

*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

BUENOS AIRES, **20 MAY 1986**

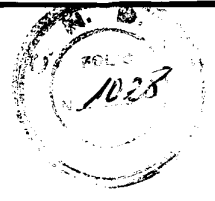
SEÑOR SECRETARIO:

I. En el escrito de fs. 1/44 y por la representación de ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS SOCIEDAD ANONIMA se formula denuncia contra la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES, por actos y conductas que se di cen contrarios al régimen de la Ley 22.262 y que lleva a cabo la fábrica militar de su dependencia denominada ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA. Dicha presentación, que es acompañada de los instrumentos agregados entre fs.45 y fs. 105 y que se ratificó bajo juramento en la declaración de fs. 109, expone los hechos acaecidos en el mercado siderúrgico.

La presentación resalta que ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA compite "ilegalmente" contra la industria privada ya que entrega al consumo aceros semiterminados para forja, palanquilla para forja, barras y planchuelas al carbono y aleados y ángulos, productos que la denunciante y otras empresas del ramo abastecen al país en cantidades suficientes, lo cual le es tá expresamente vedado por el artículo 5° de la Ley 12.709 que creó la citada Dirección General. Sostiene que la actitud de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA puede ser impugnada por el procedimiento de la Ley de Defensa de la Competencia en cuanto importa participar en un mercado que le está vedado y utilizar una política comercial y de precios desleal, que se traduce en un verdadero "dumping" interno. Añade que las violaciones a dicha norma pueden invocarse contra la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES pues las fábricas militares no actúan por sí y carecen de personalidad jurídica propia.

Expone que por el artículo 5° de la Ley 12.709 ni las fábricas militares ni la Dirección General pueden destinar al consumo su producción, a menos que se cumplan dos condiciones: la ausencia o insuficiencia de la industria privada y la evaluación de tal circunstancia por el ministerio con competencia sobre la industria. De tal modo, mientras la dirección de las fábricas quedó confiada a las autoridades militares, la posibilidad de destinar productos al consumo civil fue reservada al ministerio encargado de velar por la mejora y el desarrollo de la industria privada. El Ministerio de Agricultura, competente a tal efecto por la Ley 3.727, fue sustituido en las posteriores leyes de ministerios, por el Ministerio de Industria ( Leyes 13.529, 14.303, 19.064, 19.320 y 22.450) o el Ministerio de Economía ( Leyes 14.439, 16.956, 18.416 y 20.524), siendo el segundo el competente en la mate ria al momento de la denuncia.

Agrega que el denominado "Plan de Completamiento y Amplia-



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ción" del ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA agrava la situación, pues la puesta en marcha del "tren fino" volcará sobre un mercado contraído un mayor volumen de productos, y así lo demuestra la expansión de una organización de ventas que revela la real programación de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA. Señala que ninguno de los actos legislativos o reglamentarios referidos al aludido Plan ha alterado la concepción originaria de las fábricas militares ni hecho excepción al artículo 5° de la Ley 12.709, pues estas deben mantener su misión esencial como productoras y proveedoras de material de guerra. Tal como lo confirma el mensaje anexo a la Ley 22.119 el ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA fue autorizado a llevar adelante su "completamiento" y "ampliaciones", sin modificación alguna de su afectación a la producción de materiales de guerra o de elementos para la defensa nacional.

Afirma que además de violar la Ley 12.709 la presunta responsable trasgrede la Ley 22.262 valiéndose de distintos medios para sacar ventaja a la industria privada, entre los que se pueden enumerar la despreocupación por el costo real de los productos, el otorgamiento de condiciones de financiamiento inabordables para una empresa privada y la fijación de precios inferiores a los costos lo que ocasiona pérdidas que finalmente enjuga el Estado. Señala como agravantes de la situación el hecho de que las líneas de productos que se ofrecen están destinadas a competir con la actividad estrictamente civil, así como que la capacidad de laminación de la industria privada en productos no planos cubre las necesidades de la demanda interna por varios años, con excedentes disponibles para exportar. Otro hecho destacable es que el ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA está ubicado a más de 1500 kilómetros del principal centro de consumo del país, lo que agrega un costo diferencial importante a sus productos, en tanto que los otros productores están instalados en un radio de 300 kilómetros; los precios de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA deberían reflejar este costo adicional, mientras que la realidad prueba exactamente lo contrario.

Añade que las conductas denunciadas integran un plan contra la industria privada en el cual se mueven en cursos paralelos de acción el ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA y SOMISA ambas dependientes de la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES; en el primer caso se amplía la producción de elementos de uso civil y en el segundo se vende la palanquilla a precios subsidiados. A eso se suma el hecho de que la Dirección General es la responsable de la preparación del Plan Siderúrgico decidiendo las ampliaciones que la industria privada u oficial pueden realizar.

Esta política condujo a la fusión de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima con GURMENDI Sociedad Anónima y ESTABLECIMIENTOS METALURGICOS SANTA ROSA Sociedad Anónima, absorbidos por la nombrada en primer

el by  
RC

✓



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

término para complementar sus plantas fabriles. Los planes de ampliación de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA tienden a captar el segmento del mercado de aceros especiales y finos no planos tradicionalmente abastecido por ESTABLECIMIENTO SANTA ROSA Sociedad Anónima, que ha sido la más perjudicada de las empresas del grupo. De este modo se podría llegar a la quiebra de la empresa y finalmente a la estatización de todo el sector siderúrgico privado. Frente a este panorama SANTA ROSA realizó una serie de gestiones ante la Dirección General cuyo resultado fue totalmente infructuoso, por lo que ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima decidió formular la presente denuncia.

Señala la denunciante que la Ley 22.262 debe considerarse aplicada a todo oferente de bienes y de servicios, y por consiguiente quienes asuman tal calidad están comprendidos en la ley, así provengan de la actividad privada o de las actividades industriales y comerciales realizadas por el Estado. Las exclusiones del artículo 5° de la citada norma operan en la medida en que los privilegios sean ejercidos dentro del marco legal que los haya creado. Pero la probable invocación del artículo 5° de la Ley 22.262 debe descartarse además porque la conducta de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA no tiene asignado privilegio o prerrogativa ninguna.

II. La DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES presenta las explicaciones en la oportunidad que otorga el artículo 20 de la Ley 22.262, con el escrito agregado a fs. 132/136, que acompañara con los antecedentes que obran entre fs. 112 y 131. El escrito presentado por la presunta responsable en esa oportunidad se limitó a plantear la incompetencia de esta Comisión Nacional para conocer en el caso. El argumento que sostuvo la petición giró sobre la idea de que el ente denunciado es uno de los que forman el plantel de la Dirección General, cuyas acciones se ejecutan "en ejercicio de comisión nacional" y son extrañas a este organismo por aplicación del artículo 5° de la Ley 22.262. Perdida la incidencia por las decisiones de fs. 145/148, 149/150, 155, 157, 162 y 164, la instrucción sumarial continuó con la providencia de fs. 167/168, por la cual la Comisión pidió informes a la denunciada y a otras entidades del sector siderúrgico. Producidas las probanzas, se incorporan al expediente a fs. 176/177 y anexo 1, 186, 191/192, 196/270, 274/277 y 278/280. A fs. 351/359 se agregó la información sobre volúmenes de venta solicitada a ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima; a fs. 331, 333, 341, 343, 349, 360, 365, 367, 369/378, 381, 408, 411, 412, 414/415, 419, 421, 429, 434, 438, 441, 443 y 456 se hizo lo mismo con los antecedentes proporcionados por la presunta responsable y por las demás empresas participantes en el mercado. A fs. 470/521 y 548/595 se incorporaron los informes estadísticos sobre la evolución de los precios y de la producción elaborados con la información reunida en autos.

el ley  
R/S

A



## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Para complemento de estas diligencias se dispuso agregar los testimonios de los gerentes de las empresas citados en la providencia de fs. 597 y fs. 626, que son los que obran a fs. 614, 615, 618, 624, 625, 642, 643, 644, 645, 653, 659, 661 y 674. También se requirieron informes de costos a las empresas denunciante y denunciada y a la Dirección de Análisis de Precios, agregados a fs. 713/725, 732/738 y 743/758. Posteriormente se solicitó nueva información a las mismas entidades, a sus principales clientes y al Instituto Argentino de Siderurgia (fs. 760, 812 y 884) con la que se elaboraron los cuadros estadísticos ordenados a fs. 980 e incorporados al expediente a fs. 981/996.

Concluida la investigación, a fs. 1007/1009 la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES contesta el traslado conferido de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 22.262 insistiendo en la inaplicabilidad a su caso de la ley citada; sostiene que la Dirección General se encuentra en el mercado siderúrgico en cumplimiento de un mandato conferido en virtud de leyes y disposiciones cuyo juzgamiento escapa a la órbita de conocimiento de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. La denuncia de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima que fuera aceptada por la Comisión afecta el orden y organización de la Administración, de la forma en que se desprende del artículo 87 de la Constitución Nacional, en cuanto establece e deslinde de los ramos del respectivo despacho de los ministros.

Niega que a través del accionar de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA se haya violado alguno de los supuestos del artículo 1º de la Ley 22.262. Y añade que el supuesto principio de subsidiariedad del artículo 5º de la Ley 12.709 excede las facultades de la Comisión, aparte de la pretensión implícita de que ante la reducción del mercado la empresa estatal debe retirarse dejando el campo libre a las actividades de la denunciante. Agrega en su descargo que sus precios nunca han sido fijados por debajo de los costos de producción y que no mejoró su participación en el mercado a costa de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima o de otro productor.

Realiza diversas apreciaciones sobre el escrito de fs. 793/796 donde la denunciante cuestionara su estructura de costos y sobre el análisis comparativo de participación en el mercado interno elaborado en el informe de fs. 981/996; justifica el incremento en su participación en las ventas de palanquilla por la puesta en funcionamiento de las nuevas instalaciones de laminación y por la influencia de la campaña de promoción realizada, de utilización normal en un mercado competitivo. Añade que el aumento de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA no fue en desmedro de las ventas de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima, que mantuvo su volumen, sino

el ley  
Pte

Y



1031

## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

que vino a ocupar el vacío dejado por las empresas que desaparecieron del mercado; también debe computarse la comercialización de un gran stock acumulado hasta 1981, entregado en su mayor parte durante el año 1982. Del análisis de la participación en los mercados de palanquilla, ángulos y hierro redondo se desprende la existencia de fluctuaciones en favor de una u otra empresa de un período a otro, por lo que no puede afirmarse una actitud anticompetitiva en estos mercados; en planchuelas ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA pierde participación en el año 1980 y mantiene su estado por el resto del período analizado. Destaca que siempre mantuvo un resultado positivo entre el precio neto y el costo de producción y señala la magnitud y variación de las bonificaciones otorgadas por la denunciante sobre sus precios de lista, lo que no significa que esa firma haya adoptado medidas tendientes a afectar a otras empresas, sino que las mismas pueden responder a una determinada política comercial. Finalmente, enumera los distintos beneficios impositivos y de otra índole otorgados a ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS Sociedad Anónima por decretos del Poder Ejecutivo, beneficios que no aparecen cuantificados en sus balances comerciales.

Una vez consentida la providencia de fs. 1014 que no hizo lugar a la prueba ofrecida por la denunciante, el legajo quedó en condiciones de recibir el informe final que prevé el artículo 23 de la Ley 22.262 (fs.1018).

IV. La primera cuestión a considerar en este dictamen es la invocación del artículo 5° de la Ley 22.262 que esgrime la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES para sostener la imposibilidad de analizar su actuación en el caso. La presunta responsable en el capítulo I de su escrito de fs. 1007 repite un planteo que ya fue objeto de decisión a fs. 145/148 y fs. 149/150, aunque sin hacerse cargo de lo que allí se expuso. Todo su apoyo lo encuentra exclusivamente en el artículo 86 de la Constitución Nacional que, como se sabe, se limita a enunciar las atribuciones del Poder Ejecutivo, pero no desconoce el aspecto esencial del problema que nace del hecho de que la empresa denunciada realiza una actividad productiva y comercial que se refleja en un mercado cierto y determinado.

De cualquier modo su argumento carece de solidez. El Secretario de Comercio ejerce la autoridad de aplicación que otorga la Ley 22.262, que es en su naturaleza una ley federal orientada a la regulación de la libertad de comercio y de industria y ubicada en lugar preferencial dentro del orden que establece el artículo 31 de la Constitución Nacional. Es decir que el acto de autoridad que se orienta a la actuación de la ley no puede renunciarse sin desconocer la validez de esa ley, ni siquiera pretextando alguna suerte de oposición entre funciones de igual índole. En último término toda autoridad fundada en el artículo 86 de la Constitución debe obedecer la legisla-

el ley  
R6

Y



*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

ción vigente, pues la división de ramos que contempla el artículo 87 de la Carta sólo procura un principio de orden y de ninguna manera pretende eludir los deberes que tienen los órganos de todos los ramos para con el derecho vigente.

Esta Comisión Nacional tiene dicho que "el artículo 5° de la Ley 22.262 constituye un verdadero pleonasma jurídico desde que su virtualidad apunta a la armonía sistemática del orden jurídico positivo de consumo con el artículo 34 inciso 4° del Código Penal y 1071 del Código Civil. Y se lo caracteriza como un pleonasma jurídico porque la disposición sólo ratifica los principios de unidad y no contradicción que aseguran la coherencia del orden jurídico, ratificación que termina siendo útil en el caso en que una norma prohibitiva como la del artículo 1° debe insertarse en un mosaico legislativo en el que parecen existir no pocas normas permisivas que exigen ser respetadas" (cf. "ASOCIACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS FUNEBRES Y AFIENS DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA denuncia c/COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD Y ANEXOS LIMITADA C. E.Y.A.L." de Vicuña Mackena, dictamen del 3/2/83 y sus citas).

No existe entonces impedimento alguno para atender la cuestión concretamente denunciada en el legajo, por lo que corresponde establecer si los hechos de autos constituyen o no infracción al artículo 1° de la Ley 22.262. Pero es preciso descartar antes los aspectos argumentales que no tienen relación con la cuestión que requiere dictamen. En primer lugar corresponde rechazar el argumento traído por la denunciante de que la violación al artículo 5° de la Ley 12.709 puede ser reclamada por el procedimiento de la Ley 22.262. Ello es así por cuanto a esta Comisión Nacional le corresponde juzgar las conductas de quienes limitan, restringen o distorsionan la competencia; la Ley 22.262 preserva el funcionamiento de los mercados y garantiza la libertad de competir, de modo que los fines perseguidos por ella no podrán alcanzarse en la medida que se pretenda usarla para evitar la presencia de un competidor en el mercado.

Tampoco sirve como fundamento de apoyo a la denuncia la alegación que introduce ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima, cuando califica los actos de la presunta responsable como contrarios al denominado principio de subsidiariedad. Este argumento fue esgrimido por la denunciante en otra oportunidad al cuestionar la conducta de SOMISA en el mercado de la palanquilla; y allí se dijo que "...es sabido que el principio citado no tiene expresa recepción en la ley sino que forma parte de los enunciados programáticos de una política de gobierno... Discernir entonces sobre la actitud del Estado en la aplicación concreta de dicho principio concierne a sus actos de naturaleza política y escapa a las facultades de esta Comisión" (cf. ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A. denuncia c/SOMISA SOCIEDAD MIXTA SIDERURGIA ARGENTINA, dictamen del 4-3-82).

*ley es  
RCE*

*7*



1033

*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

V. El análisis del tema objeto de esta investigación precisa determinar previamente la estructura y evolución del mercado donde se han producido los hechos de autos. Se trata en realidad de cuatro mercados que abarcan a nivel nacional distintos tipos de laminados no planos, concretamente palanquilla para forja, hierro redondo (excluido para hormigón), planchuelas y ángulos. Estos mercados tuvieron una evolución irregular y despereja en los años anteriores a 1981, año en que se habrían producido los hechos denunciados. Se aprecia un crecimiento en palanquilla y hierro redondo y una caída en planchuelas y ángulos. Pero en 1981 la situación se invierte y puede observarse una significativa merma en la producción de los dos primeros tipos de laminados y una suba en las planchuelas y ángulos. Si se comparan los valores de 1981 con los del año 1980 los porcentajes de variación fueron los siguientes: palanquilla -52,1%, hierro redondo -27,8%, planchuelas 20,9% y ángulos 9,1% (fs. 585/588).

En lo que se refiere a la estructura de los mercados implicados, en cada uno de ellos además de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima y ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA actuaban otras empresas siderúrgicas de diferentes tamaños, cuya producción llegó a superar en algunos períodos a las de la denunciante y la denunciada (fs. 583/586). Merece destacarse el hecho de que dentro de cada mercado la participación conjunta de las dos empresas involucradas en autos ha ido en aumento durante el período considerado y obviamente esta mayor incidencia se logró a costa de las demás empresas del sector (fs. 589/590). Así en el mercado de la palanquilla las otras firmas, que en 1978 absorbían el 16,8% del total, redujeron su participación al 8,7% en 1980 y dejaron de producir en 1981. En hierro redondo, su incidencia cayó del 31,0% al 16,5% entre 1978 y 1981, en tanto que en planchuelas y ángulos también se redujo considerablemente: de 75,4% a 58,8% y de 70,7% a 47,1%. Como surge de estas cifras, en los dos mercados mencionados en último término las demás empresas del sector aún ocupaban en 1981 un lugar relevante, a pesar de la caída experimentada.

Si se considera los cambios en la participación individual de cada empresa ocurridos entre 1980 y 1981, ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima aumentó su incidencia en planchuelas y ángulos en tanto que la presunta responsable obtuvo un resultado inverso en esos mercados (fs. 590). En palanquilla la denunciada aumentó su participación al 49% y si bien la participación de la denunciante disminuyó de 55% a 51%, lo cierto es que aún conservaba más de la mitad del mercado. En el mercado de hierro redondo la denunciada prácticamente duplicó su participación llegando al 39% del total pero con una reducción en el porcentaje de la denunciante al 34%, comparado con el 56% que tenía en 1980. En este caso la participación de las demás empresas quedó prácticamente sin variación (fs. 589).

ly  
26

Y



1034

## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Con posterioridad a 1981 las ventas de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima y de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA en el mercado de hierro redondo reflejan una mayor participación de la denunciada--- (63,9%) en 1982 pero sensiblemente inferior en 1983 (27,6%). En palanquilla para forja los porcentajes de la denunciada fueron superiores (64,9% y 56,7%) pero en planchuelas (34,0% y -29,9%) y ángulos (44,7% y 48,1%) la presunta responsable se hallaba por debajo del nivel de ventas de su competidora (fs. 981/984).

VI. Las variaciones en el nivel de actividad de los cuatro mercados bajo análisis y las modificaciones producidas en la composición de cada uno de ellos no pudieron dejar de tener consecuencias sobre los precios, expresados en moneda constante.

Los cuadros de fs. 470/473 y fs. 548/559 y los gráficos de fs. 474/476 y fs. 560/562 reflejan respectivamente la evolución de los precios de lista de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA y de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima entre 1978 y 1982. Puede observarse la existencia de diferentes niveles de precios dentro de cada uno de los mercados analizados, diferencias que obedecen a distintas calidades y tipos de productos; por otra parte, los gráficos exhiben las fuertes oscilaciones de los precios de cada tipo de laminados no planos expresados en moneda constante. Aunque la intensidad de las fluctuaciones ha sido diferente para los precios de cada una de las empresas y de los productos, lo cierto es que en el período analizado se puede apreciar la presencia de una suerte de "ciclo" común a todas ellas, con dos fases fuertemente negativas. La primera se produjo entre principios de 1978 y agosto de 1979 y la segunda, que tuvo menos duración, entre marzo y septiembre de 1981 (aunque en algunos casos la caída cesó en junio de ese año), iniciándose luego un acelerado proceso de recuperación de los precios constantes. Es decir que la reducción de los precios como respuesta a las variaciones en la demanda constituye un mecanismo de ajuste que también fue utilizado por las empresas del sector en oportunidades anteriores y no sólo en 1981.

El informe citado muestra diferencias en la política de fijación de precios de lista de la denunciante y de la denunciada según el mercado de que se trate. Por ejemplo, en el caso de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima la caída de los precios constantes de la palanquilla para forja entre marzo y junio de 1981 fue del 27% al 28% (fs. 549), del hierro redondo entre 26% y 28% (fs. 553) de planchuelas 22% y de ángulos 23% (fs. 557). En ese mismo período la presunta responsable bajó sus precios en términos reales entre 20% y 23% en palanquilla (fs. 471) 23% en hierro redondo y 22% en planchuelas y ángulos (fs. 473). Es decir que se observan similitudes en cuanto a las variaciones de la denunciante y de la denunciada en planchuelas y ángulos, pero es en palanquilla y hierro redondo donde la bajada de los precios de ES-

ley  
DG





## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

TABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA fue de menor intensidad.

La relación entre las políticas de precios de ambas empresas ha quedado reflejada en los gráficos de fs. 578/581 y en los cuadros de fs. 567/574. Allí puede verse comparativamente desde 1978 la evolución de los precios de la presunta responsable y de la denunciante en cada mercado. En palanquilla y hierro redondo, si bien los niveles fueron similares hasta fines de 1979, a partir del año siguiente se aprecia un atraso relativo en los precios de la denunciada llegando a ser casi un 40% inferiores en octubre de 1981. Las diferencias fueron menores en planchuelas y ángulos, pero en este último caso sus precios de lista siempre estuvieron por debajo de los de la denunciante durante todo el período considerado.

Hasta aquí se ha analizado la evolución de los precios de lista. Sin embargo la comparación de los precios netos de descuentos de las dos empresas, que son los que más se aproximan a la realidad del mercado, arrojan resultados diferentes. Según se ve en los cuadros de fs. 575/577 y en los gráficos de fs. 582/584, durante 1981 los precios netos de la palanquilla de la presunta responsable fueron superiores a los de la denunciante en la primera mitad del año pero luego se ubicaron entre 10% y 20% por debajo, así como el hierro redondo registra precios entre 5% y 25% inferiores. En cambio en planchuelas y ángulos son los precios netos de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima los que quedaron por debajo de los de la denunciada, llegando a ser 15% inferiores en septiembre de ese año.

Resumiendo, la política de reducción de precios en moneda constante llevada a cabo durante 1981 por las dos competidoras dentro de un contexto de demanda decreciente, afectó de diferentes maneras su participación en cada uno de los cuatro mercados mencionados. Así en palanquilla para forja y en hierro redondo (excluido para hormigón) la denunciada ganó participación en ese año (fs. 589), pero en planchuelas y ángulos fue ella quien debió ceder terreno (fs. 590). En los dos primeros casos el avance logrado por la presunta responsable podría haber sido generado por una mayor caída en sus precios netos de descuentos, mientras que en el caso de las planchuelas y ángulos su pérdida de participación coincidió con un aumento en sus precios relativos.

VII. Lo dicho estaría indicando que en el ámbito de los laminados no planos las fuerzas del mercado actúan de acuerdo a lo que se espera de ellas, es decir que quien reduce sus precios logra aumentar su demanda y viceversa. Lo esencial en este caso es entonces establecer si la política de precios llevada a cabo por ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA estuvo orientada

by ed  
1036

7



## *Ministerio de Economía*

### *Secretaría de Comercio*

### *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

a eliminar a sus competidores del mercado, que es lo que pareciera que está afirmado como constitutivo de infracción al artículo 1° de la Ley 22.262, o si por el contrario su conducta fue sólo una respuesta estratégica frente a las condiciones recesivas de la demanda.

No cualquier guerra de precios puede considerarse infracción a la norma citada, pues hay que tener en cuenta que la puja por la demanda utilizando variaciones de precios es una de las formas más eficientes de competir. De ahí que esta Comisión Nacional ha sostenido antes de ahora que sería por lo menos necesaria una doble condición para que una política de precios llevada a cabo para desplazar competidores pueda considerarse restrictiva en los términos del artículo 1° de la Ley 22.262. Es la doctrina que considera perniciosa la estrategia que fija los precios de venta por debajo de los costos de producción y logra como resultado mejorar su participación en el mercado (véase ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A. denuncia c/ SOMISA SOCIEDAD MIXTA SIDERURGIA ARGENTINA, dictamen del 4-3-82 y su cita).

Debe tomarse sumo cuidado para entrar al tema de la guerra de precios pues no hay que caer en conclusiones que finalmente perjudiquen lo que se trata de defender; y ese cuidado lo aconseja el hecho de que las prácticas que pueden llamarse depredatorias son altamente improbables, de modo que no sería juicioso manejar criterios ambiguos capaces de disuadir la verdadera competencia de precios. Así tiene interés la opinión de estudiosos como Areeda y Turner (Predatory Pricing and Related Practices Under Section 2 of the Sherman Act, 88 Harvard Law Rev. 1975) que descalifican los precios inferiores al costo marginal cuando ellos son establecidos por monopolistas o grandes firmas, pero frente a la dificultad que ofrece establecer con certeza el costo marginal sugieren echar mano de los costos medios variables más sencillos de investigar. En su aplicación práctica de esta propuesta tampoco está exenta de objeciones, ya que como destaca Bork ("The antitrust Paradox", Basic Books, N. York, 1978) el costo medio variable no puede reconstruirse adecuadamente cuando se usan registros contables de cierta complejidad.

En definitiva toda regla teórica tropieza con las exigencias de su aplicación práctica, pues por ejemplo cuando se trata de una firma que posee varias plantas o fabrica muchos productos los problemas de estimar y asignar los costos pueden provocar que las estimaciones tengan poca relación con los costos económicos reales. En esta tarea existe una alta probabilidad de error, y por consiguiente de perjuicio para los consumidores, ya que si el pronunciamiento se basara en estos criterios podría inducirse a las empresas a seguir una política de precios que finalmente resultaría anticompetitiva.

My es  
Ro

Y

*Ministerio de Economía**Secretaría de Comercio**Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

De todos modos, los elementos reunidos en este legajo procuraron establecer esas dos condiciones, en la inteligencia de que su presencia conjunta demostraría o no la existencia de la restricción alegada en la denuncia. Siguiendo este criterio el análisis realizado más arriba sobre la participación porcentual en el mercado permitió establecer en el caso de las planchuelas y de los ángulos la inexistencia de conductas restrictivas por parte del ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA, por cuanto fue ella quien debió ceder posiciones en estos dos mercados en tanto que la denunciante aumentaba su participación (fs. 590 y fs. 983).

Respecto al hierro redondo (excluido para hormigón), como ya se ha visto, las cifras de producción y de ventas muestran una mayor incidencia de la denunciada durante 1981 (fs. 586, 589 y 981). Sin embargo, la comparación de las ventas entre las dos empresas involucradas refleja una tendencia estable de ambas en el período 1978-1983, con excepción de los años 1981 y 1982, donde se observan aumentos en la participación relativa de la presunta responsable. En el primer año ese incremento se debió más a la transitoria baja en las ventas de la denunciante que al aumento de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA, quien en definitiva sólo recuperó las pérdidas de 1980, ubicándose en niveles similares a los de 1979. Por otra parte, en 1982 se registra un aumento atípico en las ventas de la denunciada la que colocó en ese año 72,6 miles de toneladas frente a un promedio de 19,2 miles de toneladas en el período 1978-1983 (exceptuando 1982). Este aumento se habría debido, según lo manifestara sin ser desmentida la presunta responsable (fs.1008 vta.), al incremento de su capacidad productiva obtenido al completarse toda la gama de diámetros chicos que anteriormente no producía y a la comercialización de grandes existencias acumuladas por falta de demanda.

Cabe destacar que en ese año, aún con los excepcionales volúmenes colocados por el ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA, la denunciante logró aumentar un 25% sus ventas respecto a 1981. Finalmente, en 1983 la participación del establecimiento estatal representó sólo el 28% de las ventas conjuntas de ambas empresas, volviendo a un nivel similar al observado en el trienio 1978-1980.

VIII. Resta analizar la conducta del ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA en el mercado de la palanquilla para forja. Como ya se ha visto, entre 1978 y 1980 la participación de la presunta responsable en este mercado osciló entre el 32% y el 36% del total. (fs. 589), pero en 1981 y 1982 su incidencia se eleva al 49% y al 65% respectivamente, para luego caer al 57% en 1983 (fs. 981). Si bien es cierto que el aumento inicial coincidió con el alejamiento del mercado de los demás productores, no es menos cierto que en los años posteriores la composición del mercado se consolidó a favor de la denun-

*My es*  
*20*

*2*



1038

## Ministerio de Economía

### Secretaría de Comercio

#### Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ciada.

Del cuadro de fs. 981 surge que en 1981 ante una fuerte caída de la demanda las dos empresas involucradas redujeron sus ventas, aunque la presunta responsable lo hizo en menor medida. Al año siguiente la denunciante volvió a reducir sus despachos (-12%) mientras que la denunciada aumentó sus ventas en un 71%. Pero en 1983 ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima se expandió un 66% respecto al año anterior, en tanto que su competidora lo hizo en sólo 17%. Estas bruscas variaciones podrían estar reflejando aspectos propios del ciclo operativo de cada una de las empresas en un contexto de demanda total también fluctuante y con tendencia decreciente, y ser el reflejo de estrategias comerciales agresivas sin implicar necesariamente la utilización de prácticas restrictivas de la competencia. En este marco encuadraría el lanzamiento en 1981 de una nueva política de comercialización y de una estructura comercial acorde a la aplicación de su capacidad de producción por parte de la empresa estatal (fs. 1008/1009), que fuera denunciada como violatoria de la Ley 22.262 por ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima.

No obstante lo dicho, la prueba cumplida en autos procuró reunir información acerca de la estructura de costos de la denunciada y de la denunciante para tratar de analizar la relación entre el costo de producción de palanquilla para forja y el precio de venta en el mercado. Sobre la base de la información aportada por ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA a fs. 754 se elaboró el cuadro de fs. 986/988 que relaciona los precios de lista y neto de descuentos con el costo de producción de la palanquilla para forja entre marzo de 1980 y mayo de 1984. Esta relación se muestra también en el gráfico de fs. 989. Allí puede observarse que los precios de lista estuvieron siempre por encima de los costos de producción, en tanto que los precios netos de descuento sólo en el mes de septiembre de 1981 fueron menores que el costo de producción, aunque la diferencia es despreciable (-2,4%). También se aprecia una continua caída de los precios constantes entre marzo de 1980 y fines de 1981, pero esta baja se vio posibilitada por una caída correlativa en los costos de producción. En efecto, frente a un incremento en los índices oficiales de inflación del 200,1% entre marzo de 1980 y septiembre de 1981, el costo de producción subió 78,8%; en ese período los precios de lista crecieron 73,8% y los netos de descuentos 65%. Dentro de los costos de producción, las materias primas que representaban el 55% del total aumentaron solamente 55,9% y la mano de obra -de incidencia irrelevante (4,2%)- 115,3%, también menos que la inflación.

ly  
Rto

Por otra parte a fs. 990/992 y 993 se observa la misma evolución decreciente de los precios constantes y de los costos de producción de la

✓



1039

*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

palanquilla de ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima. Así entre marzo de 1980 y septiembre de 1981, sus costos de fábrica subieron 96,1% y sus precios de lista 150,1%. En ese lapso sus precios de lista fueron superiores a los costos aunque los netos de venta registran en algunos meses valores levemente por debajo de los costos de producción.

Si bien podría alegarse que la convergencia entre costos y precios de la palanquilla de ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA producida en el segundo semestre de 1981 fue la causa del aumento en su participación en el mercado en ese año, lo cierto es que una observación puntual como la del mes de septiembre de ese año no es suficiente para atribuir a una política de precios propósitos depredatorios. Por otra parte este argumento no sirve para explicar el aumento en la incidencia de la denunciada en 1982. En ese año ésta absorbió el 65% de las ventas frente al 49% en 1981 (fs. 981), pero sus precios de lista y netos de descuentos fueron sensiblemente superiores a los costos de producción (ver gráfico de fs. 989).

En síntesis en autos no ha podido acreditarse que haya sido una política de precios depredatoria lo que le permitió ganar participación a la denunciada en el mercado de palanquilla para forja, sino que las razones de este aumento deben buscarse en una agresiva política de comercialización para captar nuevos clientes que incluyó una reducción de los precios a valores constantes, y en la mayor producción derivada del aumento de su capacidad instalada. Finalmente sólo quedaron operando en el mercado la denunciante y la denunciada con proporciones relativamente equilibradas (43,3% y 56,7% , respectivamente en 1983), lo que basta para señalar que si el ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA dejase de actuar en el mercado de la palanquilla para forja como lo pretende la denunciante, los usuarios se verían privados de la única fuente alternativa del producto y ACINDAR Industria Argentina de Aceros Sociedad Anónima se convertiría en virtual monopolista del mercado. Esa composición del mercado es lo que termina por fortalecer la convicción de que en el caso no se han dado los extremos de una conducta restrictiva por parte de la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES, que es la razón que respalda la iniciativa final de este dictamen que aconseja aceptar las explicaciones formuladas por la denunciada.

X. Por las consideraciones que se dejan expuestas esta Comisión Nacional aconseja aceptar las explicaciones formuladas por la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES y disponer el archivo de las presen

*Handwritten signature*

*Handwritten initials*



FOLIO 1040

*Ministerio de Economía*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

tes actuaciones de acuerdo con lo estatuido en los artículos 21 y 30 de la Ley 22.262.

Saludamos a Ud. atentamente.

DESARROLLO Y PROMOCION INTERIOR

  
CARLOS MOYANO WALKER  
VOCAL  
RAUL GUILERA  
VOCAL  
ENRIQUE SCALA  
VOCAL  
RAUL L. ROVIRA  
VOCAL



RECOPIA

88

Ministerio de Economía  
Secretaría de Comercio Interior

1041

BUENOS AIRES, 26 MAY 1986

VISTO el expediente N° 107.435/81 del Registro del ex-MINISTERIO DE COMERCIO E INTERESES MARITIMOS, tramitado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia por denuncia de ACINDAR INDUSTRIA DE ACEROS S. A. contra la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES por supuesta infracción al artículo 1° de la Ley 22.262, y

CONSIDERANDO:

Que por la presentación de fs. 1/44 ACINDAR INDUSTRIA ARGENTINA DE ACEROS S.A. formula denuncia contra la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES, por actos y conductas que se dicen contrarios al régimen de la Ley 22.262 y que lleva a cabo en el mercado siderúrgico la fábrica militar de su dependencia denominada ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA. La denuncia afirma que el mencionado establecimiento entrega al consumo diversos tipos de laminados no planos, participando en un mercado que le está vedado por el artículo 5° de la Ley 12.709 que creó la citada Dirección General y que utiliza además una política comercial y de precios desleal que se traduce en un verdadero "dumping" interno.

Que la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES presentó explicaciones a fs. 132/136 donde se limitó a plantear la incompetencia de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia para conocer en el caso. Perdida la incidencia por las decisiones de fs. 145/148, 149/150, 155, 157, 162 y 164, la instrucción sumarial continuó con la providencia de fs. 167/168.

Que la instrucción sumarial ordenó la realización de todas las diligencias conducentes al completo esclarecimiento de los hechos, tras lo

JORGE ALBERTO DIAZ

JEFE DEPARTAMENTO DESPACHO ARI



ECONOMIA

88.

*Ministerio de Economía*  
*Secretaría de Comercio Interior*



cual se corrió el traslado que manda el artículo 23 de la Ley 22.262 y se agregó el descargo de fs.1007/1009 donde la presunta responsable insiste en la inaplicabilidad a su caso de la Ley citada. Agrega en su descargo que sus precios nunca han sido fijados por debajo de los costos de producción y que no mejoró su participación en el mercado a costa de la denunciante o de otro productor; justifica el incremento en su participación en las ventas de palanquilla por la puesta en funcionamiento de las nuevas instalaciones de laminación y por la influencia de la campaña de promoción realizada, de utilización normal en un mercado competitivo. Posteriormente se presentó el informe final que prevé el mismo artículo 23 de la mencionada norma legal.

Que corresponde rechazar la pretensión traída por la denunciante para intentar, por vía de una presunta violación del artículo 5° de la Ley 12.709, que la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES deje de participar en el mercado de su interés. En primer lugar porque a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia no le corresponde juzgar esta conducta y en segundo lugar por cuanto la Ley 22.262 preserva el funcionamiento de los mercados y garantiza la libertad de competir, de modo que los fines perseguidos por dicha ley no podrán alcanzarse en la medida en que se pretenda usarla para evitar la presencia de un competidor en el mercado.

Que el apartado V de dicho informe final precisa el sector del mercado implicado en la denuncia y describe su estructura y evolución. Se trata en realidad de cuatro mercados que abarcan a nivel nacional distintos tipos de laminados no planos, concretamente palanquilla para forja, hierro redondo (excluido para hormigón) planchuelas y ángulos. Estos mercados tuvieron una evolución irregular y despereja en el período considerado, con cambios en la participación individual de la denunciante y la denunciada, hechos que se reflejaron en la política de precios seguida por cada una de

**JORGE ALBERTO DIAZ**  
JEFE DEPARTAMENTO DESPACHO A/C





SECRETARIA

88

*Ministerio de Economía*  
*Secretaría de Comercio Interior*

1043

las empresas involucradas.

Que lo esencial en este caso es entonces establecer si la política de precios llevada a cabo por ESTABLECIMIENTO ALTOS HORNOS ZAPLA estuvo orientada a eliminar a sus competidores del mercado, que es lo que parecería que está afirmado como constitutivo de infracción al artículo 1° de la Ley 22.262, o si por el contrario su conducta fue sólo una respuesta estratégica frente a las condiciones recesivas de la demanda. Y de los antecedentes reunidos en autos no surgen elementos probatorios que permitan afirmar que dicha política fuera utilizada por la presunta responsable como instrumento para excluir a la competencia.

Que no cualquier guerra de precios puede considerarse infracción a la norma citada, pues hay que tener en cuenta que la puja por la demanda utilizando variaciones de precios es una de las formas más eficientes de competir. Si bien la denunciada ganó participación en el mercado de palanquilla para forja, las razones de este aumento deben buscarse en su política de comercialización y en la mayor producción derivada del aumento de su capacidad instalada, más que en la existencia de una política de precios depredatoria.

Que por lo demás corresponde remitirse al mencionado informe de la Comisión Nacional de Defensa de la competencia, que en mérito a la brevedad se da por reproducido íntegramente, y resolver el archivo de los autos (Artículos 21 y 30 de la Ley 22.262).

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Aceptar las explicaciones formuladas por la DIRECCION GENE-

JORGE ALBERTO DIAZ  
JEFE DEPARTAMENTO DESPACHO



ENCUENRA



*Ministerio de Economía  
Secretaría de Comercio Interior*

RAL DE FABRICACIONES MILITARES y disponer el archivo de las presentes ac-  
tuaciones (Artículos 21 y 30 de la Ley 22.262).

ARTICULO 2º.- Vuelva a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia  
para la prosecución del trámite.

ARTICULO 3º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

*ml*

RESOLUCION N° 88

DR. RICARDO A. MAZZORIN  
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

JULIO ALBERTO DÍAZ  
SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR