



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

Resolución

Número:

Referencia: EX-2022-65580675- -APN-DGD#MDP

VISTO el Expediente N° EX-2022-65580675- -APN-DGD#MDP, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto se inició como consecuencia de un Informe Técnico emitido el 27 de abril de 2022 en el marco del Expediente N° EX-2017-15554885-APN-DDYME#MP caratulado “IM 6 - INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CEMENTO (IM6)”, por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en el mercado del cemento Portland en Argentina, en violación a la Ley N° 27.442.

Que en el Informe Técnico se describen prácticas de discriminación de precios por parte de las compañías productoras de cemento en la REPÚBLICA ARGENTINA, las que podrían configurar posibles conductas anticompetitivas en los términos de los Artículos 1° y 3° de la Ley N°27.442.

Que, de allí, surge que el mercado del cemento Portland en Argentina exhibe una estructura altamente concentrada y con costos elevados de transporte que posibilitan una práctica sistemática de discriminación de precios, consistente en el cobro de un “sobrecargo” para plantas de producción aisladas de la competencia, mientras se cobra un precio más bajo para las provincias que se encuentran a distancias similares a plantas de más de una empresa.

Que el Informe Técnico concluyó que las empresas ejercen un poder de mercado localizado en las zonas cercanas a sus plantas de producción que les permite discriminar precios según la localización de la demanda, y que ese poder de mercado es mayor cuanto más extensa es la distancia con las plantas de empresas competidoras.

Que la firma HOLCIM S.A. es la subsidiaria local del grupo suizo HOLCIM, dedicado a la fabricación y comercialización de materiales para la construcción y posee cinco plantas de cemento ubicadas en las Provincias de CÓRDOBA, MENDOZA, JUJUY y BUENOS AIRES.

Que, a partir de la información que surge del Informe Técnico, la firma HOLCIM S.A. configuraría una posición dominante suficiente en las Provincias de JUJUY y SALTA para llevar a cabo las prácticas de discriminación de

precios que implicarían un perjuicio para el interés económico general, en violación a la Ley de Defensa de la Competencia.

Que la firma HOLCIM S.A. brindó las explicaciones que estimó correspondientes.

Que la discriminación de precios es una práctica comercial que implica vender unidades similares de un bien o servicio a diferentes precios y la discriminación explotativa en tercer grado tiene lugar cuando el vendedor es capaz de discriminar entre compradores o grupos de compradores, pero no entre las unidades vendidas a cada comprador.

Que el mercado relevante de producto es el cemento Portland en todas sus presentaciones, es decir, en bolsa y granel y que el mercado de cemento Portland en la Argentina, en línea con lo que se verifica a nivel internacional, se encuentra altamente concentrado, existiendo sólo cuatro empresas que cuentan con diecisiete plantas de producción en todo el país y que, a su vez, las cuatro empresas están integradas verticalmente desde la etapa de extracción minera hasta la comercialización mayorista.

Que se trata de un mercado con altas barreras a la entrada en función de los grandes volúmenes de inversión requeridos y los elevados costos hundidos que presentan y que, además, el cemento es un producto que tiene elevados costos de fletes en comparación con el precio del bien transportado, los cuales se incrementan a mayor distancia entre los puntos de demanda y las plantas productoras.

Que el mercado geográfico afectado consistiría en las Provincias de JUJUY y SALTA ya que, tal como se analizará con mayor detalle a continuación, son las provincias en las cuales HOLCIM S.A. tendría posición dominante.

Que del análisis efectuado por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA se advierte la existencia de una práctica de discriminación de precios por parte de la firma HOLCIM S.A. en las Provincias de SALTA y JUJUY, en concordancia con lo planteado en el Informe Técnico.

Que, sin embargo, el régimen de competencia establecido por la Ley N° 27.442 solo prohíbe aquellos abusos de posición dominante que resulten perjudiciales para el interés económico general, por lo que las conductas de discriminación de precios de tipo explotativo que resultan de un abuso de posición dominante no siempre resultan lesivas para el interés económico general.

Que, de acuerdo con las “Guías para el análisis de casos de abusos de posición dominante de tipo exclusorio”, aprobadas por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA en mayo de 2019, “el efecto probable sobre los consumidores y sobre el proceso competitivo de una conducta desarrollada por un agente económico con posición dominante es más importante que la forma específica de la conducta en cuestión para determinar si constituye un abuso punible según la LDC. (...) La LDC requiere distinguir entre situaciones en las cuales una conducta, un abuso de posición dominante, perjudica al interés económico general y situaciones en las cuales sólo se afectan intereses particulares de los agentes económicos involucrados”.

Que, en este sentido, para que la discriminación resulte violatoria de la Ley de Defensa de la Competencia, debe comprobarse que, en una situación de no discriminación, la empresa cobre a todos sus clientes un precio relativamente bajo, o bien que, en la misma situación, opte por cobrarle a todos un precio relativamente alto.

Que la incidencia relativa en las ventas del mercado geográfico donde la firma HOLCIM S.A. realiza la discriminación al alza es sustancialmente mayor que los mercados donde el precio es menor, por lo que, frente a

una situación de no discriminación, se infiere que la empresa tenderá a incrementar los precios para llevarlos al nivel superior, equivalente a aquel donde realiza la discriminación.

Que, de producirse tal situación, los consumidores de los otros mercados donde actualmente cobra menor precio deberán pagar un precio más elevado que el que pagan actualmente, lo que reduciría las cantidades vendidas, conduciendo a un resultado negativo para consumidores y productores, perjudicando el interés económico general.

Que, por lo expuesto, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entendió que, si bien la evidencia sugiere que efectivamente la firma HOLCIM S.A. realiza una práctica de discriminación de precios en las Provincias de SALTA y JUJUY a partir de su posición dominante, sus efectos no son suficientes para lesionar el interés económico general, por lo que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, emitió el Dictamen de fecha 3 de octubre de 2024, correspondiente a la “COND. 1793”, en el cual recomendó al señor Secretario de Industria y Comercio ordenar el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

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°.- Ordénese el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

ARTICULO 2°.- Autorízase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a publicar el Dictamen de fecha 3 de octubre de 2024, correspondiente a la COND. 1793, identificado como IF-2024-107924200-APN-CNDC#MEC, en la página web oficial del organismo.

ARTICULO 3°.- Notifíquese a las partes interesadas de la presente medida.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by LAVIGNE Pablo Agustín
Date: 2024.12.05 16:59:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.05 16:59:25 -03:00



AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

Se eleva para su consideración el presente dictamen, referido a las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2022-65580675- -APN-DGD#MDP, caratulado “*C. 1793 - HOLCIM ARGENTINA S.A. S/ INVESTIGACIÓN DE OFICIO POR PRESUNTA INFRACCIÓN A LA LEY 27.442*”.

I SUJETOS INTERVINIENTES

1. HOLCIM S.A. (“HOLCIM”) es la subsidiaria local del grupo suizo HOLCIM, dedicado a la fabricación y comercialización de materiales para la construcción.
2. HOLCIM posee cinco (5) plantas de cemento ubicadas en las provincias de Córdoba, Mendoza, Jujuy y Buenos Aires. Asimismo, dispone de plantas fijas y móviles de hormigón elaborado; una planta de agregados pétreos; y otra de co-procesamiento de residuos industriales —unidad de negocios llamada Geocycle.

II LOS HECHOS INVESTIGADOS

3. El 16 de junio de 2022, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (CNDC) hizo saber a la entonces SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR (SCI), mediante el informe de firma conjunta IF-2022- 61443207-APN-CNDC#MDP, el resultado del informe emitido en el marco del expediente EX-2017-15554885-APN-DDYME#MP, caratulado “*TM 6 - INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CEMENTO (IM6)*”.
4. En dicho informe, que consta en el anexo técnico de la Disposición CNDC 36/22 (DISFC-2022-36-APN-CNDC#MDP) de fecha 27 de abril de 2022 (el “Informe Técnico”), se describen prácticas de discriminación de precios por parte de las compañías productoras de cemento en la República Argentina, que podrían configurar posibles conductas anticompetitivas en los términos de los artículos 1° y 3° de la Ley 27.442 (“LDC”).
5. De acuerdo a las conclusiones expuestas en dicho informe, se advierte que el mercado del cemento Portland en Argentina exhibe una estructura altamente concentrada y con elevados costos de transporte, tales que posibilitan una práctica sistemática de discriminación de precios, consistente en el cobro de un “sobrecargo” para plantas de producción aisladas de la competencia, mientras se cobra un precio más bajo para las provincias que se encuentran a distancias similares a plantas de más de una empresa.
6. El Informe Técnico concluye por ende que las empresas ejercen un poder de mercado localizado en las zonas cercanas a sus plantas de producción que les permite discriminar precios según la localización de la demanda, y que ese poder de mercado es más fuerte cuanto mayor es la distancia con las plantas de empresas competidoras. El elemento que permitiría configurar esta práctica es el elevado costo de transporte del cemento.

7. Mediante proveído PV-2022-65196212-APN-SCI#MDP del 28 de junio de 2022, la SCI ordenó proceder a la apertura de este expediente administrativo.
8. De acuerdo a lo manifestado en dicha instrucción a partir de la información detallada en el mencionado Informe Técnico, HOLCIM habría efectuado una discriminación de precios superior al 15% respecto del precio promedio nacional, y del 28% con relación al precio provincial más bajo correspondiente a la provincia de Entre Ríos, en las provincias de Salta y Jujuy. Además, en esas provincias HOLCIM poseería una participación de mercado superior al 70%. Esta configuraría una posición dominante suficiente para llevar a cabo las referidas prácticas de discriminación de precios que implicarían un perjuicio para el interés económico general, en violación a la LDC.

III PROCEDIMIENTO

III.1. Traslado del artículo 38 de la LDC

9. Mediante Disposición CNDC 67/22 (DISFC-2022-67-APN-CNDC#MDP) del 1 de agosto de 2022, esta CNDC corrió el traslado previsto por el artículo 38 de la Ley 27.442, lo que fue notificado a HOLCIM el 8 de agosto de 2022.

III.2. Explicaciones

10. El 6 de septiembre de 2022, HOLCIM brindó explicaciones en legal tiempo y forma.
11. HOLCIM afirmó que el Informe Técnico en el que se basó la Disposición CNDC 67/22 es inconsistente en relación con la definición de mercado geográfico relevante y clasifica incorrectamente la política comercial de la firma como discriminatoria, además de no hacer referencia a cómo se vería afectado el interés económico general.
12. Aseveró que HOLCIM carece de posición dominante cualquiera sea el mercado geográfico que se considere; no discriminó precios ni fijó precios excesivos, y su política comercial beneficia el interés económico general.
13. En particular acerca del mercado de producto, hizo alusión a distintos dictámenes y resoluciones en los que, según dijo, el mercado de producto tenido en cuenta implícitamente por la CNDC distinguió producto en bolsa y a granel; y señaló que, sin embargo, el Informe Técnico adoptó una definición general que involucraría a ambos tipos de productos.
14. Agregó que, no obstante esa debilidad metodológica, el problema principal radica, dada las características de la industria, en la definición de mercado geográfico.
15. En ese sentido, adujo que la comparación realizada entre precios de distintas áreas geográficas y un precio promedio nacional implica en los hechos la adopción de un criterio de mercado relevante nacional. Sin embargo, en otras partes el Informe Técnico extrae conclusiones en función de un mercado geográfico más restringido, de alcance provincial, formado únicamente por las provincias de Jujuy y Salta, lo que fomenta sesgos en las consideraciones sobre los tamaños relativos de las compañías.
16. Dedujo de lo expuesto precedentemente que no existe razón técnica para separar dos zonas donde tanto HOLCIM como LOMA NEGRA abastecen a los consumidores, y considerar

a los dos mercados geográficos como separados; y ejemplificó que la provincia de Tucumán, que es abastecida por dos empresas, no es un mercado diferente respecto de Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Misiones o Catamarca, donde también están presentes ambas compañías, independientemente de que en algunas una empresa comercialice un mayor volumen que otra.

17. Concluyó ese punto del análisis alegando que, si bien el mercado geográfico relevante puede no estar completamente definido, es definitivamente mayor al determinado en la Disposición CNDC 67/22 y no debe circunscribirse a las provincias de Jujuy y Salta sino al territorio del noroeste y noreste argentino.
18. En relación con la supuesta posición dominante de HOLCIM, su análisis partió de diversos antecedentes de esta CNDC donde se precisó que la participación de mercado de una empresa no es suficiente para su determinación, sino que además no debe estar expuesta a presión competitiva por parte de otra u otras empresas.
19. Propuso que, si se abarcaran las provincias del NOA abastecidas por HOLCIM y por LOMA NEGRA desde sus plantas de Jujuy y Catamarca, respectivamente (abarcando las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), o si también se agregaran las provincias del NEA atendidas por las mismas plantas de Jujuy y Catamarca (esto es las provincias de Chaco, Formosa y Misiones), las participaciones resultantes en función de las ventas respecto de HOLCIM resultarían significativamente reducidas, no superando el 50% en ningún año del período 2012/2018.
20. Alegó que las participaciones de HOLCIM serían incluso menores si se considerara la capacidad instalada como indicativa de las participaciones de mercado, lo que daría una participación de mercado para HOLCIM del 37%.
21. Infirió que, si HOLCIM fuera efectivamente dominante y pudiera actuar con independencia de sus competidores, debería poder cobrar precios por encima de los precios de competencia sin perder clientes, cosa que, dijo, no ocurre.
22. Procedió a analizar la hipótesis de discriminación de precios efectuada en el Informe Técnico sustentada en que los precios FOB que una empresa le cobra a un cliente son más altos mientras más distante esté dicho cliente de una alternativa competitiva de provisión; la empresa en cuestión, entonces, buscaría cobrar el máximo precio FOB posible a un cliente, que no lo incentive a comprarle a otra empresa alternativa ubicada a mayor distancia.
23. Las diferencias de precios observadas son multicausales, y la diferencia de volumen sería una causa “evidente” que no habría sido considerada en el análisis de la CNDC; por el contrario, se asume injustificadamente en el referido informe que las diferencias de precios están sólo relacionadas a la distancia de las plantas respecto de un promedio nacional.
24. Destacó que no existen diferencias de precios FOB entre clientes de HOLCIM localizados en una misma zona geográfica, sólo existen descuentos y bonificaciones por razones objetivas tales como volumen de la compra o plazos de pago. Y, por otro lado, las diferencias entre precios FOB entre clientes localizados en zonas geográficas distintas ponen a esos clientes en igualdad competitiva, por el efecto del flete incremental en función de la distancia que conforma el precio CIF.

25. En un último acápite analizó la afectación al interés económico general. Insistió en que cualquier ponderación sobre el interés económico general debería hacerse teniendo en cuenta los precios efectivos finales —esto es, los que incluyen los costos logísticos, porque son ellos los que verdaderamente enfrentan los clientes.
26. Observó que el análisis realizado en el Informe Técnico alude a los precios FOB, es decir se abstrae del costo final del producto desde la perspectiva del cliente (que está definido por el precio CIF). Y luego razonó que, si el precio FOB decreciente con la distancia resultara discriminatorio, y ello implicara algún daño al interés económico general, como se deriva del referido informe, cabe preguntarse qué sucedería si se restringiera dicha práctica. El resultado sería que los precios finales (CIF) aumentarían para aquellos clientes más distantes de las plantas porque las firmas se verían forzadas a cobrar un precio FOB equivalente e independiente de la distancia. Esto terminaría perjudicando el interés de esos clientes distantes sin mejorar el de los clientes más cercanos y, por ende, empeorando el excedente total del consumidor.

III.3. Medidas dispuestas durante la instrucción

27. Mediante Disposición CNDC 14/22 (DISFC-2022-14-APN-CNDC#MEC) del 1 de noviembre de 2022, se dispuso la apertura de sumario prevista en el artículo 39 de la Ley 27.442.
28. El 6 de febrero de 2023, mediante proveído IF-2023-13602286-APN-DNCA#CNDC se solicitó información tanto a HOLCIM como a la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland (“AFCP”).
29. A la cementera se le requirió diversa información respecto a la conformación del precio final, a saber: estructura de costos por producto y por planta, descuentos y promociones, precios y cantidades despachadas de los fletes, precios por tipo de cliente, capacidad instalada, entre otros.
30. A la AFCP se le solicitó información de las cantidades mensuales despachadas por producto, por planta, por empresa, por localización del cliente y por industria de destino, como así también las exportaciones mensuales.
31. El 24 de febrero de 2023 la AFCP respondió que no le fue posible dar cumplimiento a lo solicitado ya que la información que recibe por parte de las empresas se encuentra encriptada sin posibilidad de tener los permisos para su desencriptación con el fin de obtener la información desagregada por firma.
32. Por su parte HOLCIM, el 28 de febrero de 2023 realizó una presentación con respuesta parcial sobre la información requerida, adjuntando balances de la firma desde 2015 hasta el tercer trimestre de 2022, como así también la información relativa al domicilio de las plantas y la capacidad instalada mensual, las cantidades mensuales despachadas por producto, por planta, por localización del cliente y por industria de destino.
33. Finalmente, cumple brindando toda la información el 31 de marzo de 2023, aportando las variables que son consideradas para determinar el precio final, descuentos y las promociones que realiza la firma, los precios de lista mensuales por producto, por planta,

por localización del cliente (provincia y localidad) y por industria de destino. Asimismo, adjuntó la estructura de costos mensual por producto y por planta.

IV ANÁLISIS DE LA CONDUCTA INVESTIGADA

34. La presunta conducta bajo análisis consistiría en una discriminación de precios resultante en un abuso de posición dominante con efectos explotativos.
35. A fin de evaluar la efectiva realización de un abuso de posición dominante, resulta preciso analizar las condiciones de competencia de la empresa investigada en los mercados afectados.

IV.1. Mercado relevante

36. El mercado relevante de producto, conforme fue definido en el Informe Técnico, es el cemento Portland en todas sus presentaciones (bolsa y granel).
37. El mercado de cemento Portland en Argentina, en línea con lo que se verifica a nivel internacional, se encuentra altamente concentrado: existen sólo cuatro (4) empresas que cuentan con diecisiete (17) plantas de producción en todo el país.
38. A su vez, las cuatro empresas están integradas verticalmente desde la etapa de extracción minera hasta la comercialización mayorista.
39. En función de los significativos volúmenes de inversión requeridos para ingresar y los elevados costos hundidos que representan, se trata de un mercado con altas barreras a la entrada.
40. Asimismo, el cemento es un producto que, por sus características, tiene costos de fletes altos en comparación con el precio del bien transportado, los cuales se incrementan a mayor distancia entre los puntos de demanda y las plantas productoras.
41. El mercado geográfico afectado consistiría en las provincias de Jujuy y Salta ya que, tal como se analizará con mayor detalle a continuación, son las provincias en las cuales HOLCIM tendría posición dominante. Desde el punto de vista de la demanda se considerará el mercado geográfico como provincial, ya que el precio de venta estaría determinado por la ubicación de la demanda.

IV.2. Posición de HOLCIM en el mercado relevante

42. En lo que respecta a la participación de mercado de HOLCIM a nivel nacional durante el periodo analizado (julio 2017-junio 2018), de acuerdo a lo expuesto en el citado Informe Técnico, considerando el total de toneladas despachadas de cemento Portland, la misma fue del 71% en la provincia de Salta y del 89,2% en la provincia de Jujuy.
43. A su vez, el citado informe detalla que en Salta y Jujuy las distancias entre los respectivos principales centros urbanos, a saber, la ciudad de Salta y de San Salvador de Jujuy, con respecto a la planta de HOLCIM en Puesto Viejo, Jujuy, son de 88km y 50km, respectivamente; mientras que la distancia entre aquéllos y la planta competidora más cercana (esto es, la planta de LOMA NEGRA en Catamarca) es de 522km y 548km.

44. El informe destaca que en este mercado el costo del flete tiene una elevada incidencia en el precio final —a saber, de entre el 15% y el 25% para distancias de despacho de entre 400-500km.
45. La combinación de elevadas participaciones de mercado, las distancias con respecto al principal competidor y la elevada incidencia del costo del flete, permite concluir que efectivamente HOLCIM exhibe posición dominante en los mercados provinciales de Salta y Jujuy.

IV.3. Análisis de la conducta investigada

46. La discriminación de precios es una práctica comercial que implica vender unidades similares de un bien o servicio a diferentes precios.
47. Esta práctica puede presentarse como una práctica exclusoria o explotativa. En el presente expediente la conducta analizada está relacionada con una discriminación de precios de carácter explotativo.
48. La discriminación en tercer grado ocurre cuando el vendedor es capaz de discriminar entre compradores o grupos de compradores, pero no entre las unidades vendidas a cada comprador. En este tipo de conductas el vendedor suele usar la práctica para aprovechar la diferente sensibilidad de la demanda de cada mercado y, eventualmente, podría estar explotando una posición de dominio en alguno de los mercados. En el presente caso, el grupo de consumidores se encuentra diferenciado por su ubicación geográfica en las distintas provincias bajo análisis.
49. En esta instancia cabe analizar si efectivamente HOLCIM implementa una discriminación de precios explotativa de tercer grado en los mercados de cemento Portland de las provincias de Salta y Jujuy.
50. Durante el periodo analizado en el citado informe, se observa una correlación entre la concentración de mercado y la desviación en los precios de cada provincia con respecto al promedio nacional, excluyendo el costo del flete. En el caso de Salta, esta desviación es del 18,3%, mientras que en Jujuy es del 24,8%. Como puede advertirse, allí donde HOLCIM posee mayor participación de mercado, la diferencia con respecto al promedio resulta mayor.
51. Asimismo, el referido informe señala que, al tomar como referencia el mercado provincial donde cada empresa vende al menor precio y compararlo con el precio que cobra en cada provincia, resulta posible estimar la magnitud del “sobrecosto” que fijan.
52. En el caso de HOLCIM, el informe presenta una comparación entre los precios que cobra en cada provincia en la que opera, observando que el precio provincial más bajo de la empresa es el de Entre Ríos. Al considerar ese precio como referencia, se estimó que el “costo adicional” por la discriminación de precios presuntamente llevada a cabo por HOLCIM en Salta y Jujuy representaría el 28% de la facturación de la empresa en el año analizado (julio 2017 – junio 2018).
53. En el marco de las presentes actuaciones se procedió a realizar una serie de pedidos de información que permitieran corroborar los indicios disponibles en el referido Informe Técnico y comprobar la existencia de una práctica efectiva de discriminación de precios

efectuado por HOLCIM en sus ventas de cemento Portland en las provincias de Salta y Jujuy desde su planta ubicada en Puesto Viejo, Jujuy. Cabe destacar que la información relevada corresponde al período 2015-2022. Los resultados obtenidos se presentan en las tablas a continuación.

54. En primer término, se determinó el origen productivo de las ventas de cemento en las provincias de Jujuy y Salta entre las diferentes plantas que tiene HOLCIM en el país, como se puede observar en la Tabla 1. El motivo de este procedimiento es para despejar cualquier influencia de ventas realizadas por HOLCIM provenientes de otras regiones.

Tabla 1 | Origen, por planta de HOLCIM, de las ventas de cemento con destino a las provincias de Jujuy y Salta

Planta	Ventas (\$) a Salta y Jujuy	En % del total
Capdeville - MENDOZA	\$ 2.918.966	0,011%
Campana - BS AS.	\$ 15.608.467	0,061%
Malagueño - CÓRDOBA	\$ 279.508	0,001%
Puesto Viejo - JUJUY	\$ 25.480.752.803	99,926%
Yocsina - CORDOBA	\$ -	0%
Total Ventas	\$ 25.499.559.744	100%

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

55. Se puede observar que casi la totalidad de las ventas hacia las provincias de Salta y Jujuy (99,92%) es originaria de la propia planta de HOLCIM en Puesto Viejo – Jujuy.
56. En segundo lugar, al analizar el destino de las ventas de la planta Puesto Viejo – Jujuy, se observa en la Tabla 2 que entre seis provincias se concentran más del 89% del total de ventas de esta planta, pero que el 48,23% tienen por destino las provincias de Salta y Jujuy. Cabe destacar que, para el cálculo de las ventas, los valores se encuentran netos de IVA, fletes, bonificaciones y devoluciones.

Tabla 2 | Destino de los ingresos por ventas netos de IVA, fletes, bonificaciones y devoluciones de la planta Puesto Viejo – Jujuy en porcentaje por provincia, por año, total del período y acumulado

PROVINCIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL PERIODO
Salta	31,19%	32,25%	34,23%	34,62%	31,51%	29,78%	24,84%	26,90%	28,33%
Jujuy	26,60%	23,66%	22,50%	20,95%	18,45%	21,80%	19,49%	17,90%	19,90%
Tucumán	14,56%	13,61%	17,26%	16,75%	16,14%	14,42%	12,61%	14,18%	14,23%

Chaco	9,17%	9,68%	10,22%	11,09%	9,17%	9,30%	12,71%	11,47%	11,05%
Sgo. Del Estero	5,32%	4,22%	4,19%	6,47%	9,81%	7,31%	10,90%	8,85%	8,69%
Corrientes	4,24%	7,41%	5,82%	5,39%	7,71%	8,27%	8,03%	7,20%	7,43%
Las demás	8,92%	9,17%	5,79%	4,73%	7,21%	9,12%	11,42%	13,50%	10,38%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100.00%

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

57. En tercer lugar, al repetir el análisis para las toneladas de cemento despachado, encontramos resultados similares a los ingresos por ventas, tal cual se observa en la Tabla 3.

Tabla 3 | Destino de los despachos de cemento en toneladas de la planta Puesto Viejo – Jujuy en porcentaje por provincia, por año, total del período y acumulado.

PROVINCIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL PERIODO
Salta	31%	32%	33%	33%	29%	28%	23%	26%	29,2%
Jujuy	27%	24%	22%	20%	16%	19%	17%	17%	20,1%
Tucumán	15%	15%	19%	19%	18%	17%	14%	15%	16,6%
Chaco	9%	9%	10%	11%	10%	10%	13%	13%	10,7%
Sgo. Estero	5%	4%	4%	6%	11%	8%	11%	9%	7,4%
Corrientes	4%	7%	6%	5%	7%	9%	9%	8%	7,0%
Las demás	8%	9%	6%	5%	8%	10%	13%	12%	9,0%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

58. Por último, a partir de la información obtenida de los destinos de los ingresos por ventas y los tonelajes despachados, se calculó el precio promedio implícito cobrado por HOLCIM desde su planta de Puesto Viejo, Jujuy, por año y por provincia del período bajo análisis, tal como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4 | Precio promedio implícito en pesos por tonelada netos de IVA, fletes, bonificaciones y devoluciones, por provincia, por año y por total promedio del período.

PROVINCIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Salta	1433	1999	2492	3642	6618	10543	15960	27830

Jujuy	1430	1992	2480	3626	6885	11256	17057	29094
Tucumán	1339	1786	2116	3035	5451	8487	12768	25899
Chaco	1459	2034	2370	3482	5580	9282	14404	24368
Sgo. del Estero	1448	1976	2414	3520	5527	8902	14182	25977
Corrientes	1425	2031	2293	3521	6417	9165	13181	23143

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

59. Ahora bien, en la Tabla 5 a continuación se presentan las mayores diferencias porcentuales registradas entre los precios implícitos cobrados desde la planta de HOLCIM en Puesto Viejo, Jujuy, por sus despachos a la Zona Norte de Salta y Jujuy, y el resto de las provincias donde se cobró el precio implícito más bajo.

Tabla 5 | Mayores diferencias de precios entre la Zona Norte (Salta – Jujuy) y provincias donde llega la producción de Puesto Viejo – Jujuy, período 2015 - 2022.

PROVINCIA	2015	PROVINCIA	2016	PROVINCIA	2017	PROVINCIA	2018
Jujuy	1433	Salta	1999	Salta	2492	Salta	3642
Tucumán	1339	Tucumán	1786	Tucumán	2116	Tucumán	3035
DIFERENCIA	94	DIFERENCIA	213	DIFERENCIA	376	DIFERENCIA	607
EN %	7%	EN %	11%	EN %	15%	EN %	17%

PROVINCIA	2019	PROVINCIA	2020	PROVINCIA	2021	PROVINCIA	2022
Jujuy	6885	Jujuy	11256	Jujuy	17057	Jujuy	29094
Tucumán	5451	Tucumán	8487	Tucumán	12768	Corrientes	23143
DIFERENCIA	1434	DIFERENCIA	2769	DIFERENCIA	4289	DIFERENCIA	5951
EN %	21%	EN %	25%	EN %	25%	EN %	20%

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

60. De la comparación entre los precios cobrados en las provincias de Salta y Jujuy y el precio cobrado más bajo cada año, a saber, en la provincia de Tucumán entre 2015 y 2021, y en la provincia de Corrientes en 2022, se identifica un diferencial positivo del 7% en 2015, que se incrementa año a año hasta alcanzar el 28% en 2021, para luego bajar levemente a 23% en 2022.
61. A partir de lo expuesto, y teniendo en cuenta que los precios promedio analizados se encuentran netos de IVA, fletes, bonificaciones y devoluciones, es posible verificar la existencia de una práctica de discriminación de precios por parte de HOLCIM en las provincias de Salta y Jujuy, en concordancia con lo planteado en el Informe Técnico.
62. No obstante, cabe destacar que el régimen de competencia establecido por la LDC solo prohíbe aquellos abusos de posición dominante que resulten perjudiciales para el interés económico general.

63. En efecto, de acuerdo a las “*Guías para el análisis de casos de abusos de posición dominante de tipo exclusorio*”, aprobadas por esta CNDC en mayo de 2019¹, “*el efecto probable sobre los consumidores y sobre el proceso competitivo de una conducta desarrollada por un agente económico con posición dominante es más importante que la forma específica de la conducta en cuestión para determinar si constituye un abuso punible según la LDC. (...) La LDC requiere distinguir entre situaciones en las cuales una conducta, un abuso de posición dominante, perjudica al interés económico general y situaciones en las cuales sólo se afectan intereses particulares de los agentes económicos involucrados*”.
64. En ese sentido, se advierte que las conductas de discriminación de precios de tipo explotativo que resultan de un abuso de posición dominante no siempre resultan lesivas para el interés económico general.
65. Para que la discriminación resulte violatoria de la LDC debe comprobarse que, en una situación de no discriminación, la empresa opte por cobrar a todos sus clientes un precio relativamente bajo, o bien que, en la misma situación, opte por cobrarle a todos un precio relativamente alto. La probabilidad de que ocurra una u otra alternativa depende del volumen vendido a cada grupo de clientes en la situación con discriminación. Si se verifica que la empresa le vende sustancialmente más al grupo de clientes que paga un precio más alto, entonces en una situación sin discriminación probablemente optará por mantener ese precio más alto y subir el precio más bajo. Esto implica que, en el caso en el cual no discriminar implica subir precios y no bajarlos, se considerará que la discriminación de precios no está generando un perjuicio al interés económico general. Esto se debe a que, en dicha situación, la alternativa de no discriminación implica perjudicar a compradores que estaban pagando un precio más bajo, sin beneficiar a los que estaban pagando un precio más alto.
66. En el caso bajo análisis, tal como se detalló en las Tablas 2 y 3 presentadas, se advierte que en el acumulado del periodo 2015-2022, las ventas de la planta de HOLCIM de Jujuy a los mercados donde se produce la discriminación de precios (Salta y Jujuy) representan un 48,23% del total de los ingresos por venta y un 49,3% del total de cantidades despachadas.
67. Además, la distancia entre estos mercados y el tercer mercado de mayores ventas, la provincia de Tucumán, es de 34 puntos porcentuales en el caso de los ingresos por venta, y de 32,7% puntos porcentuales en el caso de las cantidades despachadas.
68. De este modo, se comprueba que la incidencia relativa en las ventas de los mercados geográficos donde HOLCIM realiza la discriminación al alza es sustancialmente mayor que los mercados donde el precio es menor. Por ende, frente a una situación de no discriminación, se infiere que HOLCIM tenderá a incrementar los precios para llevarlos al nivel superior, equivalente a aquél donde realiza la discriminación.
69. De producirse tal situación, los consumidores de los otros mercados donde actualmente cobra menor precio, a saber, las provincias de Tucumán, Chacho, Santiago del Estero y Corrientes, deberán pagar un precio más caro que el que pagan actualmente. Eso reduciría

¹ Sitio web de la CNDC. Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf

las cantidades vendidas, conduciendo a un resultado negativo para consumidores y productores.

70. Podría considerarse que frente a tal situación los consumidores pueden sustituir su oferta y abastecerse de los competidores de HOLCIM. Sin embargo, es preciso considerar que se trata de un mercado concentrado y con elevadas barreras a la entrada, motivo por el cual la situación resultante en ese escenario sería un mercado más concentrado que el actual en esas provincias.
71. En efecto, la empresa LOMA NEGRA tiene una participación de mercado del 66% en Tucumán, del 38% en Chaco, del 66% en Santiago del Estero, y del 38% en Corrientes. De este modo, se advierte que en esos mercados HOLCIM es su principal competidor y en algunos casos ejerce una presión competitiva que equilibra o compensa la posición dominante de LOMA NEGRA. Por ende, si HOLCIM eleva sus precios en estos mercados para igualarlos a los mercados donde más ventas destina y goza de posición dominante, existe el riesgo de que LOMA NEGRA los monopolice.
72. Como resulta evidente, un escenario de no discriminación y mayores precios será en detrimento de los consumidores de cemento Portland, potencialmente derivando en una mayor concentración de mercado, lo cual implicará un perjuicio para el interés económico general.

IV.4. Consideraciones finales

73. En conclusión, a partir de las averiguaciones efectuadas en autos y el análisis realizado, esta CNDC considera que, si bien la evidencia sugiere que efectivamente HOLCIM realiza una práctica de discriminación de precios en las provincias de Salta y Jujuy a partir de su posición dominante, los efectos de la misma no alcanzan a configurar una lesión al interés económico general. Esto es así dado que la estructura del mercado es tal que aparece altamente probable que, frente a un escenario de no discriminación, el resultado final sí resulte perjudicial al régimen de competencia.
74. Por los motivos expuestos, esta CNDC considera que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la LDC y corresponde archivar las presentes actuaciones.

V CONCLUSIONES

75. Por lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 27.442.
76. Elévese el presente dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos



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. 1793 - Dictamen - Archivo (Art.40 Ley 27.442)

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 11 pagina/s.

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.10.02 15:54:02 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.10.02 16:40:35 -03:00

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.10.02 16:44:39 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.10.02 18:50:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.10.03 07:33:34 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.10.03 07:33:58 -03:00