



Ministerio de Economía y Producción
Comisión de Regulación de Energía
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Expte. N° S01: 0163168/02 (C 778) DG-PM-MC/MB
Dictamen: 449/04
Buenos Aires, 15 MAR 2004

Señor Secretario:

Se eleva a su consideración el presente Dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo Expediente N° S01: 0163168/02 caratulado "REPSOL-YPF; SHELL Y ESSO (desabastecimiento / C. 778) S/INFRACCION LEY 25.156" iniciado en virtud de una denuncia incoada por la ASOCIACION PROTECCION DE CONSUMIDORES DEL MERCADO COMUN DEL SUR (PROCONSUMER), y su acumulado Expediente N° S01:0260176/2002 caratulado "PROCONSUMER S/SOLICITUD DE INTERVENCION DE LA CNDC (PRECIOS DE COMBUSTIBLES) (C. 841)".

I. PARTES INTERVINIENTES.

1. La denunciante es la ASOCIACION PROTECCION DE CONSUMIDORES DEL MERCADO COMUN DEL SUR - PROCONSUMER - (en adelante "PROCONSUMER").
2. Las denunciadas son las empresas REPSOL YPF S.A., ESSO ARGENTINA S.R.L., SHELL COMPAÑIA ARGENTINA DE PETROLEO S.A. y ESSO S.R.L.

II. LA DENUNCIA.

Expediente N° S01: 0163168/02 (C 778)

3. En su presentación del 23 de abril de 2002 PROCONSUMER denunció a las empresas mencionadas precedentemente "por haber incurrido en conductas restrictivas de la competencia ... consistentes en: a) concertar y/o manipular en forma directa o indirecta los precios de venta de combustibles derivados del petróleo en ese mercado de nuestro país ... b) distribuir y comercializar los productos en cantidades restringidas o limitadas ... y c) negarse injustificadamente a satisfacer pedidos concretos en las condiciones vigentes", todo ello en perjuicio para el interés económico general.

4. PROCONSUMER manifestó que la conducta de las denunciadas se traducía en un desabastecimiento, especialmente en gas oil.

A
JUE
[Handwritten signature]

5. Dentro de los hechos PROCONSUMER se remitió a los recortes periodísticos que



Ministerio de Economía y Producción
Autoridad de Defensa del Consumidor
Vicecomisión Nacional de Defensa de los Consumidores



acompañó como prueba para sustentar su denuncia. Entre los mismos citó uno del diario Página 12 de fecha 24 de febrero de 2002, en el que se manifestó que los aumentos en el precio de los combustibles no tenían otra explicación que el intento de las petroleras por perpetuarse como el único sector dolarizado de la economía.

6. Señaló la denunciante que los costos operativos de la explotación y de la refinación del petróleo habían disminuido medidos en dólares, y aclaró que el "componente importado no llega al 10 por ciento". Según PROCONSUMER, para los refinadores el petróleo implica las dos terceras partes del costo, "pero su precio de transferencia es acordado dentro del oligopolio petrolero".

7. En el mismo sentido, la denunciante expresó que REPSOL YPF tenía el 58,8 % de las reservas comprobadas de petróleo, el 49,5 % de las reservas comprobadas de gas natural, el 50,5 % de la producción de petróleo, el 64,7% de la disponibilidad de gas natural, el 40 % de la producción de GLP, el 53,8 % de la capacidad de refinación, el 49,8 % de las estaciones de servicio, el 56,4 % de las ventas de gas oil, y el 54,0 % de las ventas de motonaftas.

8. Advirtió PROCONSUMER que REPSOL YPF es un actor menor en el plano internacional, por lo que "la coordinación con los gigantes estadounidense y angioholandés es completa", en referencia a ESSO y SHELL, y que una prueba de la cartelización era el aumento "maquinado y concertadamente" de los precios de los combustibles, llevándolos nuevamente a la cabeza de los precios internacionales.

9. También refirió la denunciante que el "oligopolio formado por REPSOL, ESSO y SHELL, con algunos otros actores secundarios" regularía el mercado, los cuales dispondrían de las áreas centrales y marginales que eran propiedad de YPF. Esto se trasladaría también al control de las mismas de empresas adjudicatarias de los segmentos en que se dividieron GAS DEL ESTADO, AGUA Y ENERGÍA, HIDRONOR y SEGBA, lo que habría dado como resultado un mercado energético muy concentrado y de alta integración en los distintos eslabones de la cadena energética (generación, transporte, distribución y comercialización), tanto en gas, como en petróleo y energía eléctrica.

10. PROCONSUMER afirmó que las tres denunciadas concentrarían el 90 % de la oferta nacional de petróleo y gas, controlando también los ductos, la capacidad de

A
RE
[Handwritten signature]



Ministerio de Economía y Producción
Secretaría de Comercio Exterior y Finanzas
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



almacenamiento y la comercialización mayorista.

11. La denunciante afirmó que las denunciadas habían logrado bloquear el ingreso de competidores, pues "sólo pueden importar quienes al año hayan comercializado no menos de cien mil metros cúbicos y acrediten un patrimonio no menor a 25 millones de dólares", sin aclarar de qué hidrocarburo se trataría.

12. PROCONSUMER señaló que como consecuencia de lo descripto, los precios de los combustibles en el mercado nacional nunca se alinearon con los internacionales, trasladándose solamente los incrementos del crudo a los precios del surtidor, sin ocurrir lo mismo con las bajas.

13. La denunciante expresó que durante la década del 90, YPF fue la empresa con mayor rentabilidad en todo el mundo, "duplicando y triplicando los márgenes de ganancias de las demás empresas del sector", y entendió que ello no se relacionaba "con la evolución del precio internacional sino con la rigidez del oligopolio local".

14. Finalmente denunció que las principales empresas petroleras habían liquidado pasivos por US\$ 500 millones en virtud de la "pesificación 1 a 1" con el sector financiero local establecida por decreto. En ese sentido agregó que habían emitido Obligaciones Negociables en dólares en el exterior, por las cuales "ahora reclaman un seguro de cambio".

Expediente N° S01:0260176/2002 (C. 841)

15. En estas actuaciones PROCONSUMER solicitó a esta Comisión Nacional "urgente avocamiento respecto del seguimiento de la operatoria de los oligopolios del petróleo y combustibles y sus mecanismos de fijación de precios en nuestro país".

16. Esta petición se encontraba motivada en el peticitorio efectuado al Señor Presidente de la Nación, en forma conjunta con el FRENTE AGROPECUARIO NACIONAL, el CENTRO ARGENTINO DE INGENIEROS, el SINDICATO UNICO DE FLETEROS DE LA REPUBLICA ARGENTINA, y la CAMARA ARGENTINA DE EMPRESAS DE RADIOTAXIS.

17. PROCONSUMER refirió que en los puntos p), q) y r) de dicho peticitorio se plantearon cuestiones relativas a las empresas petroleras y de combustibles.

[Handwritten signature]



Ministerio de Economía y Producción
Secretaría de Coordinación Técnica
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



18. En la referida presentación se mencionó que había tomado intervención el Señor Subsecretario de Combustibles de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía de la Nación, quien hiciera saber respecto al punto p) que, independientemente del seguimiento del desempeño de las empresas en el mercado, ese asunto era competencia de la (ex) Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

19. La denunciante peticionó que, "dada la gravísima situación general reinante con relación al tema expresado, por la que atraviesa nuestro país" se tomaran "los recaudos necesarios tendientes a frenar los indiscriminados aumentos en los precios de los combustibles de petróleo y sus derivados".

20. En el petitorio transcribió lo peticionado en los puntos p), q) y r) del documento obrante a fojas 3 de esas actuaciones, requiriendo: "Se tomen las urgentes medidas del caso tendientes al seguimiento de la operatoria de los oligopolios del petróleo y combustibles y sus mecanismos de fijación de precios; la investigación a fondo de todos los contratos de privatizaciones y concesiones firmados los últimos doce años, reformulados con justicia y equidad económica y social y la normalización urgente del abastecimiento de combustibles y la fijación de precios que se correspondan con los costos de producción y la situación económica actual de nuestro país".

III. LAS EXPLICACIONES

SHELL C.A.P.S.A.

21. SHELL C.A.P.S.A. (en adelante "SHELL") brindó sus explicaciones el día 19 de noviembre de 2002 (fs. 52/54).

22. Esta denunciada rechazó la acusación consistente en que los aumentos en el precio de los combustibles tenían como única justificación el intento de las petroleras de querer perpetuarse "como único sector dolarizado de la economía". Al respecto señaló que los precios de las naftas y el gasoil habían caído, en dólares, entre un 35 % y un 50 %, comparados entre noviembre de 2002 y noviembre de 2001; no obstante en pesos se produjo un aumento, específicamente, un 48 % la "Nafta Súper" -95 octanos- (de \$ 0,52 a \$ 1,00) y 36 % la "Pura Diesel" (de \$ 0,37 a \$ 0,57).

R
S
[Handwritten signature]



23. SHELL señaló que ratificaba lo manifestado en otras oportunidades y distintos foros, en el sentido que los incrementos de precios aplicados sobre sus combustibles a partir del 19 de febrero de 2002 estaban relacionados con el traslado parcial a precios del incremento de su insumo básico, el petróleo crudo, el que se comercializa a precio dólar incluso en el mercado local. Aclaró que había actuado "con suma prudencia, trasladando sólo parcialmente al precio de sus combustibles, el incremento habido en sus costos".

24. También rechazó esta petrolera denunciada las expresiones relacionadas con la disminución de los costos en dólares, que los insumos importados no llegaran al 10 %, que el precio del petróleo significara dos terceras partes del costo, y que el precio de transferencia resultara acordado dentro del "oligopolio petrolero".

25. SHELL explicó que participaba sólo en el negocio de refinación y comercialización, por lo que el petróleo crudo no formaba parte de sus ventas, sino de sus costos, y que además debía pagarlo en dólares. Aclaró que si bien había costos que "pesificados" significaban un beneficio, el costo del crudo "post-devaluación" casi había cuadruplicado los costos operativos totales en pesos.

26. Esta denunciada concluyó que un refinador sin producción propia de petróleo crudo, "al no poder trasladar en su totalidad el impacto de la devaluación", tiene una ecuación económica altamente negativa.

27. SHELL negó participar o haber participado de un conjunto de actividades en el eslabón de la cadena energética, por ser "absolutamente" inexacto. Afirmó que en la República Argentina, las áreas de negocios en las que se desempeñaba abarcaban principalmente la refinación de petróleo crudo y la distribución y comercialización de productos derivados del mismo. Asimismo describió que sus principales activos estaban compuestos por "una refinería de petróleo crudo, una planta de elaboración de lubricantes, 177 estaciones de servicio propiedad de la compañía y tres depósitos de combustibles y lubricantes".

28. Esta denunciada reiteró no participar en la producción de petróleo, mientras que en la producción de gas natural poseía "una participación de un área que no opera", cuya producción representaba aproximadamente el 0,5 % del total nacional, y una participación en un área que "se encuentra suspendida".

Handwritten signature and initials.



29. SHELL prosiguió con sus negativas. Negó poseer entre sus activos "áreas centrales y/o marginales, u otro activo relevante, que fuera propiedad de YPF al momento de su privatización", aclarando que solamente participaba (3,5 %) en el consorcio TERMINALES MARÍTIMAS PATAGÓNICAS, responsable de la operación de carga y despacho de petróleo en el Golfo San Jorge. También negó tener o haber tenido participación alguna, directa o indirecta, en los consorcios adjudicatarios en que se dividieron GAS DEL ESTADO, AGUA Y ENERGÍA, HIDRONOR y SEGBA. Desmintió tener ductos, participación o control en ellos, puntualizando que la capacidad de almacenamiento se encontraba relacionada exclusivamente con la capacidad de procesamiento de la refinería y a la distribución de los distintos productos en el interior del país.

30. Con relación a su deuda, SHELL negó haber emitido Obligaciones Negociables en el mercado internacional. Explicó que la mayor parte de su deuda (92 %) era solventada por el mismo GRUPO SHELL, y que las obligaciones en dólares en la República Argentina eran mínimas en comparación con el total del endeudamiento global.

31. SHELL finalizó ratificando que no había registrado problemas de desabastecimiento en lo que hacía a sus "operaciones de entrega normales y habituales, ni en su red de estaciones de servicio, ni en sus otros canales de venta". Esta negativa la había relacionado con la acusación de "distribuir y comercializar los productos en cantidades restringidas" y de negativa de venta.

ESSO PETROLERA ARGENTINA S.R.L.

32. ESSO PETROLERA ARGENTINA S.R.L. (en adelante ESSO) brindó sus explicaciones el día 20 de noviembre de 2002 (fs. 65/93).

33. ESSO sintetizó las acusaciones de PROCONSUMER en las conductas de los incisos a), b) y l) del artículo 2 de la Ley 25.156, y luego resumió la denuncia en sí, citando algunos párrafos de la misma. Finalizó su resumen manifestando que le resultaba preocupante que se considerara "la existencia de supuestas conductas anticompetitivas sobre la base de publicaciones o recortes de diarios que -en general- reflejan opiniones o interpretaciones y que las mismas sean tomadas para fundar una denuncia como la presente en la que se pone en juego la reputación de las empresas".

St
RUE




34. Esta petrolera denunciada explicó que en el mercado de las naftas, como en todo aquél en el cual se trate de un producto fungible y los precios sean transparentes, resulta esperable que los precios de los productos sean similares. Expresó que los precios variaban en función de la oferta y la demanda.

35. ESSO fundamentó la similitud de la conducta de las empresas petroleras en las características del mercado de combustibles líquidos, "tanto en su costo de producción como en su forma de comercialización, que hacen que los precios sean sensibles a las variaciones de manera similar", razonando que ello no implicaba que actuaran en forma concertada. En el mismo sentido citó doctrina, manifestando que justamente las "conductas conscientemente paralelas" no constituyen por sí mismas una acción concertada; ese paralelismo estaría dado por la homogeneidad de los productos ofrecidos, que llevaría a una uniformidad en los precios cobrados.

36. A fin de rebatir que los aumentos de precios hubieran llevado a los combustibles a la cabeza de los internacionales, ESSO presentó los cuadros elaborados por la Cámara de la Industria del Petróleo en los correspondientes Anexos I (a) y (b) (fs. 85 y 86). En los mismos se observa que los precios de la nafta y el gasoil en nuestro país son inferiores a los de Brasil, Chile y Uruguay, pero no se expresa la fecha ni si se trata de valores promedio para todas las empresas o solamente algunas de ellas.

37. ESSO puntualizó que sus ventas - y consecuentemente su participación en el mercado - estuvieron afectadas a principios de 2002 principalmente por la falta de suministro de crudo debido a la finalización de los contratos de suministro y la imposibilidad de importar producto para vender a precio de mercado.

38. La denunciada señaló que si bien era cierto que para los refinadores el valor de incidencia del crudo representa aproximadamente las dos terceras partes del costo total, ese valor no había sido trasladado al precio final al momento de la contestación del traslado.

39. ESSO tildó de errónea la manifestación efectuada por la denunciante con relación a su participación en la extracción y comercialización de petróleo en la República Argentina y en la generación, distribución y/o comercialización de energía eléctrica. Expresó que no tiene participación alguna en los segmentos en que se dividieron GAS DEL ESTADO,

8/12
[Handwritten signature]



AGUA Y ENERGIA, HIDRONOR y SEGBA, por lo que resultaba infundada la imputación que se le efectuara con relación a la "alta integración vertical y horizontal del mercado energético".

40. La denunciada también señaló como errónea la participación que le asignaran las denunciadas en el mercado de las naftas, y en la oferta de petróleo y gas. Con relación al mercado de las naftas ESSO dijo que su participación era de aproximadamente del 15 % y del 12 % en el mercado de gasoil, en ambos casos para el año 2002.

41. En cuanto a la participación de las denunciadas en el expendio de combustibles, ESSO expresó que el 60 % de las bocas se correspondían con los "colores y marcas" de las tres principales competidoras del mercado, mientras que el volumen de ventas de naftas y gasoil era del 75 % para las mismas empresas.

42. Basándose en su participación en el mercado, la denunciada señaló que quedaba descartada la posibilidad de que ella gozara de posición dominante en el mercado, y a fin de sustentar sus dichos citó doctrina extranjera.

43. ESSO dedujo que la denunciante ha alegado la existencia de una acción concertada entre las empresas petroleras que impondrían los requisitos de acceso al mercado. Calificó de infundada a la misma en virtud de la Ley N° 23.988 de Impuesto sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural, en la cual se establecen los requisitos que deben cumplir las empresas refinadoras o comercializadoras de combustibles líquidos y derivados de hidrocarburos en todas sus formas como sujetos pasivos de ese impuesto. En virtud de esa ley, solamente se prevé las condiciones que deben cumplir las empresas para ser consideradas sujetos pasivos del impuesto. En ese sentido, concluyó que los requerimientos no surgían de una acción concertada ni eran una conducta destinada a obstaculizar el acceso al mercado, sino de una norma legal, por lo que no existía conducta violatoria de la Ley de Defensa de la Competencia.

44. La denunciada negó haber duplicado o triplicado los márgenes de ganancias. Explicó que desde la desregulación había invertido US\$ 600 millones en el sector de refinación y comercialización, con un retorno promedio del 2 % anual, excluidos los costos financieros; agregó que en caso de incluirse éstos el resultado para el período sería negativo.

RE
[Handwritten signature]



45. ESSO también rechazó la imputación de licuación de pasivos. Desestimó cualquier imputación sobre la base del dictado del Decreto 214/02 pues no advierte cuál puede ser la conducta violatoria de la Ley de Defensa de la Competencia como consecuencia del mismo y de su cumplimiento. Calificó de falsa la referencia a haber emitido Obligaciones Negociables, y también que se hubiera beneficiado con la pesificación, pues mantenía el 95 % de su deuda al 31 de diciembre de 2001 en moneda extranjera con entidades del exterior.

46. Como conclusión, ESSO negó las imputaciones efectuadas por PROCONSUMER, y expresó que tenía una estricta política de ética en los negocios que implicaba "el estricto cumplimiento de todas las leyes y regulaciones aplicables a sus operaciones". Señaló especialmente que "ningún director o empleado debe suponer que los intereses de la Compañía justifican el incumplimiento de las Leyes de Defensa de la Competencia vigentes en la República Argentina, en los Estados Unidos y en cualquier otro país", y que "... nadie en la Compañía está autorizado a impartir una orden o directiva que resulte en violación de esta política".

REPSOL YPF S.A.

47. De conformidad con el aviso de recibo obrante a fojas 103, REPSOL YPF S.A. (en adelante REPSOL YPF) recibió la notificación del requerimiento de explicaciones el día 5 de noviembre de 2002. No obstante ello no brindó explicaciones.


IV. EL PROCEDIMIENTO.

Expediente N° S01: 0163168/02 (C 778)

48. Estas actuaciones se iniciaron el día 23 de abril de 2002.

49. El día 21 de mayo de 2002 esta Comisión Nacional ordenó que se realizara la audiencia de ratificación, la cual se celebró el día 28 de mayo de 2002. En esa oportunidad compareció el Señor Ricardo Leandro Nasio, Presidente de PROCONSUMER, acreditando debidamente la personería invocada.

50. El día 21 de octubre de 2002 se corrió el traslado previsto en el artículo 29 de la Ley N° 25.156 a las empresas YPF S.A., SHELL C.A.P.S.A. y ESSO PETROLERA ARGENTINA

RE
NCE




S.R.L.

51. El día 19 de noviembre de 2002 SHELL C.A.P.S.A. brindó sus explicaciones, mientras que ESSO PETROLERA ARGENTINA S.R.L. hizo lo mismo el día 20 del mismo mes.

52. Mediante Resolución de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA del 15 de enero de 2003 se ordenó la acumulación al Expediente N° S01: 0163168/02 caratulado "REPSOL-YPF; SHELL Y ESSO (desabastecimiento / C. 776) S/INFRACCION LEY 25.156", del Expediente N° S01: 0260176/2002, caratulado "PROCONSUMER S/ INTERVENCIÓN DE LA CNDC (PRECIOS DE COMBUSTIBLES) (C. 841)", conforme a lo dispuesto en el artículo 41 del CPPN.

Expediente N° S01:0260176/2002 (C. 841)

53. PROCONSUMER efectuó su presentación ante la (ex) SECRETARIA DE LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACION Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

54. El día 31 de octubre de 2002 las actuaciones fueron recibidas en esta Comisión Nacional, las que fueron remitidas por la Secretaría mencionada a fin de que se tomara intervención con atención al punto p) de la presentación de PROCONSUMER, en el que peticiona respecto al "seguimiento de la operatoria de las empresas del petróleo y combustibles y sus mecanismos de fijación de precios".

55. El día 27 de noviembre de 2002 esta Comisión Nacional ordenó que se realizara la audiencia de ratificación el día 11 de diciembre del mismo año.

56. Ante la inasistencia de la denunciante a la audiencia de ratificación, el día 13 de diciembre de 2002 se reiteró la citación a audiencia de ratificación para el día 27 de diciembre de 2002. Esa audiencia tampoco se llevó a cabo por incomparecencia de la denunciante.

57. El día 30 de diciembre de 2002 la denunciante solicitó la incorporación de estas actuaciones al Expediente N° S01:0163168/2002, a fin de "evitar desgastes jurisdiccionales y por razones de conexidad objetiva".

A
fue



restrictiva de la competencia "negarse injustificadamente a satisfacer pedidos concretos, para la compra o venta de servicios, efectuados en las condiciones vigentes en el mercado de que se trate".

65. Por lo tanto la denuncia será procedente en el caso que alguna de las empresas involucradas se haya rehusado en forma injustificada a satisfacer pedidos de compra de combustible por parte de las estaciones de servicio y, a su vez, esta conducta derive en un perjuicio para el interés económico general.

66. Con el objeto de evaluar la posible conducta anticompetitiva, a continuación se presenta un breve análisis del mercado de gas oil en la República Argentina. Con posterioridad, se procederá a analizar las explicaciones presentadas por las empresas denunciadas.


MERCADO DE COMBUSTIBLES

67. Los hechos denunciados, tal como ha sido relatado por la denunciante, se produjeron a principios del año 2002 en un contexto macroeconómico en el cual el Poder Ejecutivo Nacional adoptó cambios significativos en la política económica que tuvieron efectos severos en todos los sectores productivos. Los principales cambios introducidos por la Ley N° 25.561 y por el Decreto N° 214/2002 fueron la modificación del régimen cambiario, la pesificación y la reestructuración de obligaciones en dólares vigentes a la fecha. El traspaso a un régimen cambiario en el que el valor de la moneda nacional fluctúa en relación al valor del dólar, determinó que los nuevos valores de paridad fueran mayores a los vigentes hasta el 6 de enero de 2002. Esta depreciación de la moneda doméstica determinó el encarecimiento de los bienes importados y de aquellos que, como el petróleo crudo, tienen la característica de ser commodities -cuyo precio se establece en mercados internacionales.

68. En este contexto, se analizará a continuación la evolución de las principales variables que determinan la oferta interna de combustibles.

La oferta interna de combustibles líquidos.

69. El mercado de combustibles líquidos -naftas y gas oil- se encuentra dividido en un mercado mayorista y en otro minorista. En el primero actúan las empresas refinadoras de

20
10
11




petróleo, que cuentan con canales de distribución a través de los cuales llegan a los consumidores finales, los importadores independientes y los distribuidores mayoristas.

70. Las empresas refinadoras utilizan al petróleo crudo como insumo básico para elaborar los combustibles. Algunas refinadoras están integradas verticalmente hacia arriba y poseen activos en la etapa de extracción de petróleo crudo. Las refinadoras no integradas adquieren el producto a otras petroleras ubicadas en el país o lo importan. Por lo tanto, la oferta de petróleo crudo con destino al mercado doméstico está determinada por la producción interna de petróleo crudo, neta de exportaciones, y las importaciones.

71. A su vez, la oferta interna de combustibles puede estimarse como la producción interna, menos las exportaciones, más las importaciones.

72. La demanda mayorista de combustibles está compuesta por: el agro, las empresas de transporte, la industria y las estaciones de servicio sin bandera¹.

73. La comercialización minorista de combustibles está integrada por las estaciones de servicio de bandera y las estaciones sin bandera. Las estaciones de servicio con bandera son las que pertenecen a las refinadoras y aquellas que poseen contratos de abastecimiento exclusivo con estas últimas, que además les proporcionan sus marcas para comercializar el combustible.

74. En cambio, las estaciones de servicio sin bandera se abastecen en forma alternativa, de distribuidores mayoristas, de importadores independientes o de refinadoras locales. Es decir, este tipo de estaciones de servicio en general no tienen contratos de exclusividad con ningún proveedor.

75. El análisis subsiguiente se desarrollará en base al mercado de gas oil ya que este combustible fue el que escaseó durante el primer trimestre del año 2002².

76. En base a un estudio de la Secretaría de Energía, se destacará cual ha sido la evolución de la oferta interna de petróleo.

¹ El resto de las estaciones de servicio poseen contratos de suministro exclusivo de productos con las petroleras; en consecuencia, no forman parte de la demanda del mercado mayorista.

² La información presentada a continuación se obtuvo de la Nota: ¿Por qué se produjo el Desabastecimiento del Gasoil?, Informe Mensual de Coyuntura Energética publicado por Centro de Estudios Energéticos de la Secretaría de Energía.

Handwritten signature and initials in the bottom left corner.



77. Como se puede observar en el Cuadro N° 1 la caída de la oferta de petróleo crudo alcanzó al 8 % (803 mil m³) en el primer cuatrimestre de 2002 con respecto a igual período de 2001. Esta variación se vio explicada en su mayor parte (62 % - 500 mil m³) por el aumento de las exportaciones, por la caída en la producción (20 % - 161 mil m³) y en menor medida por la disminución de las importaciones (18% - 142 mil m³). A pesar de haber sido importante en términos absolutos, la variación relativa de las exportaciones para todo el cuatrimestre fue sensiblemente menor a la variación relativa de las importaciones.

Cuadro N° 1: Oferta interna de Petróleo Crudo
 Evolución de la Oferta Interna de Petróleo Crudo (en m³)

Periodo	Producción de Petróleo	Variac % respecto periodo anterior	Importación de Petróleo	Variac % respecto periodo anterior	Exportación de Petróleo	Variac % respecto periodo anterior	Oferta Interna de Petróleo	Variac % respecto periodo anterior
Ene-01	3.792.004		120.975		1.199.221			
Ene-02	3.759.143	-0.9%	-	-100.0%	1.273.257	6.2%	2.713.758	
Feb-01	3.431.292		54.726		1.122.340		2.485.896	-8.4%
Feb-02	3.371.608	-1.7%	44.583	-18.5%	1.460.549	30.1%	2.363.673	
Mar-01	3.784.346		124.096		1.157.297		1.956.642	-17.3%
Mar-02	3.770.015	-0.4%	110.824	-10.7%	1.411.837	22.0%	2.751.143	
Abr-01	3.701.041		156.235		1.496.854		2.499.002	-10.3%
Abr-02	3.647.098		159.430		1.330.234		2.390.422	
Total Ene-Abr01	14.708.683		456.032		4.975.712		10.186.003	
Total Ene-Abr02	14.547.864	-1.1%	314.837	-31.0%	5.475.877	10.1%	9.386.824	-7.9%

Fuente: Centro de Estudios Energéticos, Subsecretaría de Combustibles

78. La elaboración de combustibles en la etapa de la refinería tiene coeficientes fijos¹, con lo cual las variaciones de la oferta de crudo disponible para ser refinado se verán reflejadas en la oferta de cada uno de sus productos derivados. Específicamente en este caso, según el Cuadro N° 2, la producción de gasoil se redujo en un 6,3% (256 mil m³) para el período enero-abril de 2002 respecto al mismo período del año anterior acompañando la disminución de la oferta de petróleo crudo.

79. De este modo, la oferta interna de gasoil ha disminuido un 9,3 % (339 mil m³) el primer cuatrimestre de 2002 en comparación con igual período del año 2001. De ese porcentaje, a su vez, el 76% (256 mil m³) resultó explicado por la caída en la producción doméstica del combustible, que no obstante haber tenido poca variación (descendió un 8%) tuvo alto impacto en la contracción de la oferta dada su elevada participación relativa en la misma.

¹ No obstante, es reconocido cierto grado de flexibilidad en el proceso de producción.

Handwritten signature and initials.



80. La situación opuesta se verificó con respecto a las importaciones ya que tuvieron una significativa merma entre los cuatrimestres indicados (82% - 100 mil m³), pero dada su baja participación en la oferta interna contribuyeron en menor medida a explicar su disminución. Por su parte las exportaciones, al haber representado una parte menor (12%) como destino de la producción local y registrado una leve disminución (3% - 18 mil m³) entre cuatrimestres, de hecho no constituyeron un factor explicativo de la caída en la oferta al mercado interno.

Cuadro N° 2: Oferta Interna de Gasoil
Evolución de la Oferta de Gasoil (en m³)

Periodo	Producción de Gasoil	Variac % respecto periodo anterior	Importación de Gasoil	Variac % respecto periodo anterior	Exportación de Gasoil	Variac % respecto periodo anterior	Oferta Interna de Gasoil	Variac % respecto periodo anterior
Ene-01	1,064,522		16,756		136,827		944,451	
Ene-02	999,628	-6.1%	2,145	-87.2%	143,945	5.2%	857,828	-9.2%
Feb-01	936,685		41,095		65,456		912,324	
Feb-02	857,420	-8.5%	1,894	-95.9%	171,281	100.3%	687,933	-27.9%
Mar-01	1,008,294		50,363		138,164		920,493	
Mar-02	962,726	-4.5%	1,210	-97.6%	123,049	-10.9%	840,887	-8.6%
Abr-01	895,042		13,679		186,616		721,105	
Abr-02	990,673	11.2%	18,481	35.8%	104,542	-43.1%	904,612	-2.4%
Total Ene-Abr01	4,066,543		121,893		590,100		3,597,336	
Total Ene-Abr02	3,810,447	-6.3%	21,540	-82.3%	542,794	-9.1%	3,288,193	-9.2%

Fuente: Centro de Estudios Energéticos, Subsección de Combustibles

81. A su vez, se observa que en el agregado las refinerías de petróleo no variaron en forma significativa la relación ventas internas/producción, como se puede observar en el Cuadro N° 3, la variación promedio del coeficiente para el cuatrimestre estudiado respecto al mismo periodo del año anterior fue de -5.5%.

Cuadro N° 3: Producción y Ventas de Gasoil


 [Illegible handwritten text]



Producción de Gasoil y Ventas Internas

Periodo	Producción de Gasoil	Ventas de Gasoil al Mercado Interno	Ventas Internas/Producción
Ene-01	1,064,522	911,153	0.86
Feb-01	998,685	832,166	0.83
Mar-01	1,008,294	975,486	0.97
Abr-01	995,042	955,207	0.96
Ene-02	989,628	765,806	0.77
Feb-02	857,420	789,364	0.92
Mar-02	982,726	830,920	0.86
Abr-02	990,673	848,502	0.86
Total Ene-Abr01	4,066,543	3,674,012	0.90
Total Ene-Abr02	3,810,447	3,234,682	0.85

Fuente: Centro de Estudios Energéticos, Subsecretaría de Combustibles

82. La gran disminución de la cantidad de gasoil importado está estrictamente vinculada con la pérdida de rentabilidad de la importación de gasoil como consecuencia de la devaluación.

83. Esta baja en la rentabilidad se ve expresada en el Cuadro N° 4 por la relación existente entre el precio mayorista del gasoil a nivel de paridad de importación con el precio mayorista interno. Se observa que con anterioridad a la depreciación de la moneda el precio interno del gasoil se encontraba por arriba de la paridad de importación; en cambio con posterioridad a esa fecha, la paridad de importación supera al precio interno del gasoil⁴.

Cuadro N° 4: Paridad de Importación Mayorista de Gasoil vs. Precios Internos Mayoristas

⁴ El precio mayorista a nivel paridad de importación es una estimación del precio cobrado por los importadores o distribuidores mayoristas a los consumidores mayoristas y el precio interno mayorista es una estimación del precio cobrado por las refinadoras internas a los consumidores mayoristas. Asimismo, la eliminación del ITC a las importaciones de gasoil ha reducido la diferencia entre la paridad de importación y el precio interno.

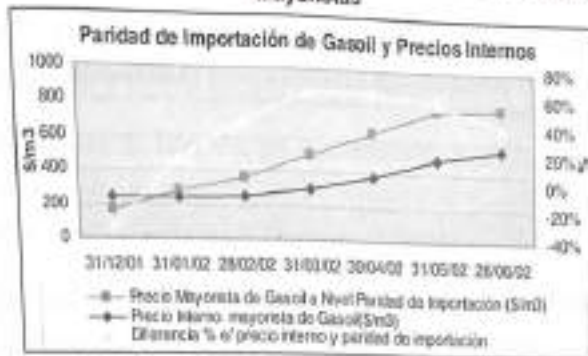


Comparación de Paridad de Importación de Gasoil con Precios Internos

Fecha	Precio Mayorista de Gasoil a Nivel Paridad de Importación (\$/m ³)	Precio Interno Mayorista de Gasoil (\$/m ³)	Diferencia %
31/12/01	167.37	243.51	-31%
31/01/02	262.83	242.37	17%
28/02/02	360.49	252.1	43%
31/03/02	495.43	300.91	65%
30/04/02	635.27	395.59	64%
31/05/02	770.76	486.78	58%
26/06/02	783.69	549.62	43%

Fuente: Centro de Estudios Energéticos, Subsecretaría de Combustibles

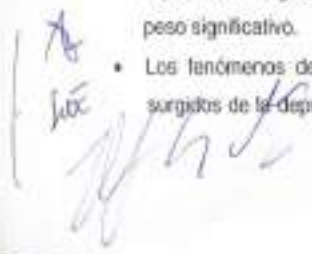
Gráfico N° 1: Paridad de Importación Mayorista de Gasoil vs. Precios Internos Mayoristas



Fuente: Centro de Estudios Energéticos, Subsecretaría de Combustibles

84. Como corolario del análisis por el lado de la oferta se puede establecer que los principales cambios registrados en el mercado doméstico fueron los siguientes:

- Existió una reducción de la oferta interna de gasoil debido principalmente a la disminución de la producción originada en una caída de los volúmenes disponibles de petróleo crudo, en el mercado interno, para su elaboración. A su vez, la menor disponibilidad de crudo se explica por el fuerte incremento de las exportaciones.
- Adicionalmente se registraron fuertes caídas en las importaciones de petróleo crudo y de gasoil. Estas últimas explicadas fundamentalmente por la pérdida de rentabilidad de la importación de gasoil, aunque como factor explicativo de la caída en la oferta no tuvo un peso significativo.
- Los fenómenos descriptos resultan explicados por el nuevo esquema de incentivos surgidos de la depreciación del valor de la moneda, que aumentó el precio en pesos de


 J24



las importaciones y aumentó el retorno en pesos de las exportaciones.

85. Por el lado de la demanda, se dieron las siguientes situaciones que llevaron a un aumento de la demanda mayorista de combustible:

- Camiones que cruzaron la frontera para comprar combustible debido a su menor precio en dólares.
- Altos niveles de cosecha que generaron una mayor demanda por parte del agro.
- Demanda especulativa por parte de los mayoristas.

86. De esta forma se observa que, en coincidencia con lo indicado en dictámenes anteriores por esta Comisión Nacional⁸, la escasez de gasoil que existió en el primer cuatrimestre del año 2002 originada en el cambio de escenario macroeconómico se debió tanto a disminuciones de la oferta como a aumentos de la demanda.

87. Por lo tanto, es esperable que se produzca un aumento en el precio a nivel nacional ante un exceso de demanda como por el aumento en el costo del principal insumo, petróleo crudo.

88. Con respecto a la denuncia sobre mecanismos de coordinación entre las empresas denunciadas esta Comisión destaca que la mayoría de los hechos o características del mercado indicados por la denunciante en el presente ya han sido considerados y analizados por esta Comisión en diferentes estudios, y han sido reconocidos como serios problemas estructurales del mercado de combustibles argentino, los cuáles inciden directamente en el nivel de competencia existente.

89. A continuación, se presenta una breve descripción de los principales problemas oportunamente identificados por los referidos estudios en el mercado de combustibles líquidos.

90. El paralelismo de precios en un mercado oligopólico no es en sí mismo una conducta sancionable por la Ley N° 25.156. La conducta que sí resulta imputable de acuerdo a la legislación de defensa de la competencia es el acuerdo de precios entre competidores que afecte al interés económico general, respecto del cual la existencia de paralelismo de

R
SCE
[Handwritten signatures]



precios constituye un primer indicio pero no una condición suficiente para determinar su existencia.

91. En efecto la convergencia de precios entre competidores también es propia de los mercados competitivos de productos homogéneos, así como lo es de mercados de competencia imperfecta donde existe una firma líder con capacidad de fijar precios la cual es seguida o imitada por el resto de las empresas que participan del mercado.

92. A modo de síntesis, las restricciones que se observan en el mercado local de combustibles líquidos que contribuyen a configurar una estructura oligopólica en la que se verificaría paralelismo de precios entre las distintas empresas intervinientes son las siguientes:

- i) Se trata de un mercado con elevadas barreras a la entrada de nuevos competidores ya que la instalación de refinarias adicionales a las existentes requiere de significativas inversiones (costos hundidos).
- ii) El nivel de concentración de la oferta de combustibles líquidos que tiene la empresa líder en la etapa de refinación (51% aproximadamente corresponde a REPSOL YPF) es de al menos el doble que la registrada en 1998 para otros países como Holanda (26%), Australia (26%), Francia (21%), Reino Unido (16%), Alemania (13%) y Estados Unidos (8%).
- iii) La importación de combustibles, que es otra alternativa para introducir competencia en el mercado, no ha ejercido efectos significativos durante el periodo 1991-2001 debido a problemas de: a) logística vinculados a que la capacidad de almacenamiento con acceso a puertos se concentra en las principales petroleras (REPSOL-YPF, SHELL Y ESSO), b) el escaso nivel de calado de los puertos locales para recibir barcos de gran capacidad de transporte de combustibles constituye otra barrera a la importación, y c) también dichas empresas son las principales propietarias de los ductos que sólo están disponibles cuando hay exceso de capacidad de transporte constituyendo una barrera adicional para cualquier potencial entrante.
- iv) Problemas de evasión impositiva, entre otros, la generación de un mercado informal de naftas donde se comercializan mezclas no permitidas agregando a los combustibles

[Handwritten signature and initials]

³ Expediente N° 501-0152285/02 (C. 765) "EMPRESAS PETROLERAS SINFRACCION LEY 25.156"



defensa de la competencia, como su propio nombre lo indica, tiene como objetivo proteger y promover la competencia, en aquellos mercados donde ya existe o bien puede ser introducida.

98. En conclusión, en lo que respecta a la supuesta conducta de acuerdo por parte de la denunciadas, esta Comisión Nacional entiende que el paralelismo de precios más que ser producto de un acuerdo explícito entre competidores, posee sus causas en fallos del mercado que implican un seguimiento al líder por parte del resto de los competidores, las cuales sólo son solucionables con la introducción de competencia a través de reformas estructurales de envergadura, cuestión ajena a la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.

99. Todo lo expresado con relación a la conducta anterior resulta aplicable a las conductas denunciadas de distribuir y comercializar los productos en cantidades restringidas o limitadas y negativa de venta, toda vez que las mismas encuentran su explicación en la escasez de materia prima que existió en el primer cuatrimestre del 2002 que se debió tanto a disminuciones de la oferta originada en el cambio de escenario macroeconómico ocurrido a principios de ese año, como a aumentos de la demanda.

VI. CONCLUSION.

100. De conformidad con los argumentos expresados, los hechos denunciados no constituyen una conducta anticompetitiva sancionable en el marco de la Ley de Defensa de la Competencia N° 25.156.

101. Por todos los fundamentos expuestos precedentemente, esta Comisión Nacional aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN TÉCNICA, en el marco de lo previsto por el artículo 31 de la Ley N° 25.156, disponer el archivo de las mismas.

A
RE

HORACIO SALERNO
VOCAL

EMANUEL F. O. MALIB
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

EL SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN TÉCNICA
VOCAL



Ministerio de Economía y Producción
 Secretaría de Coordinación Técnica
 Consejo Nacional de Defensa de la Competencia



gravados otros exentos, lo cual aleja aún más la posibilidad de una competencia genuina por precios. Asimismo diversas operaciones irregulares en el comercio exterior vinculadas a la forma de liquidación de los impuestos y/o a exenciones por ciertos conceptos⁴.

93. Es importante trabajar en la eliminación de restricciones como las indicadas en los puntos i) a iv), las cuales se refieren a la aplicación de la política energética, tributaria y aun de privatizaciones, ya que al momento de transferirse el capital accionario YPF al sector privado se mantuvo en manos de los compradores virtualmente el mismo grado de concentración de activos estratégicos que poseía, hasta ese momento, el Estado

94. Cabe aclarar, asimismo, que cuando REPSOL adquirió el control de YPF no estaba vigente la Ley N° 25.156 por lo que la operación no estuvo sujeta al proceso de control previo de fusiones y adquisiciones. En ese momento las desinversiones exigidas por el gobierno fueron limitadas ya que sólo apuntaron al down stream (venta de las estaciones de servicio de bandera EG3) y no alcanzaron a otros activos estratégicos involucrados en la operación (v. gr. refinarias y facilidades de acceso a puertos y ductos).

95. Como puede advertirse en ninguno de estos casos fue la legislación de defensa de la competencia el instrumento legal con aptitud para modificar las características estructurales del mercado descriptas precedentemente.

96. Por otra parte resulta pertinente destacar que el cobrar "precios altos" en sí mismo no configura una conducta que se pueda encuadrar en los términos de la Ley N° 25.156. De hecho esta norma no tiene entre sus objetivos el de regular directa o indirectamente precios, sino preservar los mecanismos de la competencia en los mercados lo cual generará precios competitivos, sin perjuicio de que la autoridad de aplicación pueda regular el mercado,

97. La regulación de precios encuentra su racionalidad como remedio para aquellos mercados donde la competencia no es posible por razones tecnológicas (monopolios naturales) y que por esto están o deben estar regulados, mientras que la legislación de

⁴ Una explicación más detallada de estos argumentos puede encontrarse en la publicación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, Serie Documentos N°4 "Combustibles Líquidos", del mes de agosto de 1998.

A
 JEX

LA FIEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio

MARTIN R. STAZ
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de
Defensa de la Competencia



BUENOS AIRES, 26 OCT 2015

VISTO el Expediente N° S01.0300258/2015 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS y sus agregados sin acumular N° S01.0018522/2002, N° S01.0029798/2002, N° S01.0050477/2002, N° S01.0156639/2002, N° S01.0159626/2002, N° S01.0163168/2002, N° S01.0176922/2002, N° S01.0218632/2002, N° S01.0251067/2002, N° S01.0273033/2002 y N° S01.0299567/2002 todos del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, N° S01.0159779/2006, N° S01.0488461/2007 y N° S01.0492269/2007 todos del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN; N° S01.0054652/2009, N° S01.0523173/2009, N° S01.0529904/2009, N° S01.0540468/2009, N° S01.0069878/2009 y N° S01.0348482/2010 todos del Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, y

CONSIDERANDO:

Que en los expedientes citados en el Visto la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado actualmente en la órbita de la SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, emitió los Dictámenes N° 575 de fecha 29 de octubre de 2007, N° 694 de fecha 17 de septiembre de 2010, N° 653 de fecha 14 de diciembre de 2009, N° 577 de fecha 23 de noviembre de 2007, N° 620 de fecha 5 febrero de 2009, N° 534 con fecha 6 de febrero de 2006, N° 679 de fecha 1 de julio de 2010, N° 652 de fecha 10 de

301
22
Y

12

COPIA FIEL ORIGINAL



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio

MARTIN R. LAUREPE
Secretario General
Comisión Nacional
Protección de la Consumidor

531



... del Gobierno de la Federación de la Independencia Nacional
... del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional
2015 - AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LOS PUEBLOS LIBRES

diciembre de 2009, N° 648 de fecha 12 de noviembre de 2009, N° 578 de fecha 5 de noviembre de 2007, 584 de fecha 4 de febrero de 2008, N° 810 de fecha 24 de julio de 2013, N° 647 de fecha 30 octubre de 2009, N° 486 de fecha 22 de diciembre de 2004, N° 643 de fecha 21 de octubre de 2009, N° 449 de fecha 15 de marzo de 2004, N° 654 de fecha 18 de diciembre de 2009, N° 628 de fecha 23 de marzo de 2009, N° 669 de fecha 19 de abril de 2010, N° 753 de fecha 8 de agosto de 2012, recomendando se disponga el archivo de las actuaciones iniciadas conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

Que el suscripto comparte los términos de los citados dictámenes, a los cuales cabe remitirse en honor a la brevedad.

Que por razones de economía procesal y a fin de agilizar y optimizar los recursos del ESTADO NACIONAL y teniendo presente que el estado procedimental de los expedientes citados en el Visto comparten características similares, corresponde tratarlos de forma conjunta en la presente resolución.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, ha tomado la intervención que le compete.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en los Artículos 18, 21, 31 y 58 de la Ley N° 25.156 y el Decreto N° 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificaciones.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénase el archivo de los Expedientes N° S01.0018522/2002, N°

501
722
K



S01.0029799/2002, N° S01.0050477/2002, N° S01.0156639/2002, N°
S01.0159626/2002, N° S01.0163168/2002, N° S01.0178922/2002, N°
S01.0218632/2002, N° S01.0251067/2002, N° S01.0273033/2002 y N°
S01.0299667/2002 todos del Registro del ex MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN,
N° S01.0159779/2006, N° S01.0488481/2007 y N° S01.0492269/2007 todos del
Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, N°
S01.0054652/2009, N° S01.0523173/2009, N° S01.0529904/2009, N°
S01.0540468/2009, N° S01.0069878/2009 y N° S01.0348482/2010 todos del
Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, conforme lo
dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

ARTÍCULO 2°.- Notifíquese a todas las firmas interesadas.
ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

RESOLUCIÓN N° 531

L.C. FRANCISCO SOTO
Secretario de Comercio
Intendencia Municipal de Maldonado

3-649
17-12