



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Informe N° 36/011

Montevideo, 8 de junio de 2011.

**ASUNTO: ESTUDIO PREPARATORIO EN EL MERCADO DE SERVICIOS
AGROPECUARIOS**

Estos obrados vienen para informe económico sobre la conducta de la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios (CUSA).

1. ANTECEDENTES

Habiendo tomado conocimiento de la nota de prensa del 10 de agosto de 2010, titulada “Rigen nuevas tarifas agrícolas” (ver fo. 1), y la información disponible en la página web de la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios (CUSA) respecto a la fijación de “tarifas de labores”, por Resolución N° 66/010 de fecha 26 de agosto de 2010 se dispuso iniciar un estudio preparatorio con el objetivo de tomar conocimiento de las prácticas que se efectúan en el mercado de servicios agropecuarios.

Con dicha finalidad esta Comisión solicitó a CUSA que aporte diversas informaciones, en relación a las referidas “tarifas”, las características de la demanda y el intercambio de información entre los socios; y que agregue la lista de asociados y las actas de constitución de CUSA y de la asamblea del 7/08/10 en la cual se fijaron las “tarifas” que rigen en el período 8/08/10- 5/02/11.

2. ANÁLISIS

El estudio preparatorio llevado a cabo por esta Comisión tiene como objetivo analizar las conductas de la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios en relación a la fijación de una lista de precios. Las conductas de fijación de listas de precios por bienes o servicios se encuentran dentro de las prácticas conocidas como “facilitadoras”, en la medida en que podrían facilitar acuerdos entre los competidores del mercado en relación al precio, ya sean acuerdos tácitos como explícitos.

Primeramente, corresponde precisar que el término tarifas se refiere al precio que pagan los usuarios o consumidores de un servicio público, ya sea el mismo prestado por el estado o por concesionarios. Nótese que dicho término no resulta adecuado en el caso de los servicios agropecuarios, aunque es utilizado por CUSA para referirse a la tabla de precios fijados y publicados por ésta (a fs.7). Actualmente, se aprecia que en la página web de CUSA existe una pestaña de “precios” (a fs. 51, la cual se refiere expresamente a precios “orientativos” o “sugeridos”).

En las secciones siguientes, se procede a analizar el mercado relevante (en 2.1) y las conductas de la Cámara (en 2.2).

2.1 Mercado relevante

2.1.1 Delimitación del mercado relevante

Siguiendo los criterios para la definición del mercado relevante aprobados por esta Comisión por Resolución N° 2/009, se define el mercado relevante considerando dos dimensiones, el mercado en términos del producto y el mercado en términos geográficos.

Se define el mercado relevante para este estudio como el mercado de prestación de servicios agrícolas que incluyen servicios de maquinaria agrícola y de labores agrícolas y forrajeras para las actividades agropecuarias dentro de los límites de la R.O.U. Dichos servicios agrícolas son servicios especializados prestados por parte de terceros, que disponen de la maquinaria agrícola y la mano de obra requerida, en forma independiente,



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

a las explotaciones agropecuarias; y se refieren a tareas como la preparación del suelo y siembra, cosecha de granos, forrajes y semillas, fertilización, fumigación, enfardado, embolsado, etc., tareas que son demandadas por explotaciones agrícolas (labores agrícolas) y ganaderas (labores agrícolas y forrajeras).

Nótese que los servicios que integran el mercado relevante pueden ser brindados por los contratistas asociados a CUSA y por aquellos no asociados a la misma. Cabe mencionar que existen otros tipos de servicios prestados por contratistas agropecuarios en Uruguay que se encuentran fuera del ámbito delimitado como mercado relevante por ser servicios para los cuales no existen listas de precios de servicios. En efecto, los socios de CUSA prestan diversos servicios agropecuarios, aunque algunos se especializan en algún tipo de servicio en particular, existiendo prestación de servicios de alambramiento, esquila, deshojado, mejoramiento genético animal, inseminación artificial, etc.

En el informe anual de OPYPA-MGAP de 2010¹ se distinguen dos tipos de empresas agropecuarias, rurales y contratistas: “...Para el BPS son empresas rurales todas aquellas que realizan una explotación agropecuaria...con base en la tierra y que persigue un fin económico. Una empresa contratista es toda aquella que se dedica en forma independiente a las tareas de conducción de ganado, esquila, alambramiento, monte, silvicultura, jardinería y trabajos agrícolas en general...” (pág. 353).

Lodola y Fossati (2004)² definen “...las empresas de servicios agropecuarios como aquellas unidades económicas (personas o sociedades), propietarias de tierra o no, que

¹ Disponible en [http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,462,O,S,0,MNU:E:66:7;MNU:](http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,462,O,S,0,MNU:E:66:7;MNU:;), (acceso 06/06/11).

² Lódola, A. y Fossati, R. (2004) “Servicios Agropecuarios y contratistas en la provincia de Buenos Aires. Régimen de tenencia de la tierra, productividad y demanda de servicios agropecuarios”, Documentos de Trabajo n° 115, Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/115_lodola.pdf (acceso 06/06/11).

regularmente brindan, en forma autónoma, servicios de maquinarias o de personal (no profesionales) a una explotación agropecuaria y por lo cual reciben un pago específico (en dinero o en especie)...” (pág. 7), y plantean que puede clasificarse a las mismas “...de acuerdo al factor de producción que ofrecen, en contratistas de maquinarias o contratistas de mano de obra; y de acuerdo al sector que se dedican en servicios agrícolas o pecuarios. En cualquier caso abarcan actividades como: a) Servicios de maquinaria agrícola (servicios de labranza y labores complementarias de preparación del suelo; siembra y trasplante; cuidados culturales mecánicos y químicos, servicios de cosecha, etc); b) Servicios de mano de obra agrícola; c) Servicios de inseminación artificial y servicios para mejorar la calidad de los animales; d) Servicios de contratista de mano de obra pecuaria, y e) Otros servicios pecuarios...” (pág. 7).

Obsérvese que en el mercado relevante definido para este estudio preliminar sólo se incorporan los servicios agrícolas que son demandados por explotaciones agrícolas y/o ganaderas, puesto que las listas de precios se definen para las labores agrícolas y forrajeras. En especial, en el formulario de labores y maquinaria que completan los asociados a la gremial (a fs. 92), figuran las labores de cosecha, siembra, pulverización, movimiento de tierra, forraje, picado, embolsado y fertilización. Por lo tanto, el mercado relevante está integrado por los servicios de laboreo de la tierra, siembra, cosecha, fertilización, fumigación, etc., identificados por CUSA como agrícolas, y de labores forrajeras, y se utiliza la expresión “servicios agrícolas” en sentido amplio, para referirse tanto a los servicios denominados usualmente agrícolas como a los forrajeros.

2.1.2 Evolución del sector de servicios

De acuerdo al informe de OPYPA citado previamente, el número de empresas contratistas agropecuarias registradas en BPS se incrementó notablemente,³ lo cual estaría asociado con los cambios en la gestión y en la organización del trabajo agropecuario vinculados al fenómeno de tercerización y a la intensificación de los procesos productivos, en tanto se utilizan empresas contratistas especializadas en la realización de determinados trabajos, en especial en la agricultura, y en la forestación.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

En el modelo actual de organización de la producción primaria en el mundo, y en nuestro país, los contratistas tienen un rol específico y el desarrollo del sector de servicios agropecuarios se vincula con los cambios en la organización de la producción asociados a la evolución tecnológica en relación a herbicidas, maquinarias y semillas.⁴ En Lodola (2008)⁵ se establece que en el agro argentino “...cada una de las últimas décadas puede caracterizarse por el crecimiento de un servicio en particular: en los ochenta, fue el servicio de cosecha; en los noventa, la aplicación de agroquímicos y fertilizantes (cuidados culturales) y, en los últimos años, la siembra directa...” (pág. 39).

En nuestro país, según declaraciones del presidente de CUSA (a fs. 4), la tercerización de servicios es la nueva tendencia en el agro para gestionar distintas tareas “...como siembra directa, cosecha y laboreo... hoy es muy habitual que un productor no se encargue él mismo de sembrar sus granos. En lugar de eso se contrata a empresas que poseen maquinaria y personal especializados en este tipo de tareas. Impulsadas por los grandes inversores argentinos, estas empresas se multiplicaron de manera tal que al poco tiempo se volvió necesario crear una gremial...” (a fs. 4)

2.1.3 Caracterización del mercado relevante

³ Dicho incremento asciende en el período 2000 – 2009 a 146.5% para las unipersonales y 1746.2% para las SA (pág. 354); siendo 1834 las contratistas que inician actividad en el período (1607 unipersonales y 227 S.A.).

⁴ Puede consultarse el documento “Tramas productivas de alta tecnología y ocupación”, Serie «Trabajo, Ocupación y Empleo» N° 4 - Especialización productiva, tramas y negociación colectiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina. Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_04_04_tramas.pdf (acceso 06/06/11).

⁵ Lodola, Agustín (2008), Contratistas, cambios tecnológicos y organizacionales en el agro argentino, Colección Documentos de proyecto, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/1/32431/DocW24.pdf (acceso 06/06/11).

Seguidamente se analizan las principales características del mercado relevante y la posición de CUSA en el mismo, considerando la información disponible en relación a las características de la oferta y la demanda del sector, y las barreras al ingreso de nuevos oferentes.

Oferta del mercado

En el listado de socios aportado por CUSA a esta Comisión (de fs. 21 a 24) figuran 249 asociados, los cuales son en su mayoría empresas unipersonales, siguiendo en orden de importancia las Sociedades Anónimas y las Sociedades de Responsabilidad Limitada, y luego otras formas jurídicas como Persona Física, Sociedad de Hecho, Sociedad Civil. A pesar de que una proporción relevante de los asociados a CUSA se constituye como empresa unipersonal, las empresas asociadas generarían empleo para 14 personas en promedio, incluyendo los titulares (250 empresas emplearían 3500 trabajadores según declaraciones de CUSA, a fs. 5), y poseerían en promedio 11 máquinas (2800 máquinas en 250 empresas, a fs. 3). Aunque no se cuenta con información respecto al capital en maquinarias que disponen en promedio los socios de CUSA, se sabe que existen situaciones muy variadas, existiendo socios con maquinarias que cuestan USD 20.000 y otros con maquinarias que cuestan más de USD 1.000.000.

De acuerdo a declaraciones del presidente de CUSA, Téc. Agr. Alberto Urrestarazú, publicadas en nota de prensa de fecha 24 de marzo de 2010 (a fs. 5), el número de contratistas de servicios agrícolas en el país sería más del triple que el de socios (alrededor de 800), aunque los socios de CUSA se encontrarían dispersos en todo el país y los mismos cubrirían supuestamente alrededor del 80% del área productiva del país. Bajo dichas condiciones, si bien los asociados a la gremial representarían en torno al 30% de las empresas del sector, su participación en el mercado relevante sería muy superior, considerando que cubrirían un 80% del área productiva y que el restante 20% estaría cubierto no sólo por las demás empresas integrantes del mercado relevante (aquellas no asociadas), sino también por los propios productores que no contratan servicios tercerizados.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Vale destacar que no se cuenta con otra fuente de datos sobre el número de contratistas con respecto al tipo de servicios agropecuarios que integran el mercado relevante. Solamente se dispone de información para la totalidad de servicios agropecuarios difundida por el informe de OPYPA citado previamente, en donde se establece que, según datos del BPS, el número de contratistas agropecuarios en el año 2009 (que incorpora otras categorías de servicios como los forestales) ascendía a 2704 para las contratistas y 240 para las contratistas S.A.

Aunque tampoco existe en estos obrados información sobre los volúmenes de servicios ofrecidos por las empresas del sector como para aproximarnos al nivel de concentración del mercado, cabe aclarar que si bien el número de empresas podría ser alto (800 empresas según el Pte. de CUSA), esto no significa que el mercado esté atomizado porque un pequeño número de contratistas podría concentrar gran parte de los servicios. En efecto, los asociados a CUSA, representando un 30% de las contratistas agrícolas, cubrirían supuestamente un 80% del área productiva, por lo que su Pte. señala, al ser contactado por esta Comisión, que la participación de los socios en el mercado relevante sería cercana a dicho valor.

Demanda del mercado

Con fecha 4 de mayo de 2011, CUSA informa a esta Comisión que la demanda está compuesta por cuatro tipos de agentes (a fs. 87 y 88):

“1) Grupos Uruguayos y extranjeros dedicados a la producción agropecuaria, arriendan campos, contratan técnicos, agrónomos para planificar y servicios agropecuarios para ejecutar las diferentes

labores (siembra, fumigación, cosecha, etc). En estos casos a menudo se crea una relación a largo plazo entre contratantes y contratistas

II) Agricultores tradicionales que ante el atraso de sus planes debido a inclemencias climáticas (sequía, exceso de lluvia) contratan servicios agropecuarios para poner al día sus tareas.

Aquí la relación es ocasional y esporádica.

III) Empresas lecheras, que quizás fueron las primeras tomadoras de servicios, que el tamaño de sus predios no le permite contar con maquinaria de gran rendimiento (en momentos puntuales de gran demanda de tarea contratan servicios agropecuarios).

IV) Empresas dedicadas a la ganadería que necesitan implantar forrajeras y no disponen de maquinaria; son los más jóvenes debido al repunte de la ganadería.

Como característica común de los contratantes, casi todos tienen capacidad de comprar máquinas pero se les hace difícil conseguir y organizar el funcionamiento de estas (MANO DE OBRA)...”.

En un informe publicado en la página web del MGAP,⁶ el Ing. Gonzalo Gutierrez destaca que el desarrollo de los servicios para las actividades agrícolas responde a la fuerte demanda realizada por los grandes grupos agrícolas, y que “...en Uruguay no se han extendido los modelos de negocios de pooles de siembra, como si existen en Argentina. Un pool de siembra es en esencia un administrador profesional de fondos que hace agricultura pero en una única campaña, con una lógica de corto plazo. En Uruguay, este tipo de conductas empresariales no se observa, sino mas bien la presencia de grupos que buscan el desarrollo de esquemas agrícolas mas duraderos en el tiempo.” (pág. xvii); señalando que la llegada al país de grandes grupos inversores centrados en la actividad agrícola después de la crisis del año 2002, es lo más novedoso con respecto a los cambios en la matriz de producción en nuestro país, existiendo grupos que se especializan en algunas fases del negocio agrícola y otros que se encuentran en todos los segmentos de la

⁶ Gutierrez, Gonzalo (2009), “Análisis de cadenas basadas en la producción de granos de secano para la definición de lineamientos de políticas específicas - TCP URU 3103 - Informe Final”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Montevideo. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,473,O,S,0,MNU;E;2;17;63;1;MNU;> (acceso 06/06/11).



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

cadena de valor, desde la producción hasta el comercio exterior; así como también algunos ejemplos de grupos orientados a las actividades ganaderas.

En suma, se destaca el rol de los grupos de inversores como demandantes de los servicios agrícolas, puesto que los mismos demandan estos servicios en forma regular y han impulsado la tendencia a la tercerización de servicios en la producción y el desarrollo de la prestación de servicios agrícolas en nuestro país.

Barreras a la entrada

De acuerdo a la información disponible, no existirían barreras de origen legal o reglamentario que restrinjan el ingreso al sector de nuevos contratistas, como pudieran ser requerir autorizaciones o permisos, realizar un depósito de garantía, o estar sujeto a controles gubernamentales.

Para desempeñarse como contratista de servicios agrícolas es necesario disponer de una determinada cantidad de capital en maquinaria, además del capital de trabajo, de conocimientos técnicos y tecnológicos especializados, mano de obra especializada (no profesional) y capacidad de organización de la producción, en la medida en que las empresas contratistas captan recursos productivos de capital y mano de obra, para luego combinarlos y aplicarlos a la producción. Los servicios agropecuarios son servicios especializados y requieren que los operarios de las maquinarias tengan la formación adecuada, siendo este un aspecto de preocupación por parte de los contratistas en nuestro país. Según se expresa en nota de prensa que figura a fs. 5, "...se trata de máquinas con tecnología de punta, muchas de ellas respaldadas por computación, informática,

seguimiento satelital, que no cualquiera puede manejar...”, habiéndose organizado cursos de formación de operarios de las maquinarias actuales con el Centro Público de Empleo (CEPE).

De manera de acceder a los recursos suficientes como para comenzar a desempeñarse como contratista, es necesario contar con recursos financieros propios o de terceros, por ello, cabe analizar si existen barreras al ingreso de nuevos agentes por esta vía. En el sistema de intermediación financiero formal se exigen ciertas garantías o colaterales para el otorgamiento de créditos, por lo que podría privilegiarse a agentes que ya participan en actividades agropecuarias y que poseen recursos con dichos fines. Aunque normalmente se otorgan créditos constituyéndose garantía a través de la constitución de prenda sobre la maquinaria, podrían existir requisitos complementarios que dificulten el acceso al financiamiento de nuevos contratistas.

Cabe destacar que algunos contratistas ya estaban vinculados con la producción agropecuaria antes de comenzar a desempeñarse como contratistas. La figura del contratista surgió en muchos casos a partir de la del productor rural, ya que algunos productores compraron una mayor cantidad de maquinarias y se reconvirtieron, pasando a brindar dichos servicios en forma tercerizada. Algunos de dichos contratistas siguieron desarrollando su actividad como productores, pero muchos han optado por dedicarse exclusivamente a los servicios a terceros. Según señala el Sr. Urrestarazú, al ser consultado por esta Comisión de manera informal, los productores que decidieron desempeñarse como contratistas lo hicieron porque habrían atravesado dificultades económicas como productores, no habiendo tenido problemas de financiamiento para ello, en términos generales, aunque no habrían accedido a financiamiento bancario. No obstante, considera que en la actualidad no existirían dificultades para el acceso a financiamiento bancario por parte de agentes que quieran iniciar actividad como contratistas.

Además, en nota de prensa que figura de fs. 2 a 6, se destaca que en muchos casos los grupos de inversores facilitaron financiamiento a los agentes del sector, y se plantea un caso particular, que puede resultar ilustrativo, en relación a un contratista que tiene 20 empleados y maquinaria propia de gran porte, quien comenzó con su propia maquinaria como pequeño productor y señala que “...con esta invasión de pools y de agricultura en



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

general no daban las posibilidades como para comprar máquinas grandes, y me apoyaron para hacerlo...he tomado créditos, estas empresas me han financiado lo que me faltaba para llegar a las máquinas. El crédito ha sido con ellos mismos con arreglo de pagarles con los trabajos que realizan las máquinas lo que tiene la parte positiva de que no tenés mayor riesgo por el hecho de que lo vas a pagar con el trabajo que realizás para la misma empresa..." (a fs. 4).

En consecuencia, no se aprecia que existan elementos que puedan impedir o restringir, de manera relevante, el acceso a este mercado en particular por parte de nuevos oferentes.

2.2 Conductas de CUSA en relación a los precios

En las secciones siguientes se resumen las informaciones relevadas en este estudio preliminar y se evalúan las conductas de la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios en relación a la fijación de precios.

2.2.1 Listas de precios de CUSA

En la página *web* de CUSA se publican las listas de precios aprobados por la gremial. Al momento de iniciarse este estudio preliminar, se publicaba una lista de "tarifas" para una serie de labores agrícolas; y posteriormente también comenzaron a publicarse listas de precios para labores forrajeras. Dicha información se encuentra a fs. 7 (tarifas labores agrícolas, período 7/08/10 - 5/02/11) y de fs. 51 a 58 (precios labores agrícolas y forrajeras, período 5/02/11 - 6/08/11).

Los servicios para los cuales se publica la lista de precios por parte de CUSA, son los siguientes:

➤ Labores agrícolas:

- Servicios de siembra, inoculación, fertilización, pulverización, cosecha, rotativa en rastrojo; y a
- Servicios con las siguientes maquinarias y herramientas: excéntrica, rastrón, rastra, disquera, cultivador, landplane, cincel, pala niveladora, tractores.

➤ Labores forrajeras:

- Servicios con las siguientes maquinarias y herramientas: picadora, embolsadora, hileradora, rastrillo, fardos, silopack, embolsado, extracción.

Cabe aclarar que los precios de las labores para las maquinarias y herramientas mencionadas incluyen tanto las maquinarias como la mano de obra requerida (excepto en el caso de tractores), y en algunos casos también incluyen otros costos asociados como el del combustible.

2.2.2 Condiciones de aplicación de las listas de precios y criterios de cálculo

Un primer elemento que corresponde analizar respecto a las conductas de CUSA surge de lo establecido en su Acta Fundacional en relación a tarifas y obligaciones de los socios, de fecha 10 de octubre de 2007, en donde se establece en referencia al objeto social en el art. 2º lit. n): “unificar tarifas y regular la aplicación de las mismas”, (a fs. 34); y en referencia a las obligaciones de los asociados en el art. 8º lit. b): “acatar las reglamentaciones y resoluciones sociales” (a fs. 36). En efecto, cabe analizar las condiciones de aplicación de las “tarifas”, en relación a la obligatoriedad de su cumplimiento, y los criterios de cálculo de las mismas.

Con fecha 3 de setiembre de 2010 CUSA responde la Resolución N° 66/010 y expresa que no define las tarifas a cobrar por los servicios que proveen sus asociados sino que “...El equipo técnico sugiere un precio para determinadas condiciones de trabajo...” (a fs. 11); expresando que se informa a los socios “...cuál es el precio sugerido para las distintas prestaciones, tarifa a la cual se arriba teniendo presente la información que los propios



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

socios brindan y otras variables generales que tratan de contemplar los diferentes costos (insumos, costos laborales, tipo de cambio, etc.) para proporcionar una tarifa que más que nada brinde un marco de certeza a los diferentes prestadores...” (a fs. 19), puesto que la elaboración de dichas tarifas se basa en la *“Información recabada de costos de la base de datos de los asociados. Mediante estos criterios y la eficiencia de uso anual es que surge la tarifa de labores”* (a fs. 11). Asimismo, la gremial expresa que no existe ninguna consecuencia para el asociado que no aplique dichas tarifas, por ser las mismas *“...tarifas sugeridas”* (a fs.11). Obsérvese que actualmente la sección de “precios” de la página *web* de la Cámara se refiere expresamente a precios “orientativos” o “sugeridos” para labores agrícolas y labores forrajeras (a fs. 51), mientras que anteriormente recibía el nombre de “tarifas” (a fs. 7).

Un segundo elemento de interés desde el punto de vista de la defensa de la competencia es el intercambio de información entre los socios y la gremial, por ser un elemento crucial en casos de conductas concertadas en relación a los precios y/o cantidades, repartos de mercados, etc. De los elementos recogidos en este expediente surge que podrían haber al menos dos medios de intercambio de información entre los asociados y la gremial, un formulario de labores y maquinarias y una planilla de costos de los servicios que completarían los socios.

Para asociarse a la gremial es necesario *“...completar un formulario de ingreso...y un formulario referido a labores y maquinaria que es actualizado anualmente...”* (a fs. 88), los cuales se agregan de fs. 91 a 94. El formulario de ingreso contiene los datos de identificación del asociado y el formulario de las labores y maquinarias, los datos de: labores realizadas indicando las hectáreas anuales (propias y a terceros); departamentos donde realiza labores; maquinarias que posee (especificando marca, modelo y año);

cantidad de herramientas; implementos y vehículos; horas motor (propias y a terceros); montos de reparación y mantenimiento anual; y sueldos de maquinista, tolvero y cocinero. Además, en el acta de la asamblea de la gremial del 7 de agosto de 2010, se menciona que se presenta una planilla “...para que los socios puedan utilizar para llevar sus costos. Esta planilla además sirve para que sea más práctico enviar datos a CUSA para el cálculo de las tarifas...” (a fs. 31). Sin embargo, la asociación comunica a fs. 89 que dicha planilla tuvo como objetivo “...facilitar la tarea del socio y del equipo técnico en el momento del cálculo...”, aunque indica que la misma “Lamentablemente no se ha podido llevar a cabo”. La referida planilla no fue aportada por la gremial, por lo cual no se tiene conocimiento de la información que se pretendía relevar a partir de la misma.

En suma, a partir de dichas informaciones, se aprecia que CUSA relevaría algunos datos básicos de los socios que se utilizarían para el cálculo primario de los costos de los servicios, los cuales se actualizarían anualmente por parte de los asociados.

Un tercer aspecto a considerar se refiere a la difusión de las fórmulas de cálculo de las listas de precios publicadas. La asociación comunica que dichas fórmulas “...se manejan únicamente en la oficina por el equipo técnico. A estas reuniones de cálculo no sólo se permite sino que se invita a participar a los socios...” (a fs. 84); la base de cálculo “...No se informa masivamente; sí se evacuan dudas puntuales al respecto. El día del Plenario y/o Asamblea se analizan públicamente...” (a fs. 85). A modo de ejemplo, se adjunta la fórmula de cálculo para los servicios de fertilización (a fs. 95), en donde se especifica el porcentaje del costo total asignado a los diferentes rubros (mano de obra, mantenimiento, reparación, costo de propiedad, interés, logística y combustible).

2.2.3 Evaluación de la conducta de CUSA

De manera de analizar si la elaboración y publicación de listas de precios por parte de CUSA se configura como una conducta que pueda encuadrarse dentro de las prácticas prohibidas por la normativa de defensa de la competencia en nuestro país, se considerarán los elementos expuestos previamente en referencia a las condiciones de aplicación de listas de precios, los criterios de cálculos de los mismos y las características del mercado relevante; así como también las posibles razones de eficiencia.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

La ley N° 18.159 dispone en su art. 2 que “...Se prohíbe el abuso de posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante...”, y en su art. 4 realiza una enumeración a título enunciativo de una serie de situaciones que “...se declaran expresamente prohibidas, en tanto configuren alguna de las situaciones enunciadas en el artículo 2º de la presente ley...”, como “...A) Concertar o imponer directa o indirectamente precios de compra o venta u otras condiciones de transacción de manera abusiva... J) Las mismas prácticas enunciadas, cuando sean resueltas a través de asociaciones o gremiales de agentes económicos”.

De acuerdo a las informaciones aportadas por la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios, las listas de precios que se publican en su página *web* para labores “agrícolas” y “forrajeras” pretenderían supuestamente brindar un parámetro de referencia y un marco de certezas, en tanto se basarían en criterios de costos de los servicios y de eficiencia de uso anual. La asociación afirma que dichas listas de precios se referirían a precios sugeridos, no existiendo obligación de aplicarlas por parte de los asociados, ni sanción en caso de no aplicarlas; informándose las fórmulas de cálculo de las “tarifas” en las reuniones de asambleas y/o plenarios en las que participan los socios que así lo deseen. Cabe mencionar que, en principio, existiría una contradicción aparente entre los estatutos de la Cámara y las condiciones de aplicación de las referidas “tarifas” en la práctica, puesto que a partir del Acta Fundacional se puede inferir que la gremial podría fijar tarifas únicas de cumplimiento obligatorio y regular su aplicación.

En consecuencia, en principio, las listas de precios elaboradas por la gremial no tendrían como objeto la restricción o distorsión de la competencia en el mercado relevante, en tanto se referirían a precios sugeridos basados en los costos de los servicios, y no tendrían la intención de restringir la competencia. Sin embargo, aunque los precios sean “orientativos”, de acuerdo a lo dispuesto por la normativa vigente, se deberían considerar los efectos de dicha conducta. En este sentido, se debe analizar si la elaboración y publicación de dichas listas de precios puede generar distorsiones o restricciones competitivas; y si en particular puede facilitar la existencia de conductas concertadas entre los competidores que pudieran entenderse como “abusivas” en el marco de lo establecido por el lit. A del art. 2º de la ley.

Corresponde aclarar que si bien los socios de CUSA se constituyen aparentemente como los principales oferentes de servicios agrícolas, ello no significa que ostenten una posición de dominio en el sentido de la Ley N° 18.159, la cual establece en su art. 6º que “...se entiende que uno o varios agentes gozan de una posición dominante en el mercado cuando pueden afectar sustancialmente las variables relevantes de éste, con prescindencia de las conductas de sus competidores, compradores, o proveedores...”. En consecuencia, además de la cuota de mercado de los asociados a CUSA, resulta necesario analizar las características básicas del mercado en términos de oferta, demanda y barreras al ingreso.

De modo de proceder a evaluar la conducta de la gremial, se comienza por analizar las principales características del mercado de servicios agrícolas. De acuerdo a la descripción del mercado relevante presentada en la sección 2.1.3, las empresas asociadas a CUSA podrían tener una elevada cuota del mercado de servicios agrícolas, aunque puede afirmarse que la misma no se traduciría en una “posición de dominio”, en la medida en que el poder de mercado desde el punto de vista de la oferta estaría contrarrestado por el poder desde el punto de vista de la demanda del mercado, y no existirían elementos de peso que puedan restringir el ingreso de nuevos oferentes a este mercado en particular. A su vez, estos elementos son fundamentales para evaluar los posibles efectos de las listas de precios elaboradas por la gremial.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Como señala el Profesor Snyder,⁷ el término *countervailing power*, que en español significa poder compensatorio, fue acuñado por Galbraith (1952) para referirse a la capacidad de los grandes compradores para obtener descuentos de precios de sus proveedores, la cual representaría una fuerza fundamental para compensar el creciente poder de mercado de la oferta en un contexto general de niveles crecientes de concentración en la industria en Estados Unidos. En relación a este estudio preliminar, la existencia de una compensación del poder de mercado por parte de la demanda se debe a que la demanda está conformada básicamente por los grandes grupos de inversores agropecuarios que optan por contratar servicios agrícolas en forma regular. El resto de la demanda de servicios agrícolas es efectuada por los productores agropecuarios tradicionales que en términos generales contratan estos servicios en forma ocasional, aunque en algunos casos lo hacen de manera regular. El poder de la demanda se destaca en un artículo de prensa del 9/06/10 del diario El País titulado “POOLES GRANELEROS PRESIONAN TARIFAS A LA BAJA POR SERVICIOS DE SIEMBRA” (a fs. 2 y 3), donde se señala que “...CUSA ajustó al alza en enero pasado las tarifas de siembra en 8% como consecuencia del aumento de los costos. Sin embargo alguno de los grandes grupos están imponiendo una tarifa menor para la siembra de trigo...este año esta tarifa subió a U\$S 43,2 por hectárea y lo que se está ofreciendo es del orden de los U\$S 33 por hectárea. “Esto es lo que ofrecen como tope y avisan que el quiera sembrar que siembre y el que no que no lo haga”...las empresas de servicios no tienen mucho margen para decir que no. Los grandes grupos agrícolas son los que tienen en sus manos la mayor parte del área de granos del país, mayoritariamente de soja y trigo...” .

⁷ Snyder, Christopher, M. (2005), “Contribution to the *New Palgrave Dictionary*”, George Washington University. Disponible en <http://www.dartmouth.edu/~csnyder/countervail01.pdf> (acceso 06/06/11).

Además del poder que tendrían los grandes demandantes de servicios, también es necesario considerar los recursos materiales y financieros de todos los demandantes, puesto que, en términos generales, tendrían un poder económico que permitiría limitar la capacidad de que los contratistas puedan ejercer su poder de mercado. Como se mencionó previamente en relación a las barreras de entradas, la característica común de los distintos tipos de demandantes es que “...casi todos tienen capacidad de comprar máquinas...” (a fs. 88). Incluso, entre las empresas lecheras existen algunos casos en los que los agentes se habrían organizado entre 4 o 5 empresas para comprar las maquinarias agrícolas y para efectuar las actividades vinculadas a los servicios agrícolas (una empresa se encargaría de realizar las mismas para el resto del grupo), según informaciones aportadas por el Pte. de CUSA.

Entonces, la capacidad de los contratistas de fijar los precios a cobrar por los servicios prestados estaría restringida por la inexistencia de barreras a la entrada, el “poder compensatorio” y los recursos económicos de la demanda, por lo que estaría limitada su capacidad de ejercer su poder de mercado y fijar niveles de precios superiores a los competitivos, y en especial, su capacidad de fijar precios elevados. Si bien dichas características del mercado podrían atenuar y/o compensar los potenciales efectos anticompetitivos que pudieran generar las conductas de CUSA, las conductas de la gremial podrían haberse originado de manera de contrarrestar el poder de los grandes grupos. Vale destacar que la propia gremial habría surgido a partir de la necesidad de los socios de obtener un cálculo de los costos de los servicios, ya que el presidente de CUSA expresa⁸ que la creación de CUSA, en octubre de 2007, fue necesaria “...Por un problema que surgió entre las contratistas de la zona de Soriano y Río Negro, porque veíamos que se venía una oleada de agricultura muy grande y no sabíamos como cobrar, no teníamos ni idea porque casi no existía esa figura, había un precio que pagaba todo el mundo, y los números no nos daban. Por eso surgió la cámara, ese fue el principal argumento para juntarnos...” (a fs. 4), afirmando que el principal objetivo de la gremial fue “...hacer una tarifa bien calculada, acorde con el trabajo que se realiza...”.

Por lo tanto, en base a la información recogida en estos obrados, se considera que las conductas que ha desarrollado CUSA en relación a los precios, no impondrían riesgos

⁸ En entrevista con el Sr. Emiliano Cotelo, para el programa En Perspectiva de Radio El Espectador publicada por CUSA.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

competitivos desde el punto de vista de sus efectos, puesto que los mismos estarían limitados por las características del mercado de servicios agrícolas mencionadas previamente, asociadas a la inexistencia de barreras de entrada y al poder de los demandantes, en términos de su tamaño y de sus recursos económicos.

De acuerdo a la ley N° 18.159, la conducta de la Cámara puede analizarse bajo la regla de la razón, ya que en su art. 2° establece que "...A efectos de valorar las prácticas, conductas o recomendaciones indicadas en el párrafo que antecede, el órgano de aplicación podrá tomar en cuenta si esas prácticas, conductas o recomendaciones generan ganancias de eficiencia económica de los sujetos, unidades económicas y empresas involucradas, la posibilidad de obtener las mismas a través de formas alternativas, y el beneficio que se traslada a los consumidores...".

En relación a la justificación de la existencia de dichas tarifas desde el punto de vista de la eficiencia social, la gremial plantea que "...Atendiendo a la solicitud de muchos socios, pequeñas empresas, que no cuentan con un departamento técnico para el cálculo de sus tarifas, la Cámara conformó un equipo técnico (Ingenieros Agrónomos, Contador y técnicos especializados), que procesando los datos aportados por los socios y valores de mercado, calculan las tarifas, logrando un indicador promedio y orientativo que ayuda a tomar decisiones particulares..." (a fs. 11). Por lo tanto, las justificaciones enunciadas por la gremial se vinculan a argumentos que ya fueron analizados en este informe.

Corresponde resaltar que los argumentos esgrimidos por la gremial coinciden con las mencionadas declaraciones de su Pte. en relación al surgimiento de CUSA, ya que el objetivo primario de la misma habría sido cuantificar los costos de los servicios; y aunque la gremial agrupa a prestadores de diversos servicios agropecuarios, sólo se calculan precios para los servicios agrícolas porque únicamente en este caso habría sido solicitado

por parte de los socios, según declaraciones de su Pte., quien afirma que cuando comenzó la gremial, los contratistas no sabían como realizar dichos cálculos de costos, sólo sabían cuáles eran los precios que se pagaban habitualmente en el mercado. Además, el cálculo de costos de servicios agrícolas y forrajeros puede resultar más complejo que otro tipo de servicios como el de alambramiento, por ejemplo.

Obsérvese que a partir del cálculo de precios elaborado por CUSA y de la difusión de los criterios de cálculo de los precios entre sus asociados, se generarían beneficios para los prestadores de servicios, ya que éstos podrían tener una referencia para el cálculo de costos, así como adquirir conocimientos que les permitieran desarrollar sus capacidades para calcular los costos de sus servicios, atendiendo a las condiciones específicas de su empresa. En consecuencia, las conductas de la gremial en referencia a los precios podrían permitir en cierta forma atenuar el poder de los demandantes, y en particular limitar la posibilidad de que los demandantes pudieran ejercer abusos a través de la imposición de niveles de precios que fueran inferiores a los costos de los servicios o que dificultaran la sobrevivencia de los contratistas. Además, tanto la capacidad de los contratistas de ejercer su poder de mercado, como los potenciales efectos anticompetitivos de las conductas desarrolladas por la gremial hasta el presente, estarían limitados por las características más relevantes del mercado, como son el “poder compensatorio” y los recursos económicos de los demandantes, y la inexistencia de barreras de entrada al mercado.

En base a los elementos recogidos en este estudio preliminar, quien suscribe considera que las conductas desarrolladas por CUSA, en relación a la elaboración y difusión de listas de precios, no constituye una conducta que pueda encuadrarse dentro de las prácticas prohibidas por la normativa de defensa de la competencia vigente en nuestro país.

3. CONCLUSIONES

Esta Comisión dispuso iniciar un estudio preparatorio con el objetivo de tomar conocimiento de las prácticas que se desarrollan en el mercado de servicios agropecuarios, en especial en relación a la publicación de una lista de “tarifas” de labores agrícolas por parte de la Cámara Uruguaya de Servicios Agropecuarios.



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

El mercado relevante que se define para este estudio consiste en la prestación de servicios agrícolas que incluyen servicios de maquinaria agrícola y de labores agrícolas y forrajeras para las actividades agropecuarias dentro de los límites de la República Oriental del Uruguay.

La evaluación de las prácticas de CUSA fue realizada en base a los elementos recogidos en estos obrados en referencia a las condiciones de aplicación de las tarifas de precios de CUSA, las características del mercado de servicios agrícolas y las justificaciones presentadas por la gremial. A partir de dicha evaluación, se concluye que, en principio, las conductas analizadas no constituirían prácticas anticompetitivas, considerando tanto el “objeto” o intencionalidad de las mismas, así como sus “efectos”.

Las listas de precios elaboradas por la gremial no tendrían como objeto la restricción o distorsión de la competencia en el mercado relevante, en la medida en que se refieren a precios “orientativos” para determinadas condiciones, basados en criterios de costos y de eficiencia de uso anual, no existiendo obligación de aplicarlas por parte de los asociados, ni sanción en caso de no aplicarlas. Incluso, la propia Cámara, se originó en respuesta a la necesidad de los contratistas de tener un cálculo correcto del costo de los servicios agrícolas, pues básicamente se guiaban por el precio que se pagaba habitualmente en el mercado.

Dentro de las principales características del mercado de servicios agrícolas se destacan la inexistencia de elementos que restrinjan el ingreso a este sector en particular por parte de competidores potenciales y el poder de los demandantes, en términos de su tamaño y de sus recursos económicos, ya que la demanda está conformada por grandes grupos de

inversores, que son los principales demandantes de servicios agrícolas, y por productores agropecuarios y lecheros tradicionales. En base a estos elementos, y en especial, al argumento conocido como “poder compensatorio” de la demanda, se concluye que CUSA no ostentaría una posición de dominio en el mercado relevante y que las conductas analizadas no impondrían riesgos competitivos desde el punto de vista de sus efectos.

Por otra parte, se considera que si la Comisión lo entendiera oportuno, se podrían efectuar ciertas recomendaciones de manera de favorecer el entorno competitivo en el sector, las cuales podrían referirse, por ejemplo, a algunos aspectos del Acta Fundacional de la gremial, mencionados en los artículos 2º literal n y 8º literal b, y a los medios de difusión de los criterios de cálculo de los precios publicados.

En suma, ante las resultancias de autos, quien suscribe, considera que no existen elementos que indiquen que las prácticas desarrolladas por CUSA hasta el presente se encuadren dentro de las conductas prohibidas por el art. 2º de la ley N° 18.159, en tanto no se configurarían como conductas de abuso de posición de dominio, ni como prácticas “...que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante...”.

Ec. Laura Nogueira