

C. P.C 1282

ANT.: Investigación de oficio sobre compra de  
de ACINDAR CHILE S.A. por CAP y  
GERDAU-AZA.  
Rol N° 466-02 FNE

MAT.: DICTAMEN.

SANTIAGO, 30 ENE 2004

1.- En virtud de las publicaciones aparecidas en el periódico El Diario Financiero, de 29 de agosto y 2 de septiembre, ambas de 2002, respectivamente, relacionadas con la compra por parte de la Compañía de Aceros del Pacífico S.A. (en adelante CAP) y GERDAU-AZA, de Comercial Acindar Chile S.A. (en adelante ACINDAR), a la fecha ya concluida, la Fiscalía Nacional Económica resolvió iniciar de oficio una investigación al respecto, ante una eventual incompatibilidad entre la mencionada compra y las normas legales de defensa de la libre competencia, contenidas en el Decreto Ley N° 211.

2.- Al efecto, con fecha 11 de septiembre de 2002, en dependencias de la Fiscalía Nacional Económica, el Presidente de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos (ASIMET), don Pedro Bosch Ostalé, declaró que, a su juicio, la compra de ACINDAR por parte de CAP y GERDAU-AZA constituye un monopolio en el mercado del acero de nuestro país, ya que en Chile sólo existe un productor de acero. Agrega que CAP y GERDAU-AZA se asociaron para comprar ACINDAR, único distribuidor independiente de acero, además de don Radomir Petricio, de modo que se confirma que, en la actualidad, existe un monopolio. Señaló además, que en el mercado del acero ACINDAR es una empresa que comercializa mallas electro-soldadas y fierros para la construcción, materiales que componen el 80 % de su producción total. Señaló que ACINDAR vendía a las empresas de la construcción alrededor de 20.000 toneladas de sus productos y que, si bien, esas

ventas constituían un pequeño porcentaje de las ventas totales en el país, dicho porcentaje regulaba el precio.

El señor Bosch expresó ante la Fiscalía que la compra en cuestión perjudica el desarrollo del mercado del acero para la construcción, específicamente, el alambón de acero estriado para hormigón, y que, a su representada lo que le interesa es que exista un mercado abierto y competitivo para el abastecimiento de los tipos de acero que emplea la industria, ya que esta condición es necesaria para que este sector se pueda desarrollar en la forma que el país necesita y que la industria tiene el potencial de hacer.

3.- La Fiscalía Nacional Económica agrega que, con fecha 16 de octubre de 2002, se solicitó información sobre la materia de la investigación, desde enero de 2001 a agosto de 2002, a CAP S.A., GERDAU-AZA y ACINDAR, con el objetivo de analizar el mercado del acero.

Indica que las respuestas de CAP S.A., GERDAU-AZA y ACINDAR permiten afirmar que el mercado del acero, en cuanto a su evolución y tamaño, corresponde a un mercado cuyas ventas físicas totales de productos de acero originadas en producción interna en el país fueron de 1.048.875 toneladas en el 2000, aumentando levemente a 1.055.161 toneladas en el 2001. Por su parte, las importaciones disminuyeron de 414.668 toneladas a 383.788 toneladas. Por lo tanto, las ventas físicas totales de productos de acero en el país alcanzaron, el año 2000, a 1.463.543 toneladas, bajando levemente en el 2001 a 1.434.692 toneladas.

Añade que la disminución que experimentaron las ventas de acero se explican probablemente por la contracción que experimentó el consumo interno entre 1998 y el 2001, situación que se manifestó con mayor fuerza en el sector de la construcción, el cual es un importante demandante de estos productos y que las cifras anteriores indican que la oferta de productos del acero se distribuye en 70 % y 30 % entre producción nacional e importada, respectivamente.

Agrega que desde la perspectiva de la estructura de propiedad se puede señalar que entre CAP y GERDAU-AZA concentran más del 70 % de las ventas de acero en el país y el complemento de las ventas es satisfecho por importaciones, tratándose de un mercado altamente concentrado.

Por otra parte, indica, se debe señalar que la producción y venta de acero de origen nacional está claramente segmentada entre CAP y GERDAU-AZA, ya que, de un total de 24 productos de acero que producen y venden estas empresas en sólo dos de ellos compiten: el alambrón de hierro o acero sin alear, del que CAP vende el 69,2 % y GERDAU-AZA el 30,8 y las barras para hormigón con participaciones de venta de 33,7 % de CAP y de 66,3 % de GERDAU-AZA, respectivamente.

Señala que en cuanto a los productos, si bien la producción y venta de acero de origen nacional está fuertemente concentrada, las importaciones permitirían ampliar el número de oferentes y de productos en este mercado. De esta forma, una importante cantidad de ellos tiene competencia en la producción importada.

Y, concluye señalando que el año 2001, las importaciones representaron el 26 % de las ventas totales de acero y que, en 7 productos, las importaciones alcanzaron más del 20 % de dichas ventas, situación que daría cuenta de un mercado competitivo, no obstante su alta concentración.

Añade que, en el caso en estudio, el mercado relevante lo constituye el conjunto de productos que vende ACINDAR y, además, CAP y GERDAU-AZA y que, por lo tanto, la estrategia de precios que adopte uno de estos oferentes, puede generar efectos en las cantidades vendidas de los otros competidores; además, que la calidad de los productos ofrecidos también puede ser relevante para los consumidores de este mercado.

Indica que los precios de los productos bajo estudio muestran importantes diferencias entre las tres empresas, lo que demostraría la existencia, con anterioridad a la operación de compra, de competencia entre estos oferentes. En

efecto, los precios de los productos más relevantes se comportaron de la forma siguiente:

- Los precios de barras de hormigón de ACINDAR superaron a los de CAP y GERDAU-AZA en 5,4 % y 8,9 %, respectivamente.
- Los precios de rollos de hormigón de ACINDAR fueron superiores a los de CAP y GERDAU-AZA en 5,1 % y 19,1 %, respectivamente.

Indica que los precios que registran estas empresas para los productos bajo estudio se explican por las diferentes estructuras de costos que sustentan. En efecto, ACINDAR sólo comercializa acero y, por lo tanto, los productos que vende incorporan en sus costos los márgenes de ganancia de CAP, GERDAU-AZA o de las empresas a los cuales los importa.

Señala que, por otra parte, los mayores volúmenes que venden CAP y GERDAU-AZA les generan economías de escala que pueden trasladar a precios. En el caso de ACINDAR, los segmentos de mercado en cual se posiciona, probablemente, corresponden a demandantes más pequeños a los cuales debe atender en menores lapsos de tiempo o proporcionando mejores condiciones de financiamiento. :

Añade que, como resultado de la evolución de precios unitarios de venta y de los costos, el margen bruto (ingresos por venta – costos de venta) de ACINDAR resulta bastante inferior al de CAP y GERDAU-AZA, debido a que estas últimas empresas deben sustentar una mayor estructura de costos fijos asociados a los procesos productivos requeridos para elaborar acero.

Agrega que, consultadas las empresas CAP y GERDAU-AZA acerca de si la distribución de sus productos la efectúa ACINDAR en forma exclusiva, o si ellas tienen un sistema de distribución directa o a través de terceros, distintos de ACINDAR, las respuestas fueron las siguientes:

- GERDAU AZA señaló que tiene y tendrá su propia red de distribución, absolutamente desvinculada de ACINDAR.
- CAP expresó que ACINDAR, no es ni será distribuidor exclusivo de su filial Compañía Siderúrgica Huachipato S.A. (en adelante Huachipato), filial que comercializa parte de su producción, a través de contratos de compraventa con diversas empresas del rubro de distribución, las que pasan a ser propietarias de los respectivos productos y, por lo mismo, sin injerencia posterior de Huachipato. ACINDAR es comprador de una parte minoritaria de la producción de Huachipato.

Asimismo, CAP Y GERDAU-AZA acompañaron a la Fiscalía Nacional Económica los contratos y anexos que dan cuenta de la compra de la empresa ACINDAR S.A.

De los antecedentes acompañados y lo expuesto precedentemente la Fiscalía Nacional Económica puede establecer las siguientes consideraciones:

- a) Que es efectivo que en el mercado de los productos de acero no existirían barreras de entrada, debido a su carácter de bienes transables y a la existencia de plantas industriales que producen acero en numerosos países, debido a lo cual esos productos pueden ser importados por cualquier agente económico, representando actualmente las importaciones, aproximadamente, un 30 % de la oferta global; también es efectivo que la competitividad en este mercado no se ve afectada por la vigencia de una medida de salvaguardia, consistente en una sobretasa arancelaria del 10 % a la importación de rollos y planchas laminados en caliente y de alambón (comercializados por ACINDAR), dispuesta por el Decreto Exento N° 393, de 11 de julio de 2002, del Ministerio de Hacienda, medida de carácter temporal que no limita, por sí misma, la entrada de estos productos, debido a que sólo afecta, aproximadamente, a un 3% del mercado relevante.
- b) Que pese a lo anterior, queda establecido que el acero de origen nacional es producido sólo por dos empresas: CAP, con una participación del 80 %, y GERDAU -AZA con una del 20 %; y que, de las 24 ramas de productos que elaboran estas empresas, en sólo dos compiten, ya que en el resto son los únicos

productores. Es decir, en este mercado se ha producido un incremento ostensible del grado de concertación de las actividades de ambas empresas.

c) Que, por otra parte, en los productos bajo estudio, con anterioridad a la operación de compra objeto de este informe, ACINDAR presenta una participación de mercado relevante en barras de hormigón de un 23,8 %, y registra precios superiores a los de CAP y GERDAU-AZA, por cuanto ha debido sustentar mayores costos, ya que, al no ser productor, debe comprarlos en el mercado interno o importarlos.

En suma, la Fiscalía Nacional Económica, expresa que, aun cuando el mercado del acero se presenta como un mercado desafiante y en el cual no existirían, actualmente, barreras a la entrada, la compra de ACINDAR por parte de CAP y GERDAU-AZA tiene como efecto aumentar la alta concentración existente con anterioridad a tal operación.

Que, en tales circunstancias, la Fiscalía estima que la operación de compra de ACINDAR por parte de CAP y GERDAU-AZA merece reparo, toda vez que al haber incrementado estas empresas su posición de dominio en el mercado, aumenta el riesgo de que, eventualmente, puedan incurrir en comportamientos contrarios a la libre competencia. Además, esta sola circunstancia aconsejaba que esas mismas empresas hubiesen consultado la operación a esta Comisión. Preventiva.

Y que por tanto, en consideración a los efectos que, sobre la libre competencia, pueden ocasionar el nivel de concentración alcanzado en el mercado respectivo y la posición de mercado lograda por CAP y GERDAU AZA, a raíz de la compra conjunta de ACINDAR, la Fiscalía sugiere a esta Comisión:

a) Prevenir a estas empresas, en el sentido que deberán abstenerse de ejecutar cualquier conducta anticompetitiva, prevaleciéndose de aquella posición de mercado, bajo apercibimiento de solicitar al Fiscal Nacional Económico que formule requerimiento ante la H. Comisión Resolutiva, para la aplicación de las sanciones que correspondan;

b) representar a las mismas el hecho de no haber consultado previamente a esa H. Comisión la realización de dicha operación;

c) instruir a dichas empresas que cualquier contrato, modificación de contrato u operación que celebren en el futuro y que pudiere significar un incremento de su respectiva posición de mercado o un aumento de la concentración del mismo, deberá ser consultada a esta Comisión; y

d) remitir el texto del Dictamen que recaiga en este informe a la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos (ASIMET) y a la Cámara Chilena de la Construcción.

4.- Esta Comisión Preventiva Central mediante oficio Ord. CPC N° 26, de 3 de julio de 2003, solicitó ampliar el informe presentado por la Fiscalía Nacional Económica, contenido en el Ord. FNE N° 564, de 20 de junio de 2003, en términos de caracterizar con mayor precisión él o los mercados relevantes donde operaba ACINDAR CHILE S.A. (en adelante ACINDAR), antes de la operación investigada, a objeto de determinar su grado de desafiabilidad, en términos de productos, volúmenes transados, origen nacional o importado, número de competidores, entrada de nuevos competidores en el último tiempo, evolución de las participaciones de mercado, relevancia de las importaciones realizadas por consumidores finales sin la intervención de distribuidores, todo lo anterior con el objeto de resolver definitivamente la investigación del Antecedente.

5.- Mediante Ord. N° 98, de 23 de enero de 2004, la Fiscalía Nacional Económica complementa el informe anterior y señala que analizó el mercado relevante, que para los fines de este estudio lo constituye el conjunto de productos del acero que vende ACINDAR y, además, CAP, GERDAU AZA y otros distribuidores y que por tanto, la estrategia de precios que adopte uno de estos oferentes, puede generar efectos en las cantidades vendidas de los otros competidores. Además, la calidad de los productos ofrecidos también puede ser relevante para los consumidores de este mercado.

Analiza, además, la venta de productos asociados al mercado relevante de las cuales se desprende que CAP y GERDAU AZA concentraban el 81,3 % de las ventas de los productos analizados en el año 2001 y, el 88,1 % en el año 2002. Con la compra de ACINDAR, dichos porcentajes se elevan a 87,2 % y 93,3 %, respectivamente. En otras palabras, los otros distribuidores de estos productos tienen una participación en las ventas de 12,8 % el 2001, y 6,6 % el 2002.

Indica que, cabe señalar, que los distribuidores que no son CAP, GERDAU AZA y ACINDAR, sólo tienen una participación de mercado relevante en tres productos, de los cuales dos de ellos tienen una importancia menor, en términos de montos vendidos, y sí tienen una participación importante (12,1 %) en las ventas de alambrón..

Señala que, de la información entregada, se desprende lo siguiente:

- a) La participación en las ventas totales de productos de origen nacional, en los productos seleccionados, que era de 83,6 % en el año 2001, se elevó sobre el 90 % en el año 2002.
- b) La participación en las ventas de los productos de origen importado sólo es relevante en tres productos, dos de ellos con bajas ventas totales.

Analiza, a continuación, las importaciones e indica que de las cifras acompañadas desprende que CAP no participa en la importación de estos productos, GERDAU AZA lo hace en forma minoritaria en un solo producto y las importaciones de ACINDAR representan del orden del 25 % del total en los productos seleccionados, siendo mayoritaria su participación en la internación de barras de hormigón.

En cuanto al ingreso de nuevos competidores da cuenta de la concentración que se ha producido en el mercado ya que la participación en la venta total de los productos de origen nacional, se elevó de 83,6 % en el año 2001 a 91,2 % en el 2002, producción que está concentrada en CAP y GERDAU AZA.

Consecuentemente, la participación en la venta total de los productos de origen importado disminuyó, en igual periodo, de 14,4 % a 8,4 %, respectivamente.

Lo anterior significa que la competencia de los productos importados disminuyó, por lo que puede deducirse que los competidores en este mercado, o sus ventas, también se han reducido.

Y, concluye, que debe reiterarse la conclusión de la investigación de oficio sobre la compra de ACINDAR por parte de CAP y GERDAU AZA, según la cual ésta podría favorecer la ocurrencia de conductas que afectarían a competidores, proveedores y consumidores, en el mercado de los productos bajo estudio.

La Fiscalía Nacional Económica insiste, como lo señaló a esta Comisión Preventiva Central en el Ord. FNE N° 564, de 20 de junio de 2003, en que dada la actual estructura que presenta el mercado del acero en Chile, esto es, una mayor concentración, la operación de compra de ACINDAR por parte de CAP y GERDAU-AZA al incrementar estas empresas su posición de dominio en el mercado, aumentaría el riesgo de que, eventualmente, las denunciadas puedan incurrir en comportamientos contrarios a la competencia en los términos del Decreto Ley N° 211.

6.- Que, analizados los antecedentes anteriores, esta Comisión señala que, si bien es cierto no existe, legalmente, la obligación de consultar las eventuales fusiones a que quieran llegar determinadas empresas, no es menos cierto, que en el caso en estudio, este trámite debió efectuarse y haber obtenido de parte de esta Comisión su beneplácito.

Lo anterior, basado principalmente, en que las empresas involucradas en ella sabían de antemano, las implicancias que, desde la perspectiva del Decreto Ley N° 211, tendría la operación de compra conjunta de la firma Comercial Acindar Chile S.A.

Asimismo, esta Comisión estima que la consulta previa, si bien no es legalmente obligatoria, era oportuna y aconsejable, dado el alto nivel de concentración en el mercado de que se trata, la que aumentó con la operación en comento y que ameritaba que la Fiscalía Nacional Económica, a solicitud de esta Comisión, hubiera requerido ante la H. Comisión Resolutiva la aplicación de sanciones, pero dado el tiempo que ha transcurrido desde que materializó la operación cuestionada, ésta ha perdido oportunidad.

Por lo anterior, esta Comisión dictamina:

- a) Prevenir a estas empresas, en el sentido que deberán abstenerse de ejecutar cualquier conducta anticompetitiva, prevaliéndose de aquella posición de mercado, bajo apercibimiento de solicitar al Fiscal Nacional Económico que formule requerimiento ante la H. Comisión Resolutiva, para la aplicación de las sanciones que correspondan;
- b) representar a las mismas el hecho de no haber consultado previamente a esa H. Comisión la realización de dicha operación;
- c) instruir a dichas empresas que cualquier contrato, modificación de contrato u operación que celebren en el futuro y que pudiere significar un incremento de su respectiva posición de mercado o un aumento de la concentración del mismo, deberá ser consultada a esa H. Comisión; y
- d) solicitar una investigación sobre la evolución del mercado del acero a partir de los hechos materia de este Dictamen
- e) remitir el texto del Dictamen que recaiga en este informe a la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos (ASIMET) y a la Cámara Chilena de la Construcción.

Notifíquese.

El presente dictamen se acordó en sesión del 23 de enero de 2004, por la unanimidad de los concurrentes señora Andrea Butelmann Peisajoff, Presidente,

Claudio Juárez Muñoz, José Yáñez Henríquez, Rodemil Morales Avendaño y Carlos Castro Zoloaga.

Se deja constancia que los Sres. Juárez y Morales, no firman no obstante haber concurrido al acuerdo.

*[Handwritten signatures]*

