



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## Informe N°65/016

Montevideo, 22 de junio de 2016

### ASUNTO: N° 28/2015: CONSULTA DE DEPÓSITO RAFAEL RELATIVA A MERCADO DE CHATARRA FERROSA

#### 1. INTRODUCCIÓN

Las presentes actuaciones vienen para informe económico a efectos de evaluar la existencia de restricciones a la competencia en el mercado de chatarra ferrosa.

#### 2. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de febrero de 2016, la empresa Dilmeso S.A, que gira bajo el nombre de fantasía "DEPÓSITO MARTÍN", se presenta ante la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (en adelante la Comisión) para exponer una situación que entiende se enmarcaría dentro del art. 4º de la Ley 18.159.

Previamente con fecha 22 de diciembre de 2015, la empresa unipersonal "PEDRO DANILLO MARENALES", que gira bajo el nombre de fantasía "DEPÓSITO RAFAEL", se había presentado exponiendo la misma situación que plantearía posteriormente "DEPÓSITO MARTÍN".

En el informe N°23/016, respecto a la consulta realizada por “DEPÓSITO MARTÍN” el asesor jurídico de esta Comisión plantea: *“Es de destacar también que la cuestión planteada, en cuanto a su objeto, es idéntica a la que se encuentra tramitando actualmente en el Expediente N° 28/2015 (CONSULTA DE DEPÓSITO RAFAEL RELATIVA A MERCADO DE CHATARRA FERROSA).”*, por tal motivo en el citado informe se sugirió el acordonamiento de las actuaciones con el Expediente N°28/2015, así como también dar vista a todos los involucrados, sugerencia que fue atendida por la Comisión en su Resolución N° 30/016.

### 3. ANÁLISIS

Previo a realizar el análisis propiamente dicho, se procede a realizar una serie de puntualizaciones que se consideran necesarias.

En primer lugar, se considera pertinente establecer como ámbito geográfico del mercado relevante, el territorio nacional, es decir que el presente análisis se realizará dentro del **mercado de chatarra ferrosa en el Uruguay.**

Por otra parte, teniendo en cuenta, la similitud de los escritos presentados por las empresas “DEPÓSITO RAFAEL” Y “DEPÓSITO MARTÍN”, y a efectos de simplificar el análisis a la hora de citar las afirmaciones expresadas por las empresas consultantes en los escritos presentados ante la Comisión; el siguiente análisis se realizará de acuerdo a la información contenida en el escrito de fecha más reciente, es decir el que fuera presentado por “DEPÓSITO MARTÍN”, por considerarse que las conclusiones que de este análisis surjan, son análogas a las que podrían extraerse del escrito presentado previamente por “DEPÓSITO RAFAEL”, el cual difiere del anteriormente citado en el nombre de la empresa consultante y otros detalles menores, pero que en esencia es idéntico.

Por lo tanto, cuando se citen fojas en el presente informe, se lo hará respecto al expediente que luce agregado por cuerda identificado como “DILMESO S.A. (DEPÓSITO MARTIN) CONSULTA REF. A CHATARRA FERROSA.”



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

### 3.1 La consulta

A fs.2, en el escrito presentado por la empresa “DEPÓSITO MARTÍN” consta: “...la práctica comercial que estaría alcanzada por aquellas prohibidas (...), son llevadas adelante por GERDAU S.A.”

Posteriormente a fs.3 agrega “...la práctica (...), se ubica en las de tipo exclusorio, desde que gracias a un Decreto del Poder Ejecutivo (...), la Empresa identificada (GERDAU S.A.), disfruta para sí y sólo para sí, de los efectos (...) de un verdadero y real monoposonio, entendiéndose por tal la existencia de un solo comprador en el mercado relevante en donde gira.”

En el mismo sentido, a fs.9 en el numeral 9 de su escrito, expresa: “La norma que se cuestiona, que ampara el monoposonio denunciado, en perjuicio de sectores generales, alguno extremadamente desprotegido, es el Decreto 209/002, (...).”

El Decreto 209/002 que las empresas DEPÓSITO MARTÍN y DEPÓSITO RAFAEL mencionan en sus respectivas consultas, establece una prohibición a la exportación de chatarra de acero y de fundición de hierro.

De acuerdo con la información contenida en el escrito presentado por las empresas consultantes, en el mercado de chatarra ferrosa se identifican “los siguientes actores: empresas que generan residuos de hierro, clasificadores, depósitos, y la siderúrgica GERDAU S.A. que recibe la materia prima de los anteriores.”

El planteo que realizan las empresas consultantes es que como consecuencia de la prohibición a la exportación de chatarra de acero y de fundición de hierro que establece el Decreto 209/002, los restantes actores en el mercado de chatarra ferrosa no tienen otra alternativa que no sea la de comercializar el residuo de hierro a la única empresa compradora GERDAU S.A., la cual, *“...interviene en la Empresa compareciente regulando la cantidad de chatarra ferrosa a comprar y por cierto su precio.”*, de acuerdo a lo que consta a fs.15 del expediente.

### **3.2 Evacuación de vista de la empresa “GERDAU LAISA S.A.”**

A fs. 43 evacúa vista la empresa GERDAU LAISA S.A.

A fs. 48 (vto.) en el numeral 27 del escrito presentado, GERDAU LAISA expresa: *“GERDAU LAISA es una empresa del sector siderúrgico uruguayo que se dedica a la producción de acero partiendo de la chatarra como materia prima y transformándolo en diversos tipos de barras comerciales: redondos para la construcción (lisos y conformados), redondos mecánicos, alambrones, alambres de alta resistencia y mallas electrosoldadas. (...)”*.

En referencia al mercado de la chatarra ferrosa en el Uruguay, a fs. 45 (vto.), la empresa GERDAU LAISA sostiene en su evacuación de vista que *“cualquiera puede comenzar a realizar esta actividad (...) para la cual no existen barreras de entrada”*.

Posteriormente agrega: *“...el decreto 209/002 no es responsabilidad de GERDAU LAISA, sino que los antecedentes del referido Decreto datan de muchos años antes a que GERDAU LAISA ingresara al mercado.”*

Finalmente expresa: *“...GERDAU LAISA goza de la posición que tiene en el mercado de la chatarra ferrosa por haber sido y por ser el agente más eficiente, realizando continuamente las inversiones necesarias (...). GERDAU LAISA no impone barreras de entrada al mercado de la chatarra ferrosa ni estas existen, por lo tanto, si DEPÓSITO MARTÍN quisiera realizar las inversiones que exige la actividad y competir con GERDAU LAISA, podría hacerlo sin limitación alguna. Lo mismo cualquier otro competidor.”*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La afirmación de que no existen barreras a la entrada en el mercado de chatarra ferrosa en Uruguay, no se comparte, ya que la actividad exige inversiones de alto costo en activos específicos, en el sitio web de la empresa se detalla parte de las inversiones necesarias: *"...horno eléctrico de acería y prensa tijera para chatarra, reforma del desbaste del laminador y Equipamiento para producir barras para construcción tipo ADN 500 (CA 50 de Brasil) y producir mallas electrosoldadas."* Estas inversiones se traducen en costos hundidos, que a su vez operan como una barrera a la entrada de tipo tecnológica.

Respecto al comportamiento comercial de GERDAU LAISA, a fs. 46 la empresa afirma que *"...responde pura y exclusivamente a la lógica del mercado en el que opera."*

En el mismo sentido, posteriormente agrega *"...dado que la chatarra ferrosa es incorporada a su proceso industrial, GERDAU LAISA adquiere de sus proveedores según sus necesidades productivas. Es decir, si necesita chatarra ferrosa, la adquiere. La compra de chatarra ferrosa por parte de GERDAU LAISA se determina únicamente por la demanda de acero en el mercado doméstico (...)"*

En referencia al Decreto 209/002 la empresa afirma: *"... los motivos que llevaron a la adopción del Decreto 292/002<sup>1</sup> siguen existiendo al día de hoy. Nada ha cambiado: la necesidad de asegurar el abastecimiento de la industria siderúrgica nacional se mantiene inalterada..."* (sic.).

En este sentido, GERDAU LAISA sostiene además que en nuestro país aproximadamente el 80 % de la chatarra generada corresponde a chatarras livianas, mientras que el restante 20 % corresponde a chatarras pesadas. La empresa afirma además que su actividad no es viable si no puede acceder a un porcentaje del entorno del 20% de chatarras pesadas debido a razones de eficiencia en el funcionamiento del horno eléctrico.

---

<sup>1</sup> El número de Decreto al cual se está haciendo referencia es el 209/002, se transcribió textualmente tal como aparece en el escrito presentado por la empresa GERDAU LAISA. Este error se repite en otras partes del escrito pero se parte del supuesto de que siempre se está haciendo referencia al Decreto 209/002.

### 3.2.1 Argumentos de GERDAU LAISA en contra de la eliminación del Decreto 209/002

En su evacuación de vista, la empresa GERDAU LAISA, afirma que de suprimirse el Decreto 209/002, ello traería aparejado una exportación de la chatarra de mejor calidad (chatarra pesada) debido a la demanda que existe en el mercado internacional por esa materia prima.

De acuerdo con su percepción, la empresa afirma que *“... la liberalización de las exportaciones de este producto llevaría indefectiblemente a la exportación mayoritaria de chatarra pesada y la consecuente disminución del ya escaso stock existente en nuestro país, haciendo inviable la actividad de GERDAU LAISA.”*

Por otra parte, la empresa asegura que no es cierto que DEPÓSITO MARTÍN se beneficiaría de unos precios internacionales más altos en el caso de que fuera liberada la exportación de chatarra ferrosa; afirma además que el precio pagado en el mercado internacional por la chatarra ferrosa no es comparable al precio que se paga por la chatarra ferrosa sin procesar (que DEPÓSITO MARTÍN comercializa con GERDAU LAISA), consta pues a fs. 47: *“El precio que le paga GERDAU LAISA a DEPÓSITO MARTÍN corresponde, al igual que DEPÓSITO RAFAEL, a chatarra ferrosa sin procesar que no es ni remotamente comparable a los estándares de la chatarra que se consume a nivel internacional.”*(sic.)

En este mismo sentido, posteriormente a fs. 47 (vto.) la empresa manifiesta: *“... si comparamos el precio teórico de exportación de chatarra ferrosa uruguaya que surgiría de adicionarle al precio pagado por GERDAU LAISA todos los costos de procesamiento, picado, estructura, logística, etc., con el precio internacional de chatarras que si cumplen con los estándares de exportación (...) llegamos fácilmente a la conclusión que los precios pagados por GERDAU LAISA son competitivos a la luz de los precios internacionales de este commodity. (...)”*

*“... en el caso hipotético que DEPÓSITO MARTÍN produjera chatarra ferrosa en condiciones de ser exportada con los estándares de exportación internacional (...) y dicha exportación estuviera permitida, igualmente le hubiera sido redituable a DEPÓSITO MARTÍN vender la chatarra a GERDAU LAISA.”*

En este punto es preciso detenerse. Partiendo del supuesto de que las empresas toman decisiones racionales para aumentar así sus beneficios, si es cierto que de liberarse la exportación a las empresas DEPÓSITO MARTÍN y DEPÓSITO RAFAEL igualmente les sería redituable vender la chatarra a la empresa GERDAU LAISA, entonces no se entiende



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

la negativa de ésta última a liberar efectivamente las exportaciones alegando un posible desabastecimiento. Si lo más conveniente para las empresas consultantes, fuese continuar vendiendo a GERDAU LAISA la chatarra de hierro, aun cuando se liberaran las exportaciones, así lo harían de acuerdo a su objetivo de maximizar beneficios, de este modo no se produciría el mencionado desabastecimiento de chatarra pesada que la empresa GERDAU LAISA asegura que tendrá lugar.

No obstante lo expresado anteriormente, si los precios internacionales resultaran más atractivos que los pagados por la empresa GERDAU LAISA, ésta última, siempre podría competir por la materia prima ofreciendo a sus proveedores un precio igual o superior al ofrecido en el mercado internacional.

### **3.3 Evacuación de vista Ministerio de Industria Energía y Minería, Dirección Nacional de Industrias**

A fs. 63, evacúa vista la Dirección Nacional de Industrias (en adelante DNI) del Ministerio de Industria Energía y Minería (en adelante MIEM).

En el escrito presentado, se menciona la existencia de estudios que *"...dieron origen a la prohibición de exportación de chatarra establecida en el Decreto 209/002..."*

Se menciona además, que: *"...el estudio que originalmente se realizó (...) tuvo por objeto determinar si era necesario o no proceder a la prohibición de exportación."*

Posteriormente, se hace referencia a las razones que llevaron a una conclusión positiva respecto a la necesidad de prohibir la exportación de chatarra ferrosa en el Uruguay.

Se exponen a continuación dichas razones: *“- No existía un mercado de chatarra a nivel regional con libre movilidad de este producto. Los países limítrofes tenían restricciones legales a la exportación de chatarra, a lo que se agregaba empresas siderúrgicas locales en Argentina y Brasil con gran capacidad de control a eventuales intentos de exportación por la vía de la represalia.”*

*“- Los costos de transporte de chatarra y las cantidades mínimas exigidas hacían inviable su importación del resto del mundo.”*

*“- No todos los tipos de chatarra eran atractivos para la exportación, razón por la cual la libertad de exportación llevaría a que quedara en el país chatarra liviana. “*

*“- Con disponibilidad únicamente de chatarra liviana local Gerdau Laisa no era económicamente viable, lo que llevaría a la discontinuación de su actividad.”*

*“- Ante la eventual desaparición de la actividad siderúrgica en el país dejaría de ser atractiva la recolección de chatarra liviana, lo que pasaría a ser un pasivo ambiental del que nadie estaba dispuesto a hacerse cargo.”*

Finalmente, la DNI concluye su informe haciendo notar que, debido al período de tiempo transcurrido desde que se efectuara aquel primer estudio, sería pertinente realizar un nuevo estudio antes de proceder a la adopción de medidas teniendo solamente en cuenta consideraciones teóricas: *“En ese sentido se entiende pertinente que el Área de Política Industrial actualice el informe...”*

Como se puede ver, la DNI, expone algunas de las consideraciones que ya fueran expresadas por la empresa GERDAU LAISA, no obstante, reconoce la necesidad de realizar un nuevo estudio, frente a la realidad de que el escenario actual, probablemente no se corresponda con el imperante en el momento en que se realizó el primer estudio, que apoyó la necesidad de prohibir las exportaciones de chatarra ferrosa en nuestro país.





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

### 3.4 Conclusiones del Informe N°59/011 de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

Tal y como lo menciona la empresa DEPÓSITO MARTÍN a fs. 2 (vuelto) en su consulta, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, emitió en el año 2011, el Informe N°59/011, en el cuál se analizó si la prohibición de exportación de chatarra de acero inoxidable afectaba las condiciones de competencia en el mercado interno.

El citado informe, definió el mercado relevante como el de “la chatarra de acero inoxidable a nivel nacional”, y en las conclusiones del Informe se expresó lo siguiente: “... se analizó la prohibición de exportar chatarra de acero inoxidable, concluyendo que ésta sumada a la existencia de un solo comprador del insumo, determina que la estructura del mercado sea la de un monopsonio. Esto conduce a que el precio y la cantidad transada en equilibrio son menores que en condiciones de competencia. Por lo tanto, en este mercado opera una transferencia de bienestar desde los productores al comprador del insumo por el menor precio y, además, una pérdida de eficiencia por la menor cantidad transada en el mercado.”

“Se evaluaron los argumentos esgrimidos por los involucrados para mantener la prohibición de exportar, no encontrando razones de eficiencia económica que justifiquen la restricción dispuesta por el decreto.”

“...el Decreto N° 209/002 de 12 de junio de 2002, en particular en lo que refiere a la prohibición de exportación de chatarra de acero inoxidable, vulnera la normativa de defensa de la competencia ya que restringe la competencia en el mercado relevante.”

Se entiende que las conclusiones que surgen del Informe N° 59/011, son extrapolables al presente informe, donde se analizan las condiciones de competencia en el mercado de chatarra ferrosa en el Uruguay.

Por lo tanto desde la óptica de Defensa de la Competencia, se comparten las conclusiones a las que arribó el informe N°59/011 de esta Comisión.

No obstante lo expuesto anteriormente, se entiende que en el presente caso se ha puesto de manifiesto tanto por parte de la empresa GERDAU LAISA como por parte del MIEM, la posibilidad de que la supresión del Decreto N° 209/002 ponga en riesgo la viabilidad de la Industria siderúrgica en el Uruguay.

Se entiende que la empresa GERDAU LAISA es parte interesada en el presente caso, y que por lo tanto, sus afirmaciones deben ser tenidas en cuenta siempre teniendo presente los incentivos que tiene a mantener el statu quo de una estructura de mercado (el monopsonio) de la que hasta ahora se ha beneficiado.

Sin embargo, se parte del supuesto de que el MIEM, a través de la Dirección Nacional de Industrias, a diferencia de la empresa GERDAU LAISA, no tiene intereses creados en el presente caso, y que sus expresiones parten de la ecuanimidad que le otorga el basarse meramente en estudios del mercado, y que por lo tanto deberían ser tenidas en cuenta.

#### **4 CONCLUSIONES**

En el presente caso se pidió que se realizara un informe económico a efectos de evaluar la existencia de restricciones a la competencia en el mercado de chatarra ferrosa.

Para poder cumplir con este cometido, se analizaron las declaraciones vertidas por todas las partes así como también las conclusiones del informe N°59/011 realizado previamente por esta Comisión, y que fue tomado como insumo, para la elaboración del presente informe.

Se comparten las conclusiones que surgieron del Informe N° 59/011, las cuales se considera análogas al presente caso en cuanto a que:

- El mercado de chatarra ferrosa en el Uruguay presenta una estructura de mercado monopsónica, donde la empresa GERDAU LAISA es el único comprador del producto, lo que determina *“que el precio y la cantidad transada en equilibrio son menores que en condiciones de competencia. Por tanto, en este mercado opera una transferencia de*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*bienestar desde los productores al comprador del insumo por el menor precio y, además, una pérdida de eficiencia por la menor cantidad transada en el mercado.”*

- *“...el Decreto N° 209/002 de 12 de junio de 2002, en particular en lo que refiere a la prohibición de exportación de chatarra de acero inoxidable, vulnera la normativa de defensa de la competencia ya que restringe la competencia en el mercado relevante.”*

Finalmente en lo que respecta a la existencia de razones de eficiencia económica que justifiquen el mantenimiento del Decreto 209/002, en su evacuación de vista, el MIEM nombra las razones que determinaron la prohibición de exportación de chatarra en el Uruguay, mencionando entre ellas, que: *“Ante la eventual desaparición de la actividad siderúrgica en el país dejaría de ser atractiva la recolección de chatarra liviana, lo que pasaría a ser un pasivo ambiental del que nadie estaba dispuesto a hacerse cargo.”*

Entonces, si bien es claro que una liberalización de la exportación beneficiaría a las empresas que hoy deben vender la chatarra a un precio menor al que operaría en condiciones de competencia, no queda claro que los consumidores se vieran beneficiados en ese nuevo escenario hipotético.

Sin embargo, podría existir un perjuicio para los consumidores frente a la posibilidad de una pérdida de eficiencia en el mercado, si se cumpliera la hipótesis que fue planteada por el MIEM en el primer estudio que analizó la pertinencia de prohibir las exportaciones de chatarra de hierro. En aquel momento se adujo que como consecuencia de la supresión del Decreto 209/002, desaparecería la actividad siderúrgica en el país al tiempo que ya no sería redituable recolectar la chatarra liviana, la cual se convertiría en un pasivo ambiental del que ningún agente se haría cargo.

Respecto a este último punto, se considera que en el presente caso hay involucradas cuestiones de interés nacional, y ambiental, que no pueden ser abarcadas en el presente informe. Se comparte pues lo expresado por el Director de la División Defensa Comercial y Salvaguardias de la Dirección Nacional de Industrias, en cuanto a la necesidad de realizar un nuevo estudio por parte de dicha institución, *“antes de adoptar cualquier tipo de medida basada en consideraciones estrictamente teóricas”*.

Por lo tanto, si bien se comparten las conclusiones contenidas en el informe N°59/011 de que el Decreto 209/002, en particular en lo que refiere a la prohibición de exportación de chatarra ferrosa en el Uruguay, vulnera la normativa de defensa de la competencia ya que restringe la competencia en el mercado relevante, también se considera que la eventual desaparición de la industria siderúrgica en el país, junto con la posible aparición de un pasivo ambiental (chatarra liviana) que no sería gestionado por ningún agente en el mercado, podría significar una razón de eficiencia económica que justifique el mantenimiento del citado Decreto.

Es cuanto se tiene para informar.