos humanos a causa del aislamiento social obligatorio; aumento de los costos y reducción de la frecuencia de los fletes marítimos; faltante y encarecimiento de los insumos y repuestos importados que se requieren para la producción y para el mantenimiento de las maquinarias.
127. En el período 2019-2021 hubo una caída abrupta del consumo de papel obra, lo que coadyuvó a que la producción se reorientara hacia el papel de embalaje y, a su vez, el Estado Nacional requirió que se siguiera con la fabricación de papel *tissue*.
128. También influyó significativamente en la producción las paradas de las plantas por falta de mantenimiento no voluntario, lo que derivó en una menor oferta en el mercado interno. Concomitantemente, la demanda de papel para uso editorial se incrementó durante 2022 y 2023 desde el sector privado, y por parte del Estado por eventos extraordinarios como el censo, las elecciones y la impresión de contenidos educativos que se encontraban postergados.
129. Asimismo, las importaciones no disminuyeron en relación al año 2018 (pre-pandemia), al contrario de lo que sostiene el denunciante, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 2: Toneladas importadas de papel obra para las empresas denunciadas (2018-2023)

| Papel obra - TONELADAS IMPORTADAS | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Empresa | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| GRAVENT | 1.618 | 8.795 | 8.183 | 4.310 | 2.590 | 7.120 |
| PAPELES EUROPEOS | 1.727 | 0 | 1.325 | 359 | 497 | 260 |
| STENFAR | 4.330 | 4.072 | 4.293 | 2.332 | 4.179 | 2.511 |
| CASA HUTTON | 0 | 0 | 128 | 83 | 107 | 17 |
| CASTINVER | 26 | 27 | 24 | 58 | 22 | 489 |
| DIMAGRAF | 2.496 | 2.949 | 2.383 | 3.217 | 2.143 | 2.956 |
| RESMACON | 30 | 42 | 29 | 68 | 524 | 265 |
| TOTAL | 10.227 | 15.885 | 16.365 | 10.427 | 10.062 | 13.618 |

Fuente: Elaboración propia en base a información obrante en autos.

130. A continuación, se puede observar la capacidad instalada de CELULOSA y LEDESMA, la producción total y el destino al mercado interno y a exportación para el período 2018-2022.

Tabla 3: Capacidad instalada, producción total y exportación, en toneladas (2018/2023)

| CELULOSA - PAPEL OBRA | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| CAP.INSTALADA (TON.) | 130.000 | 130.000 | 130.000 | 130.000 | 130.000 | 130.000 |
| PRODUCCIÓN (TON.) | 122.969 | 121.817 | 96.102 | 102.657 | 114.578 | 122.176 |
| VTA TOTAL (TON.) | 114.808 | 111.205 | 86.976 | 97.089 | 107.953 | 113.468 |
| VTA MERC.INTERNO (TON.) | 82.463 | 82.776 | 67.927 | 77.784 | 92.993 | 99.467 |
| VTA EXPORTACIONES (TON.) | 32.345 | 28.429 | 19.049 | 19.305 | 14.960 | 14.001 |

| LEDESMA - PAPEL OBRA | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| CAP.INSTALADA (TON.) | 129.000 | 129.000 | 127.000 | 127.000 | 127.000 |
| PRODUCCIÓN (TON.) | 111.776 | 100.220 | 90.901 | 111.596 | 112.719 |
| VTA TOTAL (TON.) | 96.074 | 79.900 | 77.611 | 101.350 | 99.673 |
| VTA MERC.INTERNO (TON.) | 74.675 | 63.678 | 61.100 | 82.145 | 89.540 |
| VTA EXPORTACIONES (TON.) | 21.399 | 16.222 | 16.511 | 19.205 | 10.133 |

Fuente: Elaboración propia en base a información obrante en autos.

IV.2.1.1. Precios excesivos

131. En la presente sección se procederá a analizar la presunta realización de una conducta de precios excesivos en el mercado de papel obra nacional por parte de CELULOSA y LEDESMA.
132. En la tabla a continuación se presentan los precios cobrados por las empresas nacionales y los precios del papel obra importado (elaborado a partir de un muestreo de facturas).

Tabla 4: Precio final del papel obra cobrado por las empresas nacionales y las importadoras (2018-2023)

| Empresas | Precio Final (U\$S) | | | | | |
|---------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| GRAVENT (IMPORTADO) | 2.071 | 1.873 | 1.664 | 1.992 | 2.580 | 3.624 |
| PAPELES EUROPEOS (IMPORTADO) | 3.359 | 3.233 | 1.724 | 2.015 | 3.197 | 3.053 |
| STENFAR S.A.U. (IMPORTADO) | 1.254 | 1.244 | 1.115 | 1.202 | 3.349 | 4.605 |
| CASA HUTTON (Distrib. Celulosa) | 1.285 | 1.186 | 1.059 | 1.286 | 1.875 | 2.149 |
| CASA HUTTON - (IMPORTADO) | 1.737 | 1.883 | 1.814 | 1.492 | 3.913 | 7.635 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| CASTINVER - (Distrib. Ledesma) | 1.741 | 1.197 | 1.126 | 1.357 | 1.757 | 2.261 |
| CASTINVER - (IMPORTADO) | 1.752 | 1.641 | 1.583 | 1.530 | 2.358 | 4.264 |
| DIMAGRAF (IMPORTADO) | 2.592 | 2.621 | 2.647 | 2.511 | 2.892 | 3.805 |
| RESMACON (IMPORTADO) | 4.205 | 2.835 | 3.647 | 3.589 | 3.800 | 3.800 |
| CELULOSA | 1.062 | 1.003 | 937 | 1.059 | 1.483 | 1.744 |
| LEDESMA | 1.174 | 1.137 | 1.046 | 1.159 | 1.629 | 1.968 |

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por las denunciadas.

Tabla 5: Variación porcentual del precio final del papel obra, por empresa (2018-2023)

| Empresas | PRECIO FINAL (U\$S) | | | | |
|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Var.% 2019 vs 2018 | Var.% 2020 vs 2019 | Var.% 2021 vs 2020 | Var.% 2022 vs 2021 | Var.% 2023 vs 2022 |
| | GRAVENT (IMPORTADO) | -10% | -11% | 20% | 30% |
| PAPELES EUROPEOS (IMPORTADO) | -4% | -47% | 17% | 59% | -5% |
| STENFAR (IMPORTADO) | -1% | -10% | 8% | 179% | 37% |
| CASA HUTTON (Dist. Celulosa) | -8% | -11% | 21% | 46% | 15% |
| CASA HUTTON - (IMPORTADO) | 8% | -4% | -18% | 162% | 95% |
| CASTINVER - (Dist. Ledesma) | -18% | -4% | 21% | 26% | 21% |
| CASTINVER - (IMPORTADO) | -6% | -4% | -3% | 54% | 81% |
| DIMAGRAF (IMPORTADO) | 1% | 1% | -5% | 15% | 32% |
| RESMACON (IMPORTADO) | -33% | 29% | -2% | 6% | 0% |
| CELULOSA | -6% | -7% | 13% | 40% | 18% |
| LEDESMA | -3% | -8% | 11% | 41% | 21% |

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por las denunciadas.

133. En lo que respecta a los precios se advierte que se ubican en niveles y exhiben variaciones muy disímiles a lo largo de todo el periodo que no son consistentes con un paralelismo de precios o interdependencia. Esto permite descartar una supuesta conducta basada en el abuso de una posición dominante “conjunta”.
134. A su vez, entre los años 2018 y 2023 (cuando se habría realizado la conducta bajo análisis), tanto sus precios de venta directa de fábrica de CELULOSA y LEDESMA, como los precios cobrados a través de sus distribuidores exclusivos (a saber, CASA HUTTON y CASTINVER, respectivamente), son sistemáticamente inferiores a los precios importados, valuados en dólares al tipo de cambio oficial.
135. En efecto, mientras que los precios en dólares de CELULOSA y LEDESMA se ubicaron en los USD 1.215 y USD 1.352, respectivamente, para el promedio 2018 y 2023, los precios de importación de sus respectivas distribuidoras (CASA HUTTON y CASTINVER) se

ubicaron en USD 3.079 y 2.188, mientras que los precios de STENFAR, empresa independiente y representante del grupo brasileiro SUZANO, se encuentran en los USD 2.128.

136. A su vez, en lo que respecta a las variaciones, se advierte que ya desde 2019 se produce una contracción de los precios en dólares que se profundiza durante los años del COVID-19. Luego, en los años posteriores, se produjo efectivamente un incremento de precios en dólares considerable por parte de todas las empresas. Sin embargo, mientras que las variaciones anuales de CELULOSA y LEDESMA entre 2022 y 2023 promediaron el 29% y 31%, respectivamente, los precios de las importaciones de sus respectivas distribuidoras se incrementaron en promedio un 129% y 67%. A su vez, los precios de las importaciones de STENFAR se incrementaron un 108%.
137. De este modo, los incrementos de CELULOSA y LEDESMA, partiendo de un nivel más bajo a los precios de importación e inferiores a los incrementos de éstos, reflejan un cambio en las condiciones de mercado (tanto local como internacional) comunes a todas las empresas participantes, y no el resultado de un abuso unilateral de posición dominante conjunta de las firmas investigadas.
138. Esto es igualmente consistente con los precios de exportación en dólares de CELULOSA y LEDESMA, que también evolucionaron al alza, como podrá constatarse con los guarismos detallados en la sección siguiente. En resumen, puede inferirse que, a partir del 2022, hubo un incremento consecuente de los valores en dólares del papel obra a nivel local e internacional. Las empresas CELULOSA y LEDESMA tan sólo actualizaron sus listas de precios a esta nueva realidad.
139. En lo que respecta a los factores que, a partir del año 2022, confluyeron para incrementar los precios del papel obra en el mercado local, se enumeran los más relevantes a continuación.
140. Para empezar, tal como se desprende de las tablas previamente presentadas, el mercado local opera bajo condiciones de exceso de demanda con respecto a la oferta local, la cual se suple mediante importaciones. En efecto, tal como se desprende de la tabla 2, tanto LEDESMA como CELULOSA operan sus plantas cerca del máximo de su capacidad operativa, esto es, en torno al 85-90%.
141. Asimismo, tanto CELULOSA como LEDESMA requieren de insumos importados que deben abonar en dólares (como blanqueadores químicos, telas, fieltros y repuestos de maquinaria, entre otros).
142. De este modo, la coyuntura macroeconómica y regulatoria que afectan la disponibilidad de divisas y el acceso a las importaciones tienen un impacto directo sobre el precio final del papel importado, y un impacto indirecto sobre el precio final del papel de origen local por su efecto sobre los insumos importados utilizados para su producción.
143. En efecto, a partir de marzo de 2022 con el dictado de la Comunicación A 7466 del Banco Central de la República Argentina (“BCRA”) y normativas complementarias, se

implementaron las categorías A y B para el SIMI¹⁰, con imposición de cupos de importaciones y pagos al exterior.

144. A partir de julio de 2022 con la Comunicación A 7532 del BCRA se establecieron medidas retroactivas al 1 de enero de 2022 respecto de la capacidad de pago e importaciones de cada empresa, así como también normativa con plazos mínimos de pagos al exterior de 90/180 días.
145. En el mes de octubre de 2022 se implementó el sistema SIRA¹¹ que implicaba el pedido de autorizaciones a la ex SECRETARÍA DE COMERCIO para importar, y una vez emitida la autorización el mismo organismo establecía el plazo de pago al proveedor del exterior a partir de la fecha de nacionalización de los productos.
146. Así es como, hasta el dictado de la Resolución Conjunta 1/2023, las importaciones de productos se encontraban seriamente restringidas por la aplicación de la Resolución 523/2017, que establecía el régimen SIRA y control de acceso al MULC¹².
147. Estas restricciones sobre el acceso a las divisas y sobre la posibilidad de importar conllevan una mayor incertidumbre respecto de la posibilidad de reponer stock y del precio de reposición, todo lo cual, en un contexto de volatilidad cambiaria y riesgo devaluatorio, generaron la necesidad de aumentar precios como mecanismo precautorio¹³.
148. En ese sentido, la empresa CELULOSA informó en su descargo que las restricciones cambiarias para acceder a divisas para importar insumos que utiliza en su proceso industrial, provocó aumento de precios. Tal es así que la pulpa de fibra larga, que CELULOSA no produce y necesita para su proceso industrial, es más cara en Argentina que en el exterior.
149. La propia CAL reconoce que los problemas existentes a nivel local en cuanto a la oferta de papel importado, en rigor se deben a las referidas restricciones a las importaciones. En ese sentido señaló que: *“En cuanto a la oferta de productos extranjeros, no puede expandirse debido a las limitaciones obrantes sobre las importaciones”*, reafirmando que: *“(…) debido a limitaciones para la importación de papel, la oferta que podría surgir de otros oferentes o distribuidores se ha visto sustancialmente restringida”*.
150. En efecto, sobre los insumos importados de los productores de papel también tuvo un impacto que, hacia mediados del 2023, se incrementaron cargas impositivas sobre las importaciones, tales como la aplicación del 7,5% correspondiente al llamado “Impuesto PAIS”¹⁴ y la suspensión del certificado de exclusión en el Impuesto al Valor Agregado y en el impuesto a las ganancias¹⁵. Naturalmente estos ajustes sobre el costo de importar insumos para la producción tuvieron un consecuente impacto sobre los precios en el mercado interno.

¹⁰ Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones.

¹¹ Sistema de Importaciones de la República Argentina.

¹² Mercado único y Libre de Cambios, en el cual se forma la cotización del tipo de cambio oficial.

¹³ Ver explicaciones de RESMACÓN S.R.L. obrantes bajo el número de orden 89.

¹⁴ Decreto 377/2023. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-377-2023-387135/texto>.

¹⁵ Resolución General AFIP 5339/2023. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5339-2023-381406/actualizacion>

151. Por el contrario, a la fecha de la denuncia las editoriales podían comprar a los importadores o importar directamente el papel obra a través del RISE, que los exime del pago de impuestos, en las mismas condiciones que las empresas denunciadas. En ese sentido STENFAR S.A.I.C. informó que existen empresas pertenecientes a la CAL que importaron papel obra directamente de su casa matriz SUZANO S.A., a saber: DP ARGENTINA (DOCUPRINT), ELIAS PORTER, ASOCIACIÓN CASA EDITORA SUDAMERICANA; y otras firmas también han importado directamente papel ilustración a saber: AZ EDITORES, EDITORIAL SANTILLANA (KAPELUSZ), ANGEL ESTRADA Y CIA Y ASOCIACIÓN CASA EDITORA SUDAMERICANA. En efecto, las importaciones de papel obra se incrementaron en 2023, tal como se detalló en la Tabla 1.
152. A su vez, estas circunstancias transcurren en un contexto internacional en el cual el precio de la pulpa de papel experimentó un incremento significativo a nivel internacional. Por ejemplo, de acuerdo a los índices de precios del principal organismo estadístico de Estados Unidos, los precios de la pulpa de papel en ese país experimentaron variaciones interanuales del 36% y del 23% en 2021 y 2022, respectivamente.¹⁶
153. Esto ha sido reportado asimismo en medios periodísticos¹⁷, en los cuales se destaca la confluencia de los siguientes factores: (i) merma en la producción de papel blanco consecuencia de las paradas de las fábricas durante la pandemia de COVID-19; (ii) creciente reorientación de las papeleras hacia la fabricación de *packaging* por la demanda de los envíos a domicilio; (iii) incremento en el costo logístico de barcos y *containers* en la salida de la pandemia; (iv) conflicto bélico en Ucrania, que sacó del mercado a dos importantes productores de madera y papel.
154. En virtud de los elementos analizados *ut supra*, esta CNDC considera que debe descartarse la hipótesis de que los aumentos de precios sean el resultado de un abuso de posición dominante conjunta dirigido a apropiarse de una renta diferencial, por los siguientes motivos: (i) la contracción de la oferta de papel obra en el mercado local fue consecuencia de la caída generalizada de las ventas en el marco de la pandemia del COVID-19. Durante este periodo las importaciones no cayeron, sino que aumentaron, hasta que la producción local recuperó los niveles de precios. A su vez, las cantidades exportadas por las denunciadas se contraen. En otras palabras, no existió desabastecimiento del mercado local; (ii) la evolución de los precios de papel obra evidencia una amplia dispersión, lo cual no es consistente con una hipótesis de paralelismo o interdependencia; (iii) los incrementos de precios de papel obra de las firmas CELULOSA y LEDESMA realizados a partir del año 2022 se enmarcan en un contexto de incremento de los precios del papel a nivel nacional e internacional, con respecto a los cuales siguen siendo precios inferiores, motivo por el cual no puede considerarse que sean “excesivos” de ningún modo.

¹⁶ US Bureau of Labor Statistics. Datos extraídos del Federal Reserva Bank of St. Luis. Ver: <https://fred.stlouisfed.org/graph/?g=1qz5a>

¹⁷ Artículo publicado en <https://revistacrisis.com.ar/notas/flojo-de-papeles>, el 1 de agosto de 2022.

IV.2.1.2. Discriminación de precios

155. En la presente sección se procederá a analizar la presunta realización de una conducta de discriminación de precios en el mercado de papel obra nacional por parte de CELULOSA y LEDESMA, con respecto al mercado de exportación.
156. La denunciante acusó a LEDESMA y a CELULOSA de vender el papel obra a precios más caros en el mercado interno que el precio de exportación, y de desviar su producción hacia la exportación para provocar desabastecimiento interno y suba de precios.
157. En la siguiente tabla se expone la información recabada por esta CNDC pertinente para este análisis.

Tabla 6 | x Comparación ventas y precios del mercado interno y del mercado exterior (2018/2023)

| CELULOSA - PAPEL OBRA | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| PRODUCCIÓN (TON.) | 122.969 | 121.817 | 96.102 | 102.657 | 114.578 |
| VTA TOTAL (TON.) | 114.808 | 111.205 | 86.976 | 97.089 | 107.953 |
| VTA MERC.INTERNO (TON.) | 82.463 | 82.776 | 67.927 | 77.784 | 92.993 |
| VTA EXPORTACIONES (TON.) | 32.345 | 28.429 | 19.049 | 19.305 | 14.960 |
| PRECIO VTA EXPORT. (USD/TON) (1) | 937 | 950 | 857 | 829 | 895 |
| PRECIO VTA LOCAL (USD/ TON.) (2) | 1.062 | 1.003 | 937 | 1.059 | 1.483 |
| | | | | | |
| LEDESMA - PAPEL OBRA | 2018- 2019 | 2019- 2020 | 2020- 2021 | 2021- 2022 | 2022- 2023 |
| PRODUCCIÓN (TON.) | 111.776 | 100.220 | 90.901 | 111.596 | 112.719 |
| VTA TOTAL (TON.) | 96.074 | 79.900 | 77.611 | 101.350 | 99.673 |
| VTA MERC.INTERNO (TON.) | 74.675 | 63.678 | 61.100 | 82.145 | 89.540 |
| VTA EXPORTACIONES (TON.) | 21.399 | 16.222 | 16.511 | 19.205 | 10.133 |
| PRECIO VTA EXPORT. (USD/TON) (1) | 906 | 797 | 613 | 748 | 924 |
| PRECIO VTA LOCAL (USD/ TON.) (2) | 1.165 | 1.144 | 1.014 | 1.337 | 1.849 |

(1) Precio en dólares informado por cada empresa; (2) Precio en dólares calculado al tipo de cambio comprador del Banco de la Nación Argentina.

Fuente: Elaboración propia en base a información obrante en autos.

158. En la Tabla 7 precedente se observa que las toneladas exportadas pasaron de representar un 30%, aproximadamente, de las ventas totales en el año 2018, a un 16% en el caso de CELULOSA, y un 11% en el caso de LEDESMA (aproximadamente), para el año 2023, lo que implica una reducción importante de la producción destinada a la exportación.
159. Ahora bien, con respecto a la presunta discriminación llevada a cabo por CELULOSA y por LEDESMA entre sus ventas al mercado interno y al de exportación, considerando las características y circunstancias del mercado, pudo determinarse que la misma resulta

racional desde el punto de vista económico sin que ello represente una afectación a la competencia, tal como se desarrolla a continuación.

160. Para empezar, el mercado de exportación es mundial, donde concurren decenas de grandes empresas, entre las cuales se encuentra SUZANO, que provee al mercado argentino a través de STENFAR. En ese mercado altamente atomizado, de un producto que esencialmente es un bien homogéneo, la formación del precio es competitiva.
161. A su vez, como se dijo previamente, el mercado local, si bien está altamente concentrado en dos empresas, no se autoabastece completamente y una porción de la demanda es satisfecha por importaciones.
162. De este modo, la formación de precios en el mercado local estará dada por los costos específicos de producción a nivel local y el “costo de oportunidad” que representa la posibilidad de acceder a la oferta importada. Para ésta se tomará como referencia el precio internacional FOB al que le suma el costo del flete, así como seguros, costos de nacionalización y el “costo” de acceso a las divisas que resulta de las restricciones regulatorias descritas *ut supra*; que forman en conjunto el precio de paridad de importación.
163. Por otra parte, para competir y exportar al mercado internacional las empresas locales deben necesariamente hacerlo a los precios FOB que se determinan en esos mercados, que son por definición más bajos.
164. A esta misma conclusión arribó la CNDC en el Dictamen 436/2004 ⁽¹⁸⁾ al considerar que el hecho de que una empresa (Profertil, en ese caso) estableciera precios mayores en sus ventas al mercado interno que en sus ventas al mercado de exportación no implicaba una conducta anticompetitiva. En ese sentido, la CNDC consideró que el costo de oportunidad es distinto en ambos mercados.
165. La diferencia de precios analizada no puede ser considerada como una práctica anticompetitiva, toda vez que obedece a causas relacionadas con costos diferenciales. Efectivamente, en cada uno de los mencionados segmentos los precios se forman según sus respectivos "costos de oportunidad", y que los precios de producción local son en todos los casos inferiores a las alternativas de origen importado, tal como se comprobó en la sección anterior.
166. En lo que respecta al hecho de que las empresas investigadas cuenten con un saldo que deciden volcar al mercado de exportación a un menor precio que al que podrían acceder en el mercado local, tanto LEDESMA como CELULOSA argumentaron que no pueden dejar de exportar, aunque en la menor medida posible, pues deben afrontar deudas en dólares y solo a través de las exportaciones acceden a dicha moneda.
167. Así, por ejemplo, en el caso de CELULOSA, ésta celebró un contrato con Cooperatieve Centrale Raiffeisen-Boeren leenbank S.A., “Rabobank Nederlan”, Jer York Branch, de una línea de crédito por U\$S 10.000.000, préstamo que fue posteriormente enmendado y modificado en reiteradas oportunidades (desde el año 2016 hasta el año 2023) a fin de

¹⁸ Expediente 064-013453/2001, caratulado "PROFERTIL SA (UREA GRANULADA A GRANEL) C.703 S/INFRACCION LEY 25156".

aumentar la línea de crédito hasta un total de U\$S 30.000.000. En la Cláusula 7.1. del referido contrato, se estipuló que CELULOSA debe garantizar la cantidad suficiente de exportaciones para hacer frente a sus compromisos¹⁹.

168. En conclusión, esta CNDC concluye que no se configuran los elementos de una presunta práctica anticompetitiva de discriminación de precios con fines explotativos en el mercado de papel obra.

IV.2.2. Papel ilustración

169. La denuncia señala que la presunta conducta anticompetitiva de aplicación de precios excesivos también se habría ejercido en el segmento del mercado de papel para tapas y láminas, también denominado “papel ilustración”.
170. Sin embargo, tal como pudo corroborarse en el proceso de investigación, no hay producción nacional de papel ilustración, sino que toda la oferta disponible es de origen importado.
171. En la tabla a continuación se presentan las firmas que importan este producto y sus participaciones sobre el total de las importaciones, entre 2021 y 2023.

Tabla 7: Evolución de las participaciones de mercado de las empresas importadoras (2021/2023)

| EMPRESA | 2023 | | 2022 | | 2021 | |
|--------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | TONELADAS | SHARE | TONELADAS | SHARE | TONELADAS | SHARE |
| GRAVENT | 7.818 | 35,46% | 7.128 | 24,74% | 1.818 | 9,94% |
| STENFAR | 4.770 | 21,64% | 9.761 | 33,88% | 4.657 | 25,46% |
| DIMAGRAF | 1.861 | 8,44% | 2.358 | 8,18% | 2.681 | 14,65% |
| CASTINVER | 1.771 | 8,03% | 3.620 | 12,57% | 2.594 | 14,18% |
| MARTÍN CAVA | 1.762 | 7,99% | 1.570 | 5,45% | 1.847 | 10,10% |
| PAPELERA CUMBRE | 1.319 | 5,98% | 1.292 | 4,48% | 1.440 | 7,87% |
| RESMACON | 1.225 | 5,56% | 1.019 | 3,54% | 1.601 | 8,75% |
| CENTRO GRÁFICA | 651 | 2,95% | 863 | 3,00% | 574 | 3,14% |
| CASA HUTTON | 547 | 2,48% | 446 | 1,55% | 461 | 2,52% |
| PAPELERA PERGAMINO | 323 | 1,47% | 752 | 2,61% | 622 | 3,40% |
| TOTAL | 22.047 | 100% | 28.809 | 100% | 18.295 | 100% |

Fuente: Información obrante en autos aportada por DIMAGRAF S.A.U.

¹⁹ Todo lo expuesto surge de la Nota 36 c) de los Estados Contables al 31/5/2023 y de la Nota 28 c) de los Estados Contables al 31/8/2023 que son de acceso público en el sitio oficial de la Comisión Nacional de Valores.

172. Como se advierte de la tabla precedente, la oferta de papel impresión se distribuye entre una decena de firmas importadoras con participaciones de mercado que en ningún caso superan el 40%. Si bien hay dos firmas, GRAVENT y STENFAR, que en conjunto representan más de la mitad de las importaciones en 2023, se observan participaciones de mercado que han evolucionado dinámicamente en los últimos años. Además, estas firmas no están relacionadas con las dos empresas productoras de papel obra a nivel nacional, sino que, por el contrario, son sus competidoras en ese segmento.
173. A su vez, las presentes actuaciones permitieron comprobar que no existen restricciones regulatorias que beneficien expresamente a algunos importadores por sobre otros, por lo que, tratándose de un mercado que a nivel mundial es competitivo, no hay limitaciones para que estas empresas compitan entre sí por el mercado argentino de papel ilustración. Frente a una eventual coordinación tácita que pudiera incrementar el precio por encima del nivel acorde a la paridad de importación, no existen limitaciones para que aparezcan nuevos importadores que alteren esa situación.
174. En otras palabras, dado que las empresas importadoras no están en condiciones de determinar unilateralmente el precio local actuando como una entidad colectiva, la formación del precio local de papel ilustración responde a las condiciones de producción de origen de cada producto, las condiciones de competencia en el mercado mundial de papel ilustración, y los costos asociados a la importación e ingreso de la mercadería en el mercado argentino.
175. Aunque los factores señalados permiten descartar la existencia de posición dominante conjunta, esta conclusión se refuerza cuando se analizan los precios del papel ilustración en sus diversas etapas: de origen, puesta en planta y final. En las tablas 8 y 9 a continuación, se presentan estos precios en niveles por empresa, y los porcentajes de aumentos entre el precio de planta y el precio final, respectivamente.

Tabla 8: Precios de origen, puesta en planta y final por empresa (2018-2023) (*)

| EMPRESA | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|------------------|--------|--------|-----------|--------|--------|-----------|--------|--------|-----------|
| | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) |
| GRAVENT | 868 | 1.085 | 2.012 | 811 | 1.014 | 1.882 | 712 | 890 | 1.848 |
| PAPELES EUROPEOS | 895 | 1.128 | 1.961 | 883 | 1.112 | 1.961 | 729 | 918 | 5.031 |
| STENFAR S.A.U. | 845 | 972 | 1.303 | 866 | 1.000 | 1.288 | 777 | 872 | 1.198 |
| CASA HUTTON | 890 | 1.078 | 1.807 | 871 | 1.079 | 1.972 | 842 | 1.045 | 1.634 |
| CASTINVER | 822 | 1.060 | 1.902 | 810 | 1.046 | 1.881 | 758 | 968 | 2.233 |
| DIMAGRAF | 760 | 1.107 | 1.919 | 832 | 1.617 | 2.048 | 770 | 1.506 | 1.972 |
| RESMACON | 801 | 1.131 | 1.506 | 855 | 1.155 | 1.576 | 775 | 1.074 | 1.371 |

| EMPRESA | 2021 | | | 2022 | | | 2023 | | |
|------------------|--------|--------|-----------|--------|--------|-----------|--------|--------|-----------|
| | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) | ORIGEN | PLANTA | FINAL (*) |
| GRAVENT | 872 | 1.090 | 1.992 | 1.395 | 1.744 | 2.706 | 1.058 | 1.441 | 3.647 |
| PAPELES EUROPEOS | 0 | 0 | 1.824 | 1.513 | 1.906 | 3.130 | 0 | 0 | 3.294 |
| STENFAR S.A.U. | 777 | 875 | 1.412 | 1.346 | 1.452 | 3.543 | 1.607 | 1.882 | 4.963 |
| CASA HUTTON | 802 | 1.006 | 1.934 | 1.410 | 1.726 | 7.814 | 1.319 | 1.702 | 7.332 |
| CASTINVER | 747 | 990 | 2.376 | 1.187 | 1.574 | 2.250 | 1.145 | 1.447 | 2.871 |
| DIMAGRAF | 810 | 1.670 | 2.146 | 1.342 | 2.585 | 3.750 | 1.374 | 3.405 | 4.135 |
| RESMACON | 789 | 1.132 | 1.700 | 1.273 | 1.661 | 4.636 | 1.311 | 1.775 | 4.102 |

(*) Precios en dólares a cambio oficial tipo comprador del BNA.

(**) Si bien no hubo importación, si hubo venta final de PI en ese período.

Fuente: Elaboración propia en base a información obrante en autos.

Tabla 9: Margen entre el precio en planta y el precio final, por empresa (2018-2023)

| EMPRESA | PRECIO FINAL vs PRECIO DE PLANTA | | | | | |
|--------------------|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| GRAVENT | 85% | 86% | 108% | 83% | 55% | 153% |
| PAPELES EUROPEOS | 74% | 76% | 448% | N/ C | 64% | N/ C |
| STENFAR S.A.U. | 34% | 29% | 37% | 61% | 144% | 164% |
| CASA HUTTON | 68% | 83% | 56% | 92% | 353% | 331% |
| CASTINVER | 79% | 80% | 131% | 140% | 43% | 98% |
| DIMAGRAF | 73% | 27% | 31% | 29% | 45% | 21% |
| RESMACON | 33% | 36% | 28% | 50% | 179% | 131% |
| PAPELERA PERGAMINO | 53% | 43% | 38% | 33% | 288% | 373% |

Fuente: elaboración propia en base a información obrante en autos

176. Tal como se desprende de los valores presentados, los precios difieren ostensiblemente entre las distintas empresas en términos nominales, y las diferencias porcentuales entre los precios de puesta en planta y el precio final se ubican, según la empresa, entre el 33% y el 85% en el 2018, el 27% y el 86% en el 2019, el 28% y el 448% en el 2020, el 29% y el 140% en el 2021, el 43% y el 353% en el 2022, y el 21% y el 331% en el 2023. Estas discrepancias no resultan consistentes con el paralelismo de precios que resultaría de presunto un abuso de dominancia conjunto.

177. En resumen, esta CNDC considera que no existen elementos consistentes con una presunta conducta anticompetitiva de precios excesivos en el mercado de papel ilustración.

IV.3. Consideraciones finales

178. Atento lo manifestado en el análisis precedente, esta CNDC concluye que no se encuentran configurados los elementos de un abuso de posición dominante conjunta en el mercado nacional de papel obra y papel ilustración consistente en la imposición de precios excesivos y discriminación de precios con respecto a los mercados de exportación.

179. Conforme las conclusiones del presente dictamen, deviene abstracto analizar la admisibilidad de la medida cautelar solicitada por el denunciante.

V PLANTEO DE FALSA DENUNCIA (ART. 54 LDC)

180. CELULOSA entendió que la denunciante ha incurrido en falsa denuncia y, consecuentemente, solicitó que se apliquen las sanciones correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la LDC.

181. El referido artículo dispone: *“Quien incurriera en una falsa denuncia será pasible de las sanciones previstas en el artículo 55 inciso b) de la presente ley. A los efectos de esta ley se entiende por falsa denuncia a aquella realizada con datos o documentos falsos conocidos como tales por el denunciante, con el propósito de causar daño a la competencia, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales que correspondieren”*.

182. Más allá de que CELULOSA ha rebatido la denuncia con argumentos vertidos por la propia CAL, y que las restricciones a las importaciones y la crisis económica global en el mercado del papel, así como la coyuntura negativa provocada por los aumentos en los fletes marítimos e insumos de la industria, eran de público conocimiento y debieron ser consideradas por la denunciante previo a efectuar su denuncia, no menos cierto es que no surge “el propósito de causar un daño a la competencia”.

183. Su accionar tuvo en miras mejorar las condiciones de competencia cuya afectación atribuyó a las denunciadas, aunque esto último fuera errado conforme se dictaminó precedentemente, no siendo la CAL competidora de las empresas denunciadas.

184. Consecuentemente, se aconsejará rechazar el pedido de aplicación de sanciones en virtud del artículo 54 de la LDC.

VI CONCLUSIÓN

185. Por lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: (i) aceptar las explicaciones brindadas por CELULOSA ARGENTINA S.A. (CUIT 30-50106215-0), CASA HUTTON S.A.U. (CUIT 30-52551709-4), LEDESMA S.A. (CUIT 30-50125030-5), CASTINVER S.A.U. (CUIT 30-64246376-0), STENFAR S.A.I.C. (CUIT 30-51633688-5), GRAVENT S.A. (CUIT 30-63321780-3), PAPELES EUROPEOS S.A. (CUIT 30-68725549-2), RESMACON S.R.L. (CUIT 33-65226717-9), PAPELERA PERGAMINO S.A.I.C.A. (CUIT 30-53818652-6) y DIMAGRAF S.A.C.I.F. (CUIT 30-51636960-0), declarar abstracta la solicitud de dictado de medida preventiva en los términos del artículo 44 de la Ley 27.442 y ordenar el archivo de las presentes actuaciones de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del mismo plexo legal; y (ii) rechazar el planteo de falsa denuncia fundado en el artículo 54 de la Ley 27.442 efectuado por CELULOSA ARGENTINA S.A. respecto de la CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO.

186. Elévese el presente Dictamen a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.

La Vocal Lic. Florencia Bogo no suscribe el presente dictamen por hallarse en uso de licencia (NO-2024-99597160-APN-CNDC#MEC) y hallarse excusada de entender en las presentes actuaciones, de conformidad con la providencia PV-2024-14440891-APN-CNDC#MEC del 8 de febrero de 2024 y la Disposición CNDC 11/24 (DISFC-2024-11-APN-CNDC#MEC) del 27 de febrero de 2024.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen de Firma Conjunta

Número:

Referencia: COND. 1834 - Dictamen - Archivo Art.40 Ley 27.442

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 27 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.09.18 17:27:37 -03:00

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.09.18 19:30:28 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.09.18 19:32:50 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.09.19 08:41:36 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.09.19 08:42:11 -03:00