CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

CONTROL DE LAS FUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL BRASIL

por
Paulo Correa*
Frederico Aguiar*

NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2002

---

* Fundación EPGE/Getulio Vargas y Escuela Comercial IBMEC, y Universidad de Nueva York, respectivamente. Queremos agradecer la asistencia prestada en las investigaciones por Mauricio Canedo Pinheiro. También queremos expresar nuestro reconocimiento a José Tavares, Monique Van Oers, Rajan Dhanjee, Ruseel Pittman y Santiago Gernández de Córdoba, por sus observaciones sobre los primeros borrados del documento. Los errores son responsabilidad de los autores. Las opiniones expuestas en este informe son las del autor y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

NOTA

- Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

- Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en está publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

- El material contenido en está publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido, a la dirección: Palais de Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

UNCTAD/DITC/CLP/Misc.24

ÍNDICE

Introducción 1

1. Fusiones horizontales con productos homogéneos: El caso Gerdau-Pains 5
   - 1.1 Los principios económicos de las fusiones horizontales 5
   - 1.2 El caso Gerdau-Pains 7
   - 1.3 El argumento de la empresa en crisis 10

2. Fusiones horizontales de empresas con producciones distintas: El caso AmBev 13
   - 2.1 Fusiones horizontales de empresas con producciones distintas 14
   - 2.2 El caso AmBev 16
   - 2.3 Control de las fusiones y competitividad internacional 23

3. Integración vertical: La privatización de la Compañía Vale do Rio Doce 25
   - 3.1 La integración vertical 26
   - 3.2 El caso de la CRVD 28
   - 3.3 Otras consideraciones 32

4. Empresas mixtas: los casos de la Brasil-Álcool y de la Bolsa Brasileira do Álcool 35
   - 4.1 Los efectos económicos de las exclusivas territoriales 36
   - 4.2 Los casos de la Brasil Álcool y de la Bolsa Brasileira 37
   - 4.3 El argumento del cártel de crisis 42

5. Conclusiones 45

6. Referencias 47

INTRODUCCIÓN

Cuando se aplica una política antitrust basada en unos principios económicos racionales cabe esperar que promueva la eficiencia económica, redunde en beneficio del consumidor e incentive el crecimiento económico. Esta es una de las razones por las que se adoptaron o actualizaron las leyes antitrust como parte de las reformas orientadas al mercado llevadas a cabo en varios países en desarrollo en el decenio de 1990[1]. No obstante, conseguir una aplicación racional de las leyes antitrust en las economías en transición dista mucho de ser una tarea fácil.

El ejercicio analítico que implican la mayoría de los casos antitrust aplica un criterio económico para predecir el impacto probable de un comportamiento comercial sobre la competencia y el bienestar económico, lo que constituye un esfuerzo complejo que inevitablemente se presta a errores. El riesgo de aplicar indebidamente las leyes antitrust no es exclusivo de los países en desarrollo aunque puede agravarse en estos países debido a su bajo nivel de conocimientos técnicos y a la escasez de recursos humanos.[2] La calidad de la aplicación de las medidas antitrust también puede verse afectada por ideologías y políticas intervencionistas[3]. La presión de las ideologías y políticas intervencionistas también afecta a la aplicación de las leyes antitrust en economías más maduras. Tal vez un rasgo exclusivo de las economías emergentes sea el hecho de que todavía están por ver los beneficios de los mercados abiertos, lo que socava la confianza pública en las reformas de los mercados. Otra característica de estas economías es el grado considerable en que la relación histórica entre los sectores público y privado afecta a la situación actual[4].

Los riesgos que implica la aplicación de los programas antitrust pueden ser especialmente grandes para los países en desarrollo en los casos relativos al control de las fusiones[5]. Aunque el análisis económico de las fusiones puede considerarse como uno de los ejercicios analíticos más sencillos de la política antitrust, con frecuencia tropieza con escollos. Dado que las actividades de control de las fusiones afectan a la estructura de los mercados y al comportamiento de las empresas en todas las industrias, también parecen prestarse a la reintroducción de ideologías intervencionistas: desde los controles de precios hasta la designación de los ganadores.

Un examen de la experiencia reciente del Brasil puede ayudar a comprender las dificultades de aplicar unos controles racionales a las fusiones en las economías en transición. Durante varios decenios, la importancia de la política de la competencia fue mínima, ya que había otras estrategias basadas en la sustitución de las importaciones, y lo normal eran los controles de precios[6]. Las normas sobre la competencia comenzaron a cobrar importancia

en la economía del Brasil sólo en 1994, en que se promulgó una nueva ley antitrust que incluía disposiciones sobre el control de las fusiones (Ley federal Nº 8884/94)[7].

La ley antitrust del Brasil se asemeja en general a las leyes sobre la competencia de otros países. Los artículos 20 y 21 prohíben un comportamiento anticompetitivo, incluidos los monopolios de empresa única o las empresas dominantes y los acuerdos anticompetitivos. El artículo 54 introduce el argumento de la eficiencia para combatir posibles actos o contratos ilegales. En el párrafo 3, exige específicamente que las fusiones respeten ciertos umbrales que deben notificarse, aunque no es preciso que esta notificación se haga antes de concluir la operación. Las fusiones que deben notificarse son aquellas en que los participantes hubieran registrado una cifra de negocio mundial total, en el año más reciente, de 400 millones de reales brasileños, o en que la empresa o grupo de empresas resultantes represente el 20% o más de la cuota de mercado. Dada la imprecisión de esos términos, el artículo 54 se ha interpretado como una disposición que controla todos los contratos y acuerdos.

Una peculiaridad del sistema para la aplicación de la política antitrust del Brasil es que está constituido por tres órganos diferentes: el Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (Consejo Administrativo de Defensa Económica) y la Secretaria de Direito Econômico - SDE (Secretaría de Derecho Económico) en el Ministerio de Justicia, y la Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE (Secretaría de Supervisión Económica) en el Ministerio de Finanzas. Las investigaciones las inicia la SDE que, con la asistencia y asesoramiento de la SEAE, lleva a cabo las investigaciones preliminares y los procedimientos administrativos antes de presentar el expediente y sus recomendaciones al CADE. El CADE adopta la decisión definitiva en el caso, contra la cual puede recurrirse ante los tribunales[8].

Desde que se promulgó la ley Nº 8.884/94, el número de fusiones examinadas ha aumentado, desde 99 en los dos primeros años hasta 600 en 2001. Sin embargo, el aumento cuantitativo de trabajo no ha ido acompañado de una mejora en el fortalecimiento institucional. Un ejemplo de lo dicho es que desde 1999 ningún organismo ha publicado directrices sobre las fusiones[9]. Los organismos han impugnado muy pocos casos, y desde 1996 no se ha prohibido directamente ninguna transacción, aunque algunas decisiones fueron criticadas duramente por los grupos de protección de los consumidores, los empresarios y la prensa, quienes se preguntaban si los organismos habían aplicado en sus análisis criterios antitrust razonables[10].

En este artículo se analizan tres ejemplos de fusiones en el Brasil, así como una empresa mixta, como base para discutir algunas de las principales

dificultades que pueden surgir al aplicar principios económicos en la aplicación de las leyes antitrust en los países en desarrollo. Todos estos ejemplos se refieren a aspectos clásicos de la política antitrust, y las conclusiones a que llegan las autoridades se prestan hasta cierto punto a controversia y constituyen un tema adecuado de debate. Cada uno de estos ejemplos ofrece, además, la oportunidad de abordar otras cuestiones que son especialmente importantes para los países en desarrollo, como la preocupación de que un control estricto de las fusiones perjudique la competitividad internacional de las empresas locales o que se recomienden medidas de exención temporal de las leyes antitrust para sectores que atraviesan ajustes estructurales.

En la sección 1 se examina un caso típico de fusión horizontal con productos homogéneos. La adquisición de Pains aumentaría considerablemente la cuota de mercado de Gerdau, en tanto que la entrada de otras empresas y la rivalidad no parecían ser factores de disuasión eficaces para el ejercicio del poder de mercado. En este ejemplo tiene especial interés el examen del "argumento de la empresa en crisis", que puede plantearse con frecuencia en las economías en transición en la medida en que la liberalización del comercio y otras reformas favorables al mercado tienden a provocar ajustes estructurales.

En la sección 2 se examina el caso AmBev, una fusión con productos diferenciados entre dos de las empresas cerveceras más importantes del país. Las cuotas de mercado después de la fusión podrían ser de hasta 75%, las inversiones realizadas por los interesados en los últimos años hacían poco probable la entrada de otras empresas, y el control de las tres marcas preferidas hacía que la rivalidad fuese menos eficaz. Hasta la fecha AmBev es quizá el ejemplo más interesante y controvertido de fusión en el Brasil. Una cuestión especialmente interesante es la de si el control de la fusión en un país en desarrollo representa necesariamente un obstáculo a la expansión de las empresas locales y a la competitividad internacional.

La sección 3 se refiere a un caso de fusión vertical entre el principal exportador mundial de mineral de hierro -la CVRD del Brasil- y las empresas ferroviarias que prestan servicio a la empresa y a sus rivales para el transporte de mineral de hierro. Las fusiones verticales han sido un ejemplo de antitrust clásico y controvertido desde que los críticos de la Escuela de Chicago señalaron los efectos competitivos de este tipo de fusión y se recomendó una actitud más indulgente con estas fusiones. El ejemplo de la CVRD ilustra la importancia de las teorías económicas recientes, basadas en el concepto del "aumento de los costos de los rivales", para comprender los posibles efectos perjudiciales de las fusiones verticales y examinar las cuestiones técnicas conexas.

Finalmente, en la sección 4 se examinan dos casos interrelacionados en que se concertaron acuerdos entre competidores -presentados en forma de empresas mixtas- para limitar la oferta de alcohol y evitar nuevas caídas de los precios al reducir el ritmo de ajuste estructural en la industria del alcohol. A lo largo de los años, el Gobierno de Brasil ha adoptado diversas medidas para proteger los ingresos reales de los productores de alcohol y caña de azúcar, lo que provocó una proliferación de nuevas empresas, un exceso sistemático de la demanda de alcohol y una reducción progresiva de sus precios, incluso con la aplicación de estas medidas. El caso del alcohol dio lugar a un importante debate sobre el argumento del "cártel de crisis", ya que la racionalización de la industria del alcohol implicaría cierta redistribución del capital y la mano de obra, lo que normalmente suscita preocupaciones políticas y sociales.

Todas las secciones del documento siguen el mismo formato. Todas ellas comienzan con una exposición de los hechos básicos, incluidas las principales características de la transacción, las opiniones de la empresa acusada, las opiniones técnicas de la SEAE y la SDE y la decisión final del CADE. Seguidamente se resumen los principios microeconómicos que fundamentan el caso después de los cual se utilizan estos instrumentos económicos para analizar los hechos descritos. Cada sección concluye con las conclusiones provisionales sobre lo acertado de la decisión y algunas observaciones preliminares sobre otras cuestiones[11].

1. FUSIONES HORIZONTALES CON PRODUCTOS HOMOGÉNEOS: EL CASO GERDAU-PAINS

En febrero de 1994, el fabricante uruguayo de acero Siderúrgica Laisa S.A. (Laisa), controlado por el Grupo brasileño Gerdau, adquirió la empresa Korf GmBH (Korf). Esta última empresa controla otras varias sociedades, incluida la Companhia Siderúrgica Pains (Pains). En el momento de la fusión, Pains era el tercer productor en importancia de aceros largos (acero de construcción, alambre de acero, barras y perfiles) en el Brasil, con ventas anuales de más de 230.000 toneladas métricas.

El propio Grupo Gerdau -con sus filiales siderúrgicas Cosigua, Riograndense, Aço Norte, Usiba, Cearense y Guaíra- era el segundo productor en importancia, con ventas anuales de más de 1,5 millones de toneladas métricas. Al fusionarse estas empresas, afirmaron que la adquisición produciría considerables sinergias, debido principalmente a la reducción de costos y a la mejora de los productos gracias a la transferencia de tecnología de Pains.

La Secretaría de Política Económica del Ministerio de Finazas (SPE) emitió una opinión técnica favorable a la adquisición[12]. Por otra parte, la SDE recomendó que la operación sólo se autorizase parcialmente. Al principio el CADE siguió la opinión técnica de la SDE y recomendó que no se aplicase la legislación antitrust, siempre que se vendiera la unidad comercial PAINS. Las empresas fusionadas pidieron que la transacción fuera objeto de una nueva decisión, insistiendo en el argumento de que la fusión produciría diversas ventajas (reducción de los costos, mejoras de calidad y transferencias de tecnologías) que serían compartidas con los consumidores, e invocando un nuevo argumento basado en el supuesto hecho de que al venta de Korf era una condición necesaria para su supervivencia (argumento de la "empresa en crisis")[13]. El recurso de las empresas tuvo éxito y en una segunda decisión se autorizó la operación sin condiciones.

1.1 Los principios económicos de las fusiones horizontales

En su acepción más simple, el análisis económico en que se basa la aplicación de los controles sobre las fusiones se reduce a una evaluación del efecto neto de la transacción sobre el bienestar económico (beneficio total). Las fusiones entre competidores pueden redundar en perjuicio de los consumidores, ya que las empresas fusionadas pueden considerar rentable aumentar sus precios por encima de los niveles anteriores a la fusión, reduciendo los beneficios totales en proporción a la pérdida de eficiencia. Las fusiones pueden también generar

eficiencias propias, como son las economías de escala y de alcance, mayores beneficios para los productores y beneficios totales. En este "análisis del bienestar económico global" las fusiones sólo deberían impugnarse si las pérdidas de eficiencia no se compensan con las ganancias de eficiencia obtenidas por las empresas fusionadas[14].

Con el fin de evaluar el impacto de una transacción, hay que empezar definiendo en el mercado en que esta transacción tiene lugar. Un mercado se define generalmente como un conjunto de mercancías que pueden considerarse sustitutivos válidos (similares), de acuerdo con sus características físicas o sus zonas de origen, y entre las que debe prevalecer la competencia. Para evaluar el grado de intercambiabilidad de las mercancías, el criterio tradicional ha consistido en considerar si un monopolista hipotético que atribuya la máxima importancia a la rentabilidad, podría imponer con éxito un aumento de precios pequeño pero significativo y no transitorio[15].

Una vez definido el mercado adecuado, es necesario determinar las empresas participantes con el fin de calcular sus cuotas de mercado[16]. Cuando las cuotas de mercado después de una fusión están por debajo de un nivel determinado, se presume que las empresas fusionadas no son capaces de aumentar unilateralmente sus precios, y la operación no plantea ninguna preocupación por lo que respecta al bienestar económico[17]. Una elevada cuota de mercado después de la fusión es la condición necesaria, aunque no suficiente, para determinar si la empresa fusionada considerará rentable aumentar sus precios después de la fusión. En otras palabras, el hecho de que exista poder de mercado no significa que se ejerza[18]. El factor que con más frecuencia puede suponer un obstáculo a la capacidad de las empresas fusionadas para ejercer su poder de mercado es la posibilidad de que entren en el mercado nuevas empresas atraídas por unos beneficios superiores a los normales, lo que haría que no tuviera sentido un nuevo aumento de precios por parte de las empresas fusionadas. La entrada de nuevas empresas puede considerarse como un factor de disuasión para el ejercicio de poder de mercado por las empresas establecidas cuando esta entrada es fácil, rentable y suficiente[19]. Otra limitación al ejercicio del poder de mercado es la existencia de una fuerte rivalidad entre las empresas en el mercado pertinente. La investigación de este aspecto de la estructura del mercado resulta más difícil, ya que implica un análisis para determinar si hay empresas dominantes y de si el mercado es maduro o tecnológicamente dinámico, entre otros factores que contribuyen a la rivalidad entre empresas.

Cuando el examen de estos factores indica que la fusión cree unas condiciones que permiten el ejercicio del poder de mercado, habrá que evaluar las eficiencias propias de la fusión (es decir, las eficiencias que no puedan

conseguirse de otra forma en un período razonable de tiempo). Entre las eficiencias propias de la fusión figuran las siguientes: a) economías de escala; b) economías de alcance; c) reducción de los costos de la transacción; d) introducción de un nuevo producto en el mercado; y e) internalización de las externalidades (apropiación de las externalidades positivas/eliminación de las externalidades negativas)[20]. Las eficiencias derivadas de las economías de escala o de alcance, o de la racionalización de las plantas de producción se aceptan con frecuencia, en tanto que las economías administrativas y de gestión se descartan a menudo como especulativas[21].

1.2 El caso Gerdau-Pains

Los productos de acero largo pueden dividirse en los tipos siguientes: a) acero de construcción: barras de acero de sección circular utilizadas para reforzar las estructuras de hormigón; b) barras y perfiles: barras de diferentes secciones utilizadas para marcos de ventanas, andamiajes, ejes, partes estructurales de edificios y vehículos automóviles; y c) hilo de acero: varillas continuas de sección circular, utilizadas para la producción de alambres, rejillas y productos similares. Todos estos productos atraviesan el mismo proceso de producción hasta el momento de su laminación con equipo específico.

Aunque son muchos los tipos de aceros largos, los productores pueden pasar fácilmente de una línea de productos a otra. Por eso, todos los tipos de aceros largos deben incluirse en el mismo mercado pertinente. Los costos relativamente elevados de la internalización -costos de transporte, aranceles de importación y gastos logísticos- en un contexto en que los precios locales son internacionalmente competitivos constituyen un obstáculo a la competitividad de los productos importados, lo que lleva a la conclusión de que el ámbito geográfico del mercado antitrust es nacional.

El mercado del acero del Brasil, en particular el mercado de acero largo, está muy concentrado, ya que sólo hay dos actores -el Grupo Gerdau y el Grupo Belgo-Mineira- que representan el 75% de las ventas nacionales totales del producto. Esta estructura concentrada se debe en parte a la forma en que se creó la industria siderúrgica del Brasil, con una elevada proporción de fondos públicos y, por lo tanto, de propiedad pública. Otras características que dan lugar a la concentración de la industria son las importantes economías de escala y de alcance y los moderados aumentos de la demanda a lo largo de los años. La estructura de la industria siderúrgica del Brasil permaneció invariable incluso después de la privatización de las empresas siderúrgicas de propiedad estatal (el Grupo Siderbras).

La estructura del mercado del acero largo en el Brasil se muestra en el cuadro 1. Difiere sólo ligeramente de las estimaciones utilizadas en la fase de investigación del análisis de las fusiones. Según las estimaciones, la cuota combinada de mercado del Grupo Gerdau y Pains variaba entre un 42,6% para Malar (1996) y un 47% aproximadamente para Pereira (1995), Carvalho (1995) y Soares (1995). Las cuotas de mercado fueron en todo caso relativamente elevadas. Sin embargo, el cálculo de la cuota de mercado es sólo el primer paso para determinar si las empresas fusionadas tienen poder de mercado.

Cuadro 1
Cuotas de mercado (productos de acero largo)*

Empresa	**Cuota de mercado** (en porcentaje)
Grupo Gerdau	36,7
Pains	5,8
Grupo Gerdau + Pains	**42,6**
Grupo Belgo-Mineira	39,3
Barra Mansa	4,9
Relaminadoras	6,4
Otros	6,8
Total	**100,0**

Fuente: Malard (1996).

Los obstáculos eran tales que la entrada de nuevas empresas en este mercado resultaba difícil. En primer lugar la inversión necesaria para la instalación de una planta siderúrgica, similar en tamaño a Pains, para producir acero largo oscilaba entre 100 y 130 millones de dólares de los EE.UU. y exigiría tres años para su construcción. Para que una planta produzca barras de acero de construcción la inversión necesaria sería de unos 60 millones de dólares, y el período de construcción sería también de tres años. En segundo lugar, es importante señalar que cuando tuvo lugar la adquisición, el exceso de capacidad del mercado de acero largo era de un 25%, por lo que no resultaba atractiva la entrada de nuevas empresas en este mercado. Además, era también necesario establecer redes de distribución bien estructuradas, de las que sólo disponían los Grupos Gerdau y Belgo-Mineira.

Así pues, dado que las cuotas de mercado después de la fusión eran considerables -independientemente de la estimación utilizada- y que las

condicione del mercado hacía que la aparición de nuevas empresas fuese un factor de disuasión poco probable para el ejercicio de poder de mercado, la adquisición suscitó importantes preocupaciones en cuanto a la competencia. A menos que la adquisición generase eficiencias que pudieran compensar sus efectos negativos, reduciría el bienestar económico. El Grupo Gerdau alegaba las siguientes eficiencias[22]:

a) Acceso a los productos desarrollados por Korf;
b) Reducción de costos al eliminar la duplicación de gastos en investigación y desarrollo;
c) Cooperación en los aspectos administrativos operacionales y de gestión;
d) Aumento de la capacidad de producción del Grupo Gerdau;
e) Aumento de la eficiencia operacional como consecuencia de la posibilidad de programar la utilización de las plantas de manera más eficiente;
f) Inversiones en Pains (21,6 millones de dólares de los EE.UU.); y
g) Reparto de los beneficios con los consumidores gracias a una red mejor de distribución de barras de acero para la construcción en la región Centro-Oeste, a la diversificación de productos y a los nuevos servicios.

Sin embargo, la mayoría de estas pretendidas eficiencias no deben considerarse como tales desde la perspectiva antitrust. Los resultados a), c) y f) no son exclusivos de las fusiones, ya que pueden conseguirse por medios distintos de la adquisición de Pains por el Grupo Gerdau; el resultado d) es únicamente un corolario de la adquisición de Pains; el resultado g) no constituye en sí una eficiencia; más bien se trata de una condición adicional, impuesta por la legislación brasileña para que se tengan en cuenta las eficiencias en el caso de fusiones anticompetitivas.

De acuerdo con la ley sobre la competencia del Brasil, el artículo 54 opta por el argumento de la razón (defensa de la eficiencia). El párrafo 1 del artículo dispone que cualquier fusión o contrato que pueda limitar o restringir la competencia puede ser aprobado por el CADE siempre que se reúnan cuatro condiciones: a) que la transacción aumente la productividad y mejore la calidad del producto o promueva el desarrollo tecnológico o económico; b) que la transacción no elimine la competencia en una parte sustancial del mercado; c) que la transacción se limite a los actos necesarios para obtener los efectos beneficiosos; d) que los beneficios se "distribuyan proporcionalmente" entre las partes y los consumidores. En este sentido, el

pretendido efecto distributivo que alegan las partes parece mostrar que han confundido el efecto de eficiencia (requisito d)) y el requisito de su distribución (requisito a)).

Además, parece justo concluir que la legislación antitrust del Brasil no adopta un criterio basado exclusivamente en la eficiencia. El artículo 54 parece indicar que las autoridades antitrust deben impedir incluso las fusiones que generen eficiencias pero que eliminen una parte sustancial de la competencia en el mercado pertinente (que no cumplan el requisito b)) o que tal vez no transfieran parte de estas eficiencias a los consumidores (que no cumplan el requisito d)). Este enfoque puede plantear a los organismos algunas dificultades prácticas (¿cómo se puede estar seguro de que los beneficios del productor se transferirán a los consumidores si las fusiones restringen la competencia?), pero tiene claramente la intención de proteger el interés de los consumidores.

Puesto que las cuotas de mercado después de la fusión eran elevadas y la entrada de nuevos competidores resultaba poco probable, parecería que la adquisición de Pains por el Grupo Gerdau podía producir importantes efectos anticompetitivos. Por otra parte, algunas de las eficiencias alegadas podrían descartarse por no ser exclusivas de las fusiones, e incluso las eficiencias restantes podrían cuestionarse habida cuenta de los requisitos de distribución exigidos por el párrafo 1 del artículo 54. En este sentido, parece que la operación debería haber sido impugnada. La primera decisión del CADE y la opinión técnica de la SDE parecen haber sido coherentes con los objetivos de mejorar el bienestar económico. Esta interpretación se refuerza por el hecho de que durante el período 1999-2002, los consumidores de aceros largos, representados principalmente por asociaciones comerciales de empresas de la construcción, se dirigieron a las autoridades antitrust para quejarse de los elevados aumentos en los precios paralelos en particular y de la actitud de colusión en general.

1.3 El argumento de la empresa en crisis

Después de bloquear la fusión, las autoridades antitrust del Brasil fueron objeto de presión para revisar la decisión adoptada en el caso Gerdau-Pains por diversas razones, incluido el argumento de que la fusión era la única alternativa a la crisis de Korf (el denominado argumento de la empresa en crisis). Las crisis de las empresas son un hecho normal en la evolución de los sistemas de mercado, pero pueden verse agravadas en los países en desarrollo, ya que las reformas orientadas al mercado -liberalización del comercio, desregulación y privatización- aumentan espectacularmente la

exposición de las empresas a la competencia, lo que repercute negativamente en la rentabilidad de diversas industrias. Aunque el argumento de la empresa en crisis puede considerarse legítimamente como un tipo particular de eficiencia, conviene tener cautela en su aplicación a un caso determinado para que la autoridad antitrust no se vea inducida a error por argumentos equívocos.

El argumento de la empresa en crisis es aceptable en los casos en que, si no se produce la fusión, la empresa tendría que abandonar el mercado, con lo que se limitaría la competencia y se produciría una pérdida económica mayor que la provocada por la fusión si se hubiera permitido ésta. El hecho de que una empresa haya registrado pérdidas financieras no implica necesariamente que sus activos salgan del mercado, ya que puede estar en condiciones de hacer frente a sus obligaciones financieras en un futuro próximo, o de reestructurar su deuda de conformidad con las leyes sobre la quiebra. Incluso cuando la crisis sea probable y los activos tengan que abandonar el mercado, otras posibles operaciones pueden resultar menos perjudiciales para la competencia. Una empresa en crisis puede ser adquirida por una empresa dominante con el fin de cerrar el mercado a otros presuntos competidores, en cuyo caso la transacción alternativa favorecería en gran manera la competencia e incluso su salida del mercado podría haber sido un resultado preferible[23].

El hecho de interpretar indebidamente las pérdidas financieras a corto plazo o de autorizar operaciones anticompetitivas cuando se dispone de otras alternativas menos anticompetitivas son dos errores que deben evitarse. A tal efecto, podrían, exigirse condiciones específicas para determinar cuándo pueden invocar las partes el argumento de la empresa en crisis. También podrían exigirse pruebas de que la insolvencia se ha determinado conforme a las normas comunes de contabilidad; de que la empresa no es capaz de reestructurarse de conformidad con la legislación sobre la competencia; y de que no existe un comprador menos anticompetitivo al precio de liquidación. En este caso, los detalles suponen una gran diferencia: un precio de adquisición muy superior al precio de liquidación, por ejemplo, podría ser un indicio de que efectivamente existen otros posibles compradores.

2. FUSIONES HORIZONTALES DE EMPRESAS CON PRODUCCIONES DISTINTAS: EL CASO AMBEV[24]

En junio de 1992 la Companhia Cervejaria Brahma (Brahma) hizo pública su fusión con la Companhia Antárctica Paulista (Antárctica), y se creó así la American Beverage Company (AmBev) con un capital de 8.000 millones de dólares y un volumen de negocio anual aproximado de 10.000 millones de dólares. Con una producción de más de 59 millones de hectolitros de cerveza y de 27 millones de hectolitros de bebidas no alcohólicas en 1998, AmBev se convirtió en la quinta empresa más importante del mundo en el sector de las bebidas.

Brahma y Antárctica eran las dos mayores empresas de la industria brasileña de la cerveza, realizaban aproximadamente el 75% de las ventas de cerveza en el país y producían las tres marcas preferidas (Skol, Brahma y Antárctica). Brahma y Antárctica tenían también intereses importantes en el sector de las bebidas no alcohólicas: cada una de ellas producía su propia marca de *guaraná*, bebida no alcohólica brasileña, extremadamente popular, con excelentes posibilidades de exportación. Las empresas interesadas afirmaron que la fusión tendría importantes efectos positivos, sobre todo en relación con los costos, y aumentaría su capacidad para competir en el mercado mundial de las bebidas. Quedaba sobreentendido que la fusión era una condición necesaria y suficiente para acrecentar las ventas de *guaraná* en los mercados de exportación.

La Secretaría de Seguimiento Económico (SEAE) y la Secretaría de Derecho Económico (SDE) llegaron a opiniones muy parecidas sobre el caso. Ambas instituciones consideraron que la transacción realizada en el mercado de la cerveza tendría efectos negativos sobre la competencia y consecuencias perjudiciales para los consumidores, pues AmBev tendría la posibilidad y sentiría el aliciente de elevar unilateralmente los precios de la cerveza. La competencia ejercida por rivales distintos o por competidores de bajo costo en el sector de las bebidas no alcohólicas y con menores participaciones en otros mercados conexos daba a suponer que la fusión favorecería la competencia o la neutralizaría en esos sectores. Por ello, la SEAE y la SDE recomendaron que el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) aprobara la fusión bajo la condición de que se efectuaría la transferencia de una de las tres marcas principales (Skol, Brahma o Antárctica), de las instalaciones de producción de la marca y de los contratos concertados con los puntos de venta al por menor o con los sistemas de distribución. Propusieron también que se transfirieran otras dos fábricas de cerveza en determinados mercados geográficos.

A solicitud del CADE, el Ministerio de Industria, Comercio y Desarrollo emitió un dictamen en el que recomendó la plena e incondicional aprobación de la fusión. El CADE se adhirió a los informes de la SEAE y de la SDE en algunos aspectos, pero adoptó una decisión un tanto distinta en relación con las soluciones. De los siete comisarios, cuatro convinieron en aprobar la operación con las reservas siguientes: la transferencia de Bavária, una marca de menor importancia, a un competidor que no alcanzaba a realizar el 5% de las ventas de cerveza en el país; el ofrecimiento de cinco instalaciones de producción situadas en cada una de las cinco regiones del país al propietario de Bavária y la adopción de algunas medidas complementarias[25].

Entre la notificación de la transacción y la decisión definitiva del CADE transcurrieron nueve meses. Durante este período, la SEAE y la SDE realizaron amplias investigaciones con la participación de los consumidores y comerciantes del sector de la distribución. Se utilizaron técnicas perfeccionadas para definir con mayor rigor las dimensiones del mercado y la probabilidad de efectos contrarios a la competencia. El CADE celebró audiencias públicas sobre la transacción en las cinco regiones del país y su decisión se dio a conocer en una sesión pública que duró diez horas. El caso fue extremadamente controvertido desde el primer momento de plantearse.

2.1 Fusiones horizontales de empresas con producciones distintas

La principal diferencia existente en el análisis de las fusiones de empresas con producciones distintas estriba en el hecho de que, como éstas no pueden reemplazarse recíprocamente como ocurre en el caso de los productos homogéneos, evaluar la probabilidad de alzas unilaterales de los precios en un mercado puede ser una operación más compleja[26]. Las distintas producciones difieren en cuanto a propiedades materiales e imagen, en correspondencia con los distintos gustos de los consumidores. El hecho de que existan varios sectores en un mercado es importante y, por este motivo, oponerse a una fusión favorable a la competencia y no oponerse a una operación contraria a la competencia pueden dar lugar a errores en el control de las fusiones; en efecto, es una operación relativamente compleja determinar si las marcas pueden sustituirse en la medida suficiente para conseguir que las alzas de precios no sean rentables; cuando la operación transfiere las marcas preferidas a un mercado situado bajo el control del mismo agente económico, el acto es relativamente complejo.

Poner de relieve la fragmentación del mercado no es necesariamente una solución, pues las delimitaciones extremadamente estrictas pueden eliminar el efecto horizontal de la fusión[27]. La principal cuestión planteada a

este respecto es la de tratar de evaluar de qué modo los diferentes atributos objetivos y subjetivos de las mercancías determinan el grado de las posibilidades de reemplazamiento recíproco, es decir, es necesario averiguar cómo están situadas las marcas en el espacio abstracto de las características. Como de costumbre, el objetivo global es tratar de saber de qué modo los diferentes atributos de las mercancías -su distancia en el espacio antes mencionado- determina la reacción de los consumidores frente a una alza del precio de una de las mercancías.

El análisis de las fusiones de empresas con producciones distintas ha sido objeto de atención por diversos estudiosos, entre ellos Shapiro (1995). Este autor propone una serie de procedimientos que se ajustan aproximadamente a la metodología descrita en la sección 1.1. Por consiguiente, en el presente estudio, en lugar de repetir todas las operaciones, la atención se centra a lo largo de la presente sección en la operación analítica propuesta para evaluar empíricamente la competencia (monopolista) entre las marcas [28].

Supongamos que está efectuándose la fusión de las marcas A y B. La cuestión planteada es determinar qué parte del consumo de la marca A se transferirá a la marca B en respuesta a una alza del precio de la marca A. Si esta parte es grande, es posible deducir que la marca B es considerada como un sustituto importante de la marca A. Una vez que se hayan fusionado, cuanto mayor sea este efecto, tanto más probable será que la nueva entidad considere rentable elevar los precios de la marca A. El argumento es intuitivo: los consumidores de la marca A se pasarán a la marca B, pero esta reacción no tendrá como consecuencia que el alza del precio sea perjudicial, pues la empresa se beneficia también del aumento de las ventas de la marca B.

El método corriente utilizado para determinar la proporción de las ventas perdidas por la marca A que se transferirán a la marca B es el cálculo del "índice de desviación". Este cálculo permite determinar, en porcentaje, qué cantidad de la demanda perdida por la empresa A, en un caso de alza de sus precios, se transferirá a la marca B, en la hipótesis de que la demanda perdida se redistribuya de modo proporcional en la parte del mercado ocupada por los competidores de la marca A. Si las marcas que se fusionan son sustitutos próximos, el índice de desviación será elevado y es probable que la nueva entidad considere rentable elevar el precio de la marca B.

Una consecuencia de este método es que las fusiones entre marcas preferidas que ocupan grandes partes del mercado suelen suscitar cuestiones relacionadas con la competencia incluso cuando los competidores pueden acrecentar su oferta. La competencia entre las marcas determinará el poder dominante en el mercado solamente si los consumidores de las marcas en

proceso de fusión reconocen las marcas rivales como opciones efectivas a causa de sus características objetivas o subjetivas. La competencia entre las marcas puede deberse también al hecho de que nuevos fabricantes sitúen sus marcas cerca de las marcas A y B, pero el razonamiento económico es parecido. Si las empresas establecidas o las nuevas no proporcionan marcas de sustitución "suficientemente próximas", es probable que exista un poder dominante en el mercado, pues una parte significativa de los consumidores de una marca no transferirá sus compras a un producto distante.

2.2 El caso AmBev[29]

La industria de la cerveza se caracteriza por la existencia de un régimen de monopolio con diferencias importantes en relación con las marcas y el espacio. Brahma y Antárctica son propietarias de más de 43 marcas diferentes de cerveza ofrecidas en combinaciones distintas de precios y calidades. Las dos empresas son también propietarias como mínimo de una fábrica en cada una de las cinco regiones del país dedicada al abastecimiento local, lo que indica que no sería competitivo "exportar" cerveza de una región a otra.

Aunque el mercado de la cerveza se puede fragmentar teniendo en cuenta la relación entre el precio y la calidad, en la jurisprudencia antimonopolio se ha considerado habitualmente que hay un solo mercado de la cerveza, pues la elasticidad cruzada de la cerveza y otras bebidas alcohólicas y bebidas no alcohólicas es relativamente reducida; la sustitución entre marcas sólo se toma en consideración cuando se evalúa la rivalidad entre ellas[30].

Para determinar el mercado abastecido por la industria brasileña de la cerveza, se tuvo en cuenta una particularidad de las preferencias de la clientela: en vez de beber a domicilio la cerveza contenida en botellas desechables, los consumidores prefieren consumir la cerveza, contenida en botellas recuperables, en el local de los establecimientos minoristas[31]. El Brasil es un país de gran extensión y, por este motivo, los costos del transporte de la cerveza son elevados en comparación con los costos de fabricación; por ello, es oneroso distribuir la cerveza por todo el país desde unas pocas fábricas. En consecuencia, en relación con el caso presente, la extensión geográfica está formada por cinco zonas, aproximadamente las cinco regiones principales del país (Sur, Sudeste, Centro oeste, Nordeste y Norte), en lugar de un solo mercado nacional de la cerveza[32].

En el cuadro 2 se indican las partes correspondientes a la AmBev y a sus competidores en los mercados así definidos. Se desprende del cuadro 2 que la AmBev sería el abastecedor principal en todos los mercados, con una

participación muy superior a la de su competidor inmediato (Kaiser), que ocupaba una parte inferior al 15% en todas las regiones. AmBev tenía participaciones superiores a un 65% en todos los mercados, con una participación máxima del 90% en la región Norte. Disponer de grandes participaciones significa que AmBev tenía la posibilidad de elevar los precios de la cerveza en el mercado brasileño. Ahora bien ¿se sentiría alentada a hacerlo?

Cuadro 2
Participaciones respectivas en la industria brasileña de la cerveza
(en porcentaje)

Empresa	Sur	Sudeste	Centro oeste	Nordeste	Norte
Antárctica	23,8	21,7	19,6	42,1	73,4
Brahma	19,1	23,8	19,1	30,7	18,4
Skol	22,2	28,3	37,0	9,0	0,0
AmBev	**65,1**	**73,8**	**75,7**	**81,8**	**91,8**
Kaiser	21,4	14,3	13,3	10,3	8,2
Schincariol	5,8	*	*	6,7	0,0
Otras	7,7	11,9	11,0	1,2	0,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Participación comprendida en el renglón "Otras".
Fuente: SEAE (1999b).

Efectos sobre la competencia

Como se ha señalado antes, una de las cuestiones más importantes para evaluar las fusiones horizontales de empresas con producciones distintas es la determinación de la rivalidad entre las marcas, para lo cual el criterio del índice de desviación es un instrumento útil. En el cuadro 3 se indican los valores de la proporción de desviación correspondientes a cada una de las tres principales marcas AmBev en cada uno de los mercados geográficos antimonopolio. Estos valores están comprendidos entre un mínimo del 40,5% (cuando se supone que Brahma y Skol elevan sus precios en el mercado Sur) y un máximo del 90% (cuando se supone que Brahma y Skol elevan sus precios en el mercado Norte); en esta última hipótesis ellos significa que, si

todos los demás factores se mantienen constantes, casi todos los consumidores del mercado Norte que dejaron de consumir Brahma y Skol se pasan a Antárctica[33].

Cuadro 3
Índice de la desviación entre una marca de cerveza y otra
(en porcentaje)

	De Brahma y Skol a Antárctica	De Brahma y Skol a Antárctica	De Antárctica a Brahma y Skol
Sur	56,86	40,5	54,1
Sudeste	65,62	45,3	66,5
Centro oeste	69,96	44,6	69,8
Nordeste	73,74	69,8	68,6
Norte	n.d.	90,0	69,2

Fuente: SEAE (1999b).

Los valores del índice de desviación ponen probablemente de manifiesto un aspecto fundamental del caso AmBev: el hecho de que Antárctica, Brahma y Skol son las tres marcas preferidas de la cerveza de calidad superior en el mercado brasileño. Por ello, para una parte considerable de los consumidores de Antárctica las alternativas primera y segunda serán probablemente Brahma y Skol. Análogamente, para los consumidores de Brahma y Skol la primera o la segunda alternativa será probablemente Antárctica. En otras palabras, las marcas AmBev parecen estar muy cerca en el espacio comercial, en correspondencia con las preferencias de los consumidores (es decir, los consumidores considerarán sustitutos extremadamente próximos).

Antes de la creación de AmBev, la pérdida de consumidores por Brahma en beneficio de Antárctica habría reducido el aliciente de elevar los precios de las marcas bajo su dominio. Hace algunos decenios, el aliciente de Brahma habría sido todavía menos marcado, pues la compañía Skol era también un competidor importante. Ahora bien, después de la fusión, una gran parte de los consumidores ha transferido su demanda a marcas que estaban entonces bajo el control de AmBev. Por ejemplo, la disminución de la demanda de Brahma tendrá como resultado un aumento de la demanda de Antárctica y Skol. Las ganancias de AmBev se acrecentarán por dos motivos, primero como resultado del alza del precio de Brahma y también por el aumento de las

ventas de Antárctica y Skol. Por consiguiente, parece que AmBev tendrá no sólo la posibilidad, sino también un argumento para elevar en el mercado brasileño los precios de la cerveza embotellada.

En este sentido, el gráfico 1, en el que se indica la evolución de los precios de distintas marcas de cerveza a lo largo del tiempo, es también extremadamente revelador. Los precios relativos son un excelente indicador del grado de proximidad de las marcas en el espacio comercial. Precios análogos corresponden a marcas próximas y precios distintos corresponden a marcas de calidad diferente. En el gráfico 1 se observa que los precios de Brahma y Antárctica son muy parecidos; que hay cierta analogía entre los precios de estas dos marca y la marca Skol, y que los precios de Kaiser y Schincariol difieren considerablemente de los de las otras tres marcas. Por consiguiente, estos datos indican que las marcas Kaiser y Schincariol ocupan posiciones lejanas de Brahma, Antárctica y Skol y que la marca Skol ocupa una posición cercana a la de las marcas Brahma y Antárctica.

Gráfico 1
Precios medios de las marcas de cerveza: promedio brasileño
(en reales brasileños)

Fuente: SEAE (1999b)

El cuadro 4, con estimaciones sobre la elasticidad cruzada de la demanda, facilita otros indicios útiles en relación con el caso presente[34]. De los resultados comunicados se desprende que Brahma es un sustituto próximo de Antárctica, pero Kaiser no reemplaza a ninguna de estas marcas en el mercado de la cerveza embotellada; Kaiser sustituye a las dos, a corto y a largo plazo, en el mercado de la cerveza enlatada. Los resultados dan también algunos indicios que confirman la importancia de la fragmentación del mercado, pues algunas de las diferencias observadas en los resultados relativos a la cerveza embotellada y a la cerveza enlatada son estadísticamente significativas. Algunas de las estimaciones no son ni compatibles teóricamente ni significativas estadísticamente[35].

Cuadro 4
Estimaciones de la elasticidad cruzada de la demanda

Botellas	**Brahma CP**	**Antárctica LP**	**Kaiser CP**
Brahma	-1,31	-4,88	1,11
(estadísticas t)	(-2,76)	(-2,39)	(3,18)
Antárctica	-2,36	-4,34	1,62 **
(estadísticas t)	(-4,07)	(-4,18)	(3,64)
Kaiser	0,85	2,05	0,14
(estadísticas tg)	(1,45)	(1,39)	(0,33) *
Latas	**CP**	**LP**	**CP**
Brahma	-1,37	-1,26	0,57
(estadísticas t)	(-5,26)	(-3,87)	(1,92) *
Antárctica	0,12	0,15	-0,66
(estadísticas t)	(0,38) *	(0,38) *	(-1,53) *
Kaiser	1,87	2,98	1,25
(estadísticas t)	(4,74)	(3,83)	(2,65)

* No es posible desechar la hipótesis nula a un nivel de un 95% de confianza.
** Resultados incompatibles con la ley de la demanda.
Fuente: SEAE (1999b).

La aparición de un nuevo abastecedor puede representar también la aparición de otras marcas y, en este sentido, puede oponerse al ejercicio de un poder dominante en el mercado. Ahora bien, ¿sería oportuna, rentable y suficiente con este fin?

Los dos obstáculos más importantes que se oponen a la entrada en la industria brasileña de la cerveza son la inversión en publicidad (conocimiento de la marca) y la creación de una red de distribución de productos. Las inversiones en publicidad de las tres mayores empresas de la industria de la cerveza han sido considerables[36]. Dar a conocer la marca es la exigencia previa para ingresar en el estrato superior de la industria de la cerveza, pero no lo es para el estrato inferior, en el que la variable fundamental de la competencia es el precio. Aunque los márgenes precio-costo en el estrato inferior tienden a ser más reducidos, en principio nada exige que este estrato carezca económicamente de atracción. En el Brasil la distribución de la cerveza puede efectuarse mediante la integración vertical que crea una red propia de distribución, o bien mediante la utilización por contrata de la red existente de distribuidores. Aunque las informaciones disponibles no permiten llegar a conclusiones sobre la estructura más eficaz de la red, los acuerdos de exclusividad entre las empresas establecidas y los distribuidores independientes y una aceptación reducida de la nueva marca pueden tener como resultado que la posibilidad de distribuir por contrata sea impracticable[37].

Según las empresas en vías de fusión y a la luz del mayor o menor alcance del proyecto, el tiempo necesario para la construcción de una nueva fábrica y la preparación de la producción está comprendido entre 10 y 24 meses, lo que significa que la entrada parece ser oportuna. El volumen mínimo de una producción eficiente era de 3 millones de hectolitros al año, lo que corresponde a una inversión de 180 millones de reales[38]. Obsérvese que ninguno de estos valores comprende los costos de establecer una nueva marca o de crear una red de distribución de ésta, y que pueden ser considerados como las estimaciones más prudentes de los costos de entrada. Ahora bien, considerando las posibilidades de venta existentes en los cinco mercados antimonopolio, incluso este cálculo prudente sólo sería rentable en el mercado Sur. Entrar en los demás mercados, aunque se hiciera oportunamente, carecería sencillamente de interés económico. Incluso en el mercado Sur es extremadamente dudoso de que ello bastaría para evitar el ejercicio de un poder dominante en el mercado, pues sólo se ejercería en el estrato inferior. En este sentido, las cervezas de precio reducido, entre ellas la Schincariol, y las cervezas corrientes, entre ellas la Kaiser, serían las perjudicadas de modo más inmediato.

Por consiguiente, parece que la competencia entre las marcas de las empresas establecidas o de las nuevas empresas no bastaría para modificar la capacidad y los alicientes de la AmBev para elevar unilateralmente los precios de algunas de sus marcas. Ahora bien, ello no permite suponer que la fusión

sería perjudicial para los consumidores; esto depende de la valoración de los pretendidos efectos positivos.

Efectos positivos

Las empresas fusionadas notificaron beneficios de 551,5 millones de dólares y redujeron luego la cantidad a 504,3 millones de dólares, lo que supone reducciones de costo de más de un 13%. Esto sería inhabitual: las grandes fusiones suelen tener como resultado reducciones de costo comprendidas entre un 3 y un 4% aproximadamente. Además, difícilmente pueden considerarse como efectos positivos desde un punto de vista económico muchos de los pretendidos beneficios -entre ellos la renegociación de las deudas de Antárctica-, pues representan transferencias entre agentes económicos. Es necesario tener presente además que la mayoría de los pretendidos beneficios -por ejemplo, la aplicación del programa de productividad en colaboración con los distribuidores y el perfeccionamiento de las prácticas administrativas de Antárctica- no se pueden considerar como consecuencias de la fusión. Por último, se han mencionado otros efectos positivos, entre ellos los relacionados con nuevos productos, el mejoramiento de los métodos de producción y la entrada en nuevos mercados, pero las empresas fusionadas no han conseguido probarlos de ninguna manera y han sido desechados por su carácter fantasioso[39].

Así pues, los efectos positivos de la fusión han sido sobrevalorados por las partes. Más importante es el hecho de que la legislación brasileña no parece autorizar la utilización del efecto positivo como argumento de defensa cuando una fusión crea un monopolio o un cuasimonopolio. De hecho, en el artículo 54 (párr. 1, apartado iii)) de la Ley antimonopolio se dispone concretamente que, para ser aprobada por el CADE, una transacción no debe eliminar la competencia en una gran parte del mercado y los beneficios han de ser compartidos con los consumidores.

Los beneficios imaginados y el hecho de que existía poca probabilidad de que serían compartidos con los consumidores cuando la competencia quedaba reducida considerablemente indican que se debía impugnar la fusión contraria a la competencia, que es la opinión sustentada por los tres organismos. Ahora bien, es discutible si era apropiado el recurso complementario propuesto por el CADE. Primero, no está claro si la transferencia de Bavaria haría perder a AmBev el aliciente de la elevación de los precios[40]. Segundo, es difícil comprender de qué modo tener acceso obligatorio a las redes de distribución de AmBev garantizaría de hecho que los distribuidores desplegarían como mínimo iguales esfuerzos para vender

cerveza Bavaria con el mínimo esfuerzo desplegado para la venta de las marcas AmBev. Por otra parte, la prohibición de cierre de las instalaciones no parece ser una limitación necesaria de la estructura óptima de la empresa. Por último, la prohibición de concertar acuerdos de exclusividad con los puntos de venta al por menor parece estar basada en un concepto equivocado de la legislación y la economía de las limitaciones verticales[41]. Por supuesto, un recurso alternativo sencillo habría sido la transferencia de toda la actividad comercial relacionada con una de las tres marcas de calidad superior, en cuyo caso se habría modificado radicalmente el interés de AmBev por la elevación de los precios de la cerveza[42].

2.3 Control de las fusiones y competitividad internacional

Algunos teoristas políticos de países industrializados y de países en desarrollo, que ponen de relieve los elevados índices de crecimiento después de la guerra en el Japón, Alemania y algunos países del Asia sudoriental, afirman a veces que tener un número reducido de grandes empresas nacionales en cada sector industrial con la función de "campeones nacionales" tiene como consecuencia un nivel más elevado de exportaciones, productividad y beneficios, lo que intensifica la actividad económica global de un país. Incluso si se acepta que existe una relación recíproca entre la actividad económica de un país y el aumento global de las ventas de sus "campeones", no se ve en absoluto por qué la creación de empresas internacionalmente competitivas exige la existencia de monopolios internos. Uno de los elementos ausentes de este argumento parece ser una explicación de la manera en que los monopolios internos se harán con la capacidad de competir en mercados globales abiertos. En oposición a esta hipótesis, un cúmulo cada vez mayor de indicios empíricos indica que la competencia interna impulsa la innovación y que las economías de escala se consiguen mejor con las ventas a los mercados globales[43].

La relación entre una mayor participación en el mercado de la industria de la cerveza y un aumento de las exportaciones de las bebidas no alcohólicas (*guaraná*) es un ejemplo de la falta de claridad de estos argumentos. El elemento que falta en este caso es la relación entre la reducción de los costos de cada fusión en la industria de la cerveza y el mejoramiento de la calidad o la reducción de los costos en el mercado de las bebidas no alcohólicas (que conduciría, por consiguiente, a un aumento de las exportaciones de *guaraná*). Por el contrario, como las economías de alcance a nivel de producción y las economías de escala a nivel de la empresa no son tan importantes como las economías de escala a nivel de producción, era improbable que la

transferencia de cualquiera de las tres importantes marcas de cerveza repercutiera sobre las exportaciones de *guaraná*.

Teniendo en cuenta que los precios de la cerveza en Brasil disminuían anualmente en cifras efectivas de un 4 a un 5% antes de que se efectuara la transacción y considerando que era un hecho públicamente conocido que Antárctica se encontraba en dificultades financieras, es posible llegar a una interpretación diferente de los motivos ocultos del acuerdo. Antárctica y Brahma eran los principales rivales recíprocos y, por ello, la adquisición de Antárctica por un posible competidor representaba un riesgo para Brahma, pues podía impulsar la competencia en el mercado brasileño de la cerveza[44]. Los beneficios superiores a lo normal obtenidos al eludir la competencia se podrían utilizar para financiar la internacionalización de AmBev. Por supuesto, de hacerse así, los consumidores estarían financiando de su bolsillo -obligatoriamente y sin ningún provecho- la internacionalización de la empresa y ello se podría considerar como el "elemento ausente" entre una gran participación en el mercado de la cerveza y la creación de una multinacional brasileña[45].

Ahora bien, comprar compañías en el extranjero no mejora automáticamente la competitividad internacional de las empresas de un país, especialmente en un sector en el que el comercio internacional es una actividad secundaria. En relación con la hipótesis de los "campeones nacionales" habría sido un mejor argumento afirmar que las economías de escala y alcance o la racionalización de las fábricas habrían reducido los costos de AmBev y aumentado su capacidad de competencia. Estos efectos positivos resultantes de la fusión habrían pasado a formar parte automáticamente del análisis económico, independientemente de cualquier argumento general acerca de la importancia de los "campeones nacionales", a condición de que las autoridades antimonopolio utilizaran el criterio del beneficio total.

El hecho de que se aplique o no el análisis del superávit total es una cuestión de preferencias sociales. Sin embargo, cuando se adopta el criterio del beneficio total, los efectos positivos de una fusión concreta -estáticos o dinámicos- aumentan no sólo los beneficios del productor, sino también el superávit total. En este sentido, un control económicamente sistemático de las fusiones no se puede considerar como un obstáculo al crecimiento y desarrollo económico, pues el análisis de los llamados "efectos positivos" es obligatorio. Es, sin embargo, un obstáculo para las empresas que tratan de utilizar argumentos ideológicos en lugar del razonamiento económico en los casos en que el logro de sus intereses particulares no parece tener beneficios públicos.

3. INTEGRACIÓN VERTICAL: LA PRIVATIZACIÓN DE LA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE[46]

En 1997, como parte del programa de privatización, el Gobierno del Brasil decidió vender su participación en la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), de propiedad estatal. La CVRD es uno de los mayores productores y exportadores mundiales de mineral de hierro, así como el mayor productor de oro de América Latina, y una de las mayores proveedoras de aluminio del Brasil. Antes de la privatización, la CVRD había adquirido dos importantes empresas de ferrocarriles propiedad del Gobierno Federal: la Estrada de Ferro Carjás (EFC) y la Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), que comunican a los más importantes proveedores de mineral de hierro (diversos rivales de la CVRD) de Minas Gerais con la región del sur, donde se encuentran situados diversos consumidores nacionales importantes y las mejores instalaciones portuarias.

Incluso a pesar de que esta operación supuso la intervención en diversos mercados, los principales riesgos para la competencia provenían de la posibilidad de que la CVRD restringiera el acceso a sus servicios de transporte a los competidores en la extracción de mineral de hierro no integrados. La CVRD se había integrado verticalmente antes, pero después de la privatización sus incentivos para adoptar estrategias de maximización de las ganancias (que anteriormente no se habían podido adoptar plenamente debido a los problemas de organismos típicamente asociados con la propiedad pública) probablemente aumentaron. En este contexto, las estrategias de elevación de los costos -mediante la discriminación en materia de precios o de otros criterios de los rivales en el mercado de mineral de hierro no integrados- podían ser ventajosas para la CVRD, en detrimento del bienestar general.

Tanto la Secretaría de Seguimiento Económico del Ministerio de Hacienda (SEAE) como la Secretaría de Derecho Económico (SDE) reconocieron los riesgos para la competencia asociados con la transacción pero decidieron no recomendar ninguna solución de gran alcance, dejando al Ministerio de Transportes -organismo regulador a cargo del sector de los ferrocarriles- el papel de evitar todo abuso de poder por parte de la CVRD. En 2001, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) emitió la decisión final por la que aprobaba la transacción, sujeta a dos requisitos principales. En primer lugar, había que crear dos filiales, lo que supuestamente mejoraría la calidad de la información disponible para las autoridades en lo referente a los costos y las condiciones de acceso a los servicios de ferrocarril. En segundo lugar, el contrato de regulación de la privatización tendría que transformarse para que estipulase que el regulador

establecería los precios si las negociaciones entre la CVRD y sus clientes cautivos resultaban infructuosas.

La privatización de la CVRD constituye un importante caso de antimonopolio debido al menos a otras dos razones. En primer lugar, ilustra de qué modo puede la integración vertical dañar a la competencia. Aunque en las publicaciones económicas recientes se ha vuelto a insistir en los riesgos para la competencia de este tipo de transacción, la mayoría de las autoridades antimonopolio -especialmente en los países en desarrollo- siguen observando un método al viejo estilo de Chicago, por el que adoptan un criterio más indulgente con respecto a las fusiones verticales[47]. En segundo lugar, destaca cuestiones que pueden plantearse cuando se aplican medidas de regulación y antimonopolio al mismo sector. En particular, este caso destaca los riesgos de depender demasiado de la regulación como sustituta de la competencia.

3.1 La integración vertical

Un modo en el que la integración vertical puede provocar efectos anticompetitivos es la exclusión de la competencia. La exclusión de la competencia se produce cuando una empresa verticalmente integrada aumenta el costo de algún insumo importante para los rivales no integrados o bien impide el acceso de su rival al insumo (en condiciones competitivas). Al elevar el costo del insumo o impedir el acceso a él de los rivales no integrados, una empresa puede colocar a los competidores que se encuentran en los últimos eslabones de la cadena de producción en una posición de desventaja desde el punto de vista de los costos, al facilitar los aumentos unilaterales o coordinados de precios en el mercado de productos derivados. Sin embargo, la restricción del acceso a los insumos puede ser provechosa, únicamente cuando las pérdidas asociadas con la restricción de la oferta de productos son menores que las ganancias superiores a lo normal originadas en el mercado de productos elaborados. Esto, a su vez, depende de algunas características de los mercados de insumos y de productos.

En el mercado de insumos, una característica interesante es la disponibilidad de fuentes alternativas de insumos. Si los rivales de la empresa integrada pueden sustituir fácilmente el insumo suministrado por otras empresas, esos rivales no se verán afectados de forma significativa. En consecuencia, la empresa integrada no tendrá incentivos para impedir el acceso al mercado de insumos a sus competidores en los eslabones últimos de la cadena de producción[48]. Además, cuando el mercado de insumos es competitivo y hay muchos proveedores alternativos que pueden ofrecer el mismo insumo o un insumo similar de calidad similar y a un precio similar, y

esos proveedores alternativos no siguen la estrategia de la empresa integrada, es posible que los costos de la empresa en el mercado de productos derivados no se vean afectados de manera significativa. Para evaluar la competencia en el mercado de insumos es necesario tener en cuenta la cuota de mercado, las condiciones de entrada y la rivalidad, igual que se hizo en el caso de la fusión horizontal con productos homogéneos.

En el mercado de productos, un elemento clave que hay que tener en cuenta es la elasticidad de la demanda. La probabilidad de que se eleve el precio del insumo está limitada por la elasticidad de precios de la demanda del insumo en el mercado de productos derivados. De manera general, cuando la demanda del insumo no es elástica, la probabilidad y la magnitud de un aumento de precios tienden a ser mayores. En un caso extremo, si un insumo es absolutamente fundamental, un suministrador en monopolio podría lograr ganancias de monopolio[49].

También es importante evaluar la competencia en el mercado de productos derivados. Incluso los costos de algunas empresas en este mercado aumentan debido a la limitación de acceso del mercado a los insumos, y la capacidad de competencia de estas empresas tiende a reducirse. Si los costos de otras empresas (incluidas las que están integradas verticalmente) no se ven afectados, la competencia que representan puede bastar para evitar un aumento de precios.

Por último, los efectos de la exclusión sobre las ganancias del apartado consumidor de materias primas de la empresa integrada constituyen un factor pertinente al estudiar qué estrategia es más rentable para la empresa verticalmente integrada. Cuanto mayores sean las posibles ganancias de la parte consumidora de materias primas como consecuencia de la limitación del acceso al mercado, mayor será la probabilidad de que esta estrategia sea provechosa. Los efectos sobre las ganancias de la parte consumidora de materias primas de la empresa integrada dependen de varios factores, como la magnitud del aumento de precio en el mercado de productos derivados, la cuota de mercado y la capacidad de producción de dicha división antes de que se produjera la fusión y los márgenes de beneficio obtenidos mediante la expansión de las ventas[50].

Para terminar esta sección, vale la pena observar que, en general, el análisis de la integración vertical desde un punto de vista antimonopolio puede considerarse como un análisis horizontal doble (para los mercados de insumos y productos) a fin de determinar si la estrategia es factible. En tal caso, el siguiente paso consiste en evaluar si sería rentable. Estos pasos se tratarán en la sección siguiente.

3.2 El caso de la CRVD

En el caso de la CVRD, el transporte por ferrocarril puede considerarse como un insumo (que interviene en la fase inicial de la cadena de producción) y los bienes transportados como distintos productos (en los mercados de las fases finales de la cadena). Aunque la integración vertical se produce con respecto a distintos mercados, el análisis que figura a continuación se centra en el mercado de mineral de hierro. A este respecto, las dos preguntas principales son: a) ¿Es la CVRD capaz de aumentar con éxito los costos de sus rivales no integrados? b) ¿Es rentable la estrategia de aumentar los costos?

La capacidad de la CVRD para influir en los costos de sus rivales no integrados

Tradicionalmente los ferrocarriles se han clasificado como uno de los sectores con características naturales de monopolio[51]. Esta característica de la industria no significa que no exista competencia en los servicios que ofrece un ferrocarril concreto. Cualquier ferrocarril se enfrenta con la competencia de los transportistas por carretera, por vía marítima o fluvial o por gaseoductos, que constituyen servicios alternativos para determinados productos básicos (competencia intermodal)[52]. Incluso si sólo hay un transportista por ferrocarril entre dos ciudades -origen y destino- es posible que este ferrocarril no tenga poder de mercado sobre los transportistas en el punto de origen si hay otros ferrocarriles que puedan transportar el producto a destinos alternativos.

La competencia intermodal depende del producto y de las distancias de que se trate. Por ejemplo, en el Brasil, los productos que tienen un valor elevado con respecto a su peso y se transportan a distancias cortas pueden transportarse de manera más económica por carretera, ya que la red de carreteras del Brasil es extensa. Sin embargo, el mineral de hierro tiene un escaso valor en relación con su peso. Como las principales minas de mineral de hierro se encuentran situadas lejos de la costa, el producto ha de recorrer más de 500 kilómetros antes de alcanzar cualquier puerto y poder ser exportado[53]. La CVRD era la única usuaria de la línea de ferrocarriles EFC. Sin embargo, la línea de ferrocarriles EFVM y las instalaciones portuarias de Tubarão en la ciudad de Vitória (también de propiedad de la CVRD) suministraban servicios a varios competidores de la CVRD que transportaban mineral de hierro, como la Samitri, la Ferteco y la Socoimex.

La Ferteco, no obstante, logró transportar casi el 40% del total de su producción por la línea de ferrocarril MRS y el puerto de Sepetiba en Río de Janeiro, lo que redujo el poder de mercado de la CVRD al 50% de su

producción de mineral de hierro. La Samitri y la Socoimex no tenían ningún destino alternativo y se convirtieron en consumidores cautivos de la CVRD.

La entrada en la industria ferroviaria era poco probable porque los costos fijos eran elevados; predominaba el transporte por carretera y, como consecuencia, los resultados económicos fueron malos[54]. Los analistas económicos calculan que los costos de transporte representan entre el 35% y el 50% del precio del producto franco a bordo, lo que indica que el servicio de ferrocarriles es un componente importante del precio de exportación. Por último, los costos de transporte forman parte de los costos variables, lo que sugiere que los aumentos de precio de este insumo afectarían inmediatamente a los precios finales.

La rentabilidad de la estrategia de aumentar los costos

El mineral de hierro es un producto homogéneo. La CVRD es el mayor exportador mundial de mineral de hierro, pues representa aproximadamente un 20% de las ventas mundiales. En 1999, la cuota de mercado de las cuatro mayores empresas superó el 50%, lo que muestra que el mercado del producto está relativamente concentrado. La demanda de mineral de hierro ha descendido a lo largo de los años debido al aumento de productividad en la producción de acero y a la aparición de nuevas tecnologías, como por ejemplo las mini plantas siderúrgicas que utilizan como insumo la chatarra de hierro. Al mismo tiempo, la oferta de mineral de hierro ha permanecido estable a lo largo de los años. Como consecuencia, los precios reales han descendido. Además, el Brasil es uno de los principales productores de hierro, y su oferta afecta a los precios mundiales. Por consiguiente, la reducción de la oferta de hierro de sus rivales podría afectar a los precios internacionales.

Como la entrada de otros competidores es poco probable, parece que las empresas ya establecidas son capaces de mantener unos beneficios superiores a lo normal durante cierto tiempo. En primer lugar, antes de que puedan comenzar las operaciones de producción en una mina es necesario llevar a cabo extensos estudios geológicos y construir una infraestructura de drenaje. Así pues, transcurren varios años entre el momento en que se adopta la decisión de invertir y el momento en que las nuevas instalaciones pueden empezar a funcionar. En segundo lugar, los obstáculos a la entrada de nuevas empresas son elevados porque el acceso a las minas es difícil (generalmente por motivos institucionales: derechos de minas) y porque la entrada exige dos niveles, a saber la producción de mineral de hierro y la logística (transporte e instalaciones portuarias). De hecho, el proyecto Carajás de la CRVD no habría sido posible sin la construcción de la línea de ferrocarriles EFC y del

puerto de Madeira, que representan una inversión de 1.900 millones de dólares de los EE.UU., el 55% del paquete total de inversión. Por último, la consolidación de la industria a nivel mundial parece indicar que hay poco espacio para nuevos candidatos[55].

Por último, sería interesante examinar si los aumentos de beneficios en el apartado de consumo de materias primas (productos del mineral de hierro) compensarían con creces las pérdidas de ingresos en el apartado de suministro de materias primas (servicios de ferrocarriles), en cuyo caso la estrategia de aumento de los costos sería rentable. No es posible encontrar una respuesta precisa para esa pregunta, ya que no se dispone de información sobre la elasticidad de precios de la demanda en el mercado del mineral de hierro ni sobre la elasticidad de precios de los ingresos de los servicios de ferrocarril. Sin embargo, sí existen algunos indicios indirectos: se calcula que el mineral de hierro representa aproximadamente el 80% de los productos transportados por la EFVM, y de ellos el 50% son productos de la CVRD. Este hecho limita los efectos de la estrategia de aumentar los costos al 40% del volumen total de servicios prestados.

Cuadro 5
Concentración en el mercado transoceánico de mineral de hierro, 1999

Empresas	País	Toneladas métricas (millones)	Porcentaje
CVRD	Brasil	79,5	19,2
Hamersley (Río Tinto)	Australia	58,7	14,2
BHP	Australia	55,3	13,4
Robe River (North)	Australia	28,9	7,0
MBR (Caemi)	Brasil	20,7	5,0
Iscor	Sudáfrica	17,4	4,2
IOC (North)	Canadá	14,5	3,5
LKAB*	Suecia	13,8	3,3
Ferteco (Thyssen)	Brasil	12,9	3,1
Samarco (Arbed/BHP)	Brasil	12,0	2,9
QCM (Caemi/Dofasco)	Canadá	11,5	2,8
SNIM*	Mauritania	11,0	2,7
Samitri (Arbed)	Brasil	11,0	2,7
CVG Orinoco*	Venezuela	6,5	1,6
Otras		60,3	14,6
Total		**414,0**	**100,0**

Fuente: De Paula (2000)

En este sentido, parece ser que la preocupación de las autoridades antimonopolio del Brasil por los efectos anticompetitivos de esta integración vertical estaba justificada. La triangulación con los indicios externos fortalece este argumento. Por ejemplo, en septiembre de 1998, la Robe River presentó una queja contra la Hamersley Iron ante el Australian National Competition Council (Consejo Nacional de Defensa de la Competencia de Australia . La Robe River solicitó el acceso a la red ferroviaria de la Hamersley en la región de Pilbara basándose en que este acceso sería crucial para la apertura de una nueva mina denominada West Angelas. Aunque el ferrocarril que conecta Pilbara con el Puerto de Dampier es propiedad de la Hamersley, la Robe River alegó que estas instalaciones eran esenciales para la apertura de una nueva mina en Pilbara y que, por lo tanto, debían compartirse. La construcción de otro ferrocarril no era económicamente viable.

En junio de 1999, un tribunal de Australia decidió que el ferrocarril formaba parte del proceso de producción de la Hamersley, rechazando así los argumentos de la Robe River. Sin embargo, la Robe River decidió seguir adelante con el proyecto de West Angelas y construir su propio ferrocarril que conectase la nueva mina con el puerto de Cape Lambert. En marzo de 2000, las autoridades de Australia occidental aprobaron oficialmente el proyecto West Angelas de la Robe River. En principio se esperaba que la mina comenzase a funcionar en 2002 con una capacidad inicial de 7 millones de toneladas métricas, que más tarde aumentarían hasta llegar a los 20 millones de toneladas. El costo inicial del proyecto se calculó en 600 millones de dólares de los EE.UU., y una parte importante de esta cifra debía destinarse a la construcción de la nueva vía férrea. Sin embargo, la Robe River fue objeto de una adquisición hostil por parte de la Rio Tinto (propietaria de la Hamersley). Curiosamente, uno de los principales motivos que se adujeron para esta adquisición fue que supondría unos beneficios considerables gracias a la integración del proyecto West Angelas de la Robe River con las operaciones de la Hamersley en Pilbara, eliminando así la necesidad de construir otra vía férrea[56].

En el Brasil parece que se creó una situación similar con la Samitri, que acabó siendo adquirida por la CVRD después de haber protestado públicamente por las supuestas dificultades para tener acceso al ferrocarril de la EFVM y a las instalaciones portuarias de Tubarão[57]. También resulta interesante observar que durante 2000 y 2001 la CVRD realizó otras importantes adquisiciones. La empresa adquirió también la Samarco, la Ferteco, la Socoimex y la Caemi (de la que era propietaria la MBR). Con estas adquisiciones, las cuotas de mercado de la CVRD aumentaron

aproximadamente del 19 al 32% en el mercado mundial de mineral de hierro y, lo que es más importante, del 34 al 73% en la industria nacional de mineral de hierro.

Cabe preguntarse, sin embargo, si las exigencias del CADE bastaron para mejorar las condiciones de regulación y para proteger a la clientela cautiva. Ninguna de las medidas cambió los incentivos de la CVRD para discriminar contra sus rivales no integrados, ya que la CVRD seguía siendo propietaria de las dos líneas ferroviarias. Esta reserva es incluso más pertinente si se tiene en cuenta que, durante los últimos tres años, la Ferteco y la Samitri -dos rivales de la CVRD productores de mineral de hierro y clientes cautivos de la EFVM- fueron adquiridas por la CVRD tras experimentar importantes dificultades financieras provocadas, al menos en parte, por la falta de acceso a sistemas de transporte[58].

3.3 Otras consideraciones

Así pues, sería interesante examinar si el CADE adoptó la solución apropiada teniendo en cuenta que la CVRD tenía capacidad e interés para elevar artificialmente los costos de sus rivales. La creación de filiales supone, entre otras cosas, que la CVRD tendrá que preparar cuentas detalladas indicando los ingresos y los costos de determinadas actividades específicas. Esta medida ayudará al regulador a obtener información sobre los costos pero, dadas las oportunidades que tiene la CVRD para influir en la información revelada, la efectividad real de la medida es cuestionable. Sin embargo, al mantener la estructura vertical de la CVRD, la solución preserva todos los beneficios de la integración[59].

La eficacia de la solución del CADE podría cuestionarse basándose en que no tiene efectos sobre los incentivos de la empresa, y que la competencia depende básicamente de la supervisión del regulador. La separación total de la propiedad (o simplemente la desintegración vertical), al colocar al departamento de ferrocarriles y el mineral de hierro bajo un control diferente e independiente, podría haber reducido el incentivo y la capacidad de la CVRD para reducir la competencia. En el caso que se examina, la venta de la EFVM eliminaría la capacidad de la CVRD para reducir los costos de sus rivales. Por lo tanto supone una supervisión mucho menos intensiva por parte del regulador. Sin embargo, se pierden las economías de la integración vertical, lo que podría colocar a la CVRD en una posición de desventaja competitiva desde el punto de vista internacional.

Existen también opciones intermedias[60] que reflejan distintos equilibrios entre menos regulación y más beneficios de la integración vertical. En

principio, la elección óptima depende de varios factores, entre ellos el entorno institucional y la magnitud de los supuestos beneficios. En igualdad de condiciones, si se considera que las economías que se obtienen con la integración vertical son insignificantes, es posible que no se desee correr el riesgo de la competencia, y puede parecer preferible adoptar soluciones más estructurales. Además, si la regulación no es cara y es eficiente, puede ser apropiado adoptar soluciones más regulatorias.

Desgraciadamente, es poco probable que la regulación auténtica sea gratuita y eficiente. Los costos de la regulación son tanto presupuestarios -como tarea compleja, la regulación tiene que ser practicada por profesionales calificados- como económicos. Los costos económicos se derivan de las inversiones del sector privado en actividades improductivas, tales como contratar a sus propios expertos para influir en el proceso de regulación. Por último, hasta los reguladores mejor intencionados no son omniscientes. Como las empresas reguladas tienen una información mejor sobre sus operaciones y pueden hacer uso de estos conocimientos para manipular a su favor el resultado de la regulación, es muy fácil regular con arreglo a unas normas que respondan al interés público.

4. Empresas mixtas: los casos de la Brasil-Álcool y de la Bolsa Brasileira do Álcool[61]

A principios de 1999, se presentaron a los organismos antitrust del Brasil dos importantes operaciones en la industria brasileña del azúcar y el alcohol en forma de empresas mixtas[62]. La primera operación fue la creación de la empresa denominada Brasil-Álcool S.A. (BA). Unos meses más tarde, las empresas implicadas en esta operación presentaron otra, la creación de una nueva empresa, la Bolsa Brasileira do Álcool Ltda. (BBA). Toda vez que, según las propias empresas reconocieron, estas operaciones se complementaban mutuamente, se analizarán aquí juntas.

La BA era una nueva empresa alcoholera creada mediante la asociación de otros 84 productores de alcohol anhídrido y/o hidratado en la región Centro-Sur del Brasil[63]. Según el acuerdo, cada accionista transferiría el 10 o el 15% de su cosecha de 1998-1999 a la BA[64]. Se suponía que el alcohol transferido era la única fuente de los productos de la nueva entidad, que no debía participar en ninguna actividad productiva. El control de la BA -incluida la decisión de vender sus inventarios de alcohol- lo ejercerían únicamente los nueve asociados más importantes.

La BBA se creó con el fin de comercializar, con derechos exclusivos, la producción de alcohol de 181 empresas de la región Centro-Sur. Se trata de una entidad nueva, pero su principal activo es el derecho contractual de comercializar la producción de las 181 empresas. A tal efecto, recibiría el 0,3% de los ingresos brutos. Según el contrato, los inventarios que debían comercializarse se almacenarían en los locales de la BBA. El contrato entre la BBA y los productores mencionaba explícitamente con objetivo la obtención de un aumento de precios del producto.

Según las partes, el objetivo de estas dos empresas mixtas era frenar la caída de los precios del alcohol provocada por un exceso temporal de oferta en la industria, en un contexto en que ningún otro mecanismo de mercado podía sustituir a estas transacciones con la misma eficacia. Por tratarse de una nueva empresa en el mercado, las partes entendían que la BA era una empresa mixta que favorecería a la competencia. Las partes alegaron también que la BBA, como cualquier otro acuerdo vertical, produciría beneficios económicos que compensarían sobradamente los posibles perjuicios para el consumidor. Entre las pretendidas eficiencias, según las partes, de ambas operaciones figuraban las siguientes: a) la supervivencia de la industria en su actual configuración productiva; b) la garantía de beneficios sobre las inversiones ya realizadas; c) el mantenimiento de puestos de trabajo directos

en la industria; y d) la importancia estratégica del combustible de alcohol como forma de protección contra las nuevas crisis del petróleo.

La SEAE y la SDE rechazaron el argumento de que la BA favorecería la competencia y de que la BBA no reducía la eficiencia económica. Por el contrario, ambos organismos consideraron la creación de la BA como un esfuerzo coordinado para retirar el 15% de la oferta de alcohol de los productores de la región Centro-Sur del Brasil. Reconocieron que la BBA era una empresa mixta, pero interpretaron el acuerdo vertical entre sus accionistas y la BBA como una tentativa de monopolizar la oferta de alcohol en la región. En consecuencia, ambos organismos recomendaron que no se autorizasen las empresas mixtas y que las empresas participantes en la operación fueran multadas por haber violado la legislación antitrust relativa a la formación de cárteles[65]. Las partes involucradas renunciaron a la operación antes de que el CADE pudiese tomar una decisión definitiva sobre el caso, y el CADE decidió no tener en cuenta la sugerencia de que se había violado la legislación antitrust.

4.1 Los efectos económicos de las exclusivas territoriales

Los contratos de exclusiva territorial, por los que un distribuidor adquiere derechos exclusivos de venta en una región determinada, constituyen un tipo de acuerdo vertical que, incluso cuando lo practican empresas con importantes cuotas de mercado, puede producir efectos procompetitivos o anticompetitivos. Evidentemente, las autoridades sólo deben vetar los contratos con un efecto negativo neto sobre la competencia y la eficiencia económica (es decir, aquellos cuyos costos económicos sean superiores a los beneficios).

Un tipo de beneficio económico que generalmente se atribuye a los contratos de exclusiva territorial es la eliminación del "free-riding" (parasitismo) entre los distribuidores. La eliminación de "parásitos" aumenta la oferta de mercancías del productor y mejora la eficiencia económica. Estos beneficios se deben al hecho de que los contratos de exclusiva territorial eliminan la posibilidad de que un distribuidor con menores costos (y precios), por no haber hecho los mismos esfuerzos de venta se pueda apropiar de una parte de la demanda generada por los esfuerzos de venta de un rival cuyos costos (y precios) son más elevados por haber realizado estos esfuerzos[66].

Sin embargo, no todas las relaciones entre suministradores y distribuidores crean o implican problemas de parasitismo entre los distribuidores. Para que exista un verdadero problema de parasitismo son necesarias dos condiciones: a) que las ventas (y los resultados económicos) del suministrador dependan esencialmente del esfuerzo de venta realizado por

el distribuidor; y b) que los distribuidores no puedan ser compensados individualmente según el esfuerzo de venta realizado por cada uno de ellos[67].

Un efecto anticompetitivo de los contratos de exclusiva territorial es que favorecen la formación de cárteles por los productores rivales. Una condición necesaria para que un cártel tenga éxito es que ninguno de sus miembros pueda aumentar sus ventas individualmente[68]. Puesto que los precios resultantes del cártel tienden a ser superiores al nivel competitivo, cada una de las empresas se verá tentada a aumentar secretamente su demanda para conseguir mayores beneficios. Evidentemente, si todas las empresas se comportan de esta forma, los precios volverían a su nivel competitivo y fracasarían los esfuerzos del cártel para aumentar los precios.

Engañar al cártel puede ser la decisión ideal para algunas empresas si consideran que es difícil descubrir el engaño y, por lo tanto, recibir una sanción. Sin embargo, la posibilidad de vigilar el mercado y de descubrir y castigar a los tramposos aumenta cuando un elevado número de productores utilizan el mismo distribuidor exclusivo en un mercado geográfico antitrust determinado. Así pues, un riesgo de los acuerdos de exclusiva territorial es que este acuerdo pueda utilizarse como instrumento para coordinar las decisiones y vigilar el mercado entre competidores, facilitando la implantación de un cártel duro.

4.2 Los casos de la Brasil Álcool y de la Bolsa Brasileira

Desde un punto de vista económico, es difícil aceptar la idea de que la BA era una empresa mixta. Los agentes económicos están considerados generalmente como entidades independientes que controlan unos activos que pueden ser utilizados para abastecer un mercado determinado. Así pues, se considera que una nueva empresa, tanto si reviste la forma de empresa mixta como si no, aportará nuevos activos, por ejemplo una nueva capacidad de promoción, nuevos productos o nueva capacidad de gestión. La BA no podía ser considerada como una nueva empresa, ya que no aportaría nuevas instalaciones de producción. Además, los activos transferidos -los inventarios de alcohol- quedarían controlados por las empresas existentes, que son precisamente las rivales de la BA.

En este sentido, la BA parece haber sido una iniciativa coordinada para retirar el 15% de la oferta de alcohol en la región Centro-Sur del Brasil, en posible violación de la legislación antitrust. De hecho, el artículo 20 prohíbe todo acto que pueda producir los efectos siguientes, aunque no lleguen a materializarse: a) limitar o restringir la competencia; b) controlar un mercado pertinente; c) aumentar los beneficios propios a discreción; o d) abusar del

propio control del mercado. El artículo 21, que generalmente se considera una lista no exhaustiva de ejemplos de violaciones, prohíbe explícitamente las "prácticas comerciales uniformes o concertadas". Puesto que la reciente jurisprudencia del Brasil no apoya la tesis de que un acuerdo constituya "per se" una violación, el presente análisis debe completarse con una evaluación de las supuestas eficiencias. Sin embargo, antes conviene examinar algunas de las cuestiones previas en relación con el caso de la BBA.

Los datos del organismo regulador del petróleo indican que en la temporada de 1997-1998, la producción de alcohol en el Brasil fue de 15.000 millones de litros y que la región Centro-Sur produjo el 88% del total nacional, incluidos 4.700 millones de alcohol anhídrido y 8.500 millones de litros de alcohol hidratado[69]. El alcohol producido en la región Centro-Sur se comercializa en todo el país y tiene un importante papel de complementariedad incluso en otras regiones del Brasil que producen alcohol a nivel local, como el nordeste, donde la producción local no es suficiente. Como las plantas del nordeste tienen una productividad inferior y unos costos de producción superiores a los de la región Centro-Sur, a las plantas del nordeste no les resulta económicamente viable abastecer a la región Centro-Sur.

En el acuerdo vertical de la BBA con sus accionistas intervenían productores de la región Centro-Sur. Por las razones antes mencionadas, no sería oportuno incluir a los productores de otras regiones en el mercado geográfico pertinente. Por eso, el mercado pertinente que debe tenerse en cuenta es el de la región Centro-Sur. Los accionistas de la BBA representaban aproximadamente el 85% de la producción de alcohol en la región Centro-Sur, un porcentaje importante de la producción de esta región.

Ninguna de estas supuestas eficiencias corresponde a la definición tradicionalmente aceptada de eficiencia según los análisis económicos. En particular, estas eficiencias difícilmente pueden calificarse de específicas de las empresas mixtas, ya que pueden conseguirse los mismos efectos por otros medios menos perjudiciales para la competencia. Para que la primera eficiencia pretendida, la supervivencia de la industria, pueda considerarse una eficiencia económica no es necesario que cada empresa a título individual siga operando en el mercado. Incluso en un contexto de crisis temporal -que no es el caso, como se examinará más adelante- dadas las diferencias de productividad entre las plantas de la región, en ausencia de una intervención pública, la industria se ajustaría de manera natural optimizando la oferta, con la desaparición de algunas empresas (menos productivas) y tal vez la creación de fusiones entre otras. La industria en su conjunto es capaz de sobrevivir en

un mercado aunque algunos de sus participantes no puedan, y la desaparición de algunas empresas no reduciría necesariamente la competencia.

La segunda y tercera eficiencias pretendidas, la garantía de un rendimiento sobre las inversiones previas y el mantenimiento de los puestos de trabajo, sólo podrían considerarse como factores que aumentan la prosperidad económica si los insumos son específicos de una industria, en cuyo caso la salida de las empresas puede suponer un derroche de recursos económicos. Si se tiene en cuenta que se dispone de terreno y de mano de obra poco especializada (con la creciente mecanización de las plantaciones, la mano de obra especializada resulta menos necesaria) este es difícilmente el caso. A decir verdad, algunas otras medidas para favorecer el empleo ya aplicadas por el Gobierno federal en otras circunstancias podrían hacerse extensivas al objetivo de facilitar el reempleo en la industria.

La cuarta eficiencia pretendida por las empresas se basaba en razones "estratégicas". Sin embargo, el Brasil ya ha desarrollado y ensayado con éxito una tecnología alternativa de combustible a base de alcohol. La disponibilidad de esta tecnología no exige que sigan existiendo todas las empresas (y sus plantas de producción) que existían en el momento en que se propuso la empresa mixta. En términos generales, este argumento no difiere mucho del argumento contra el libre comercio refutado hace más o menos 180 años por David Ricardo.

La conclusión en cuanto a las pretendidas eficiencias podría ser incluso menos favorable para las partes si se considera que la crisis de la industria del alcohol fue de carácter estructural, y no temporal. En este caso, cualquier exención a las normas *antitrust* no hubiera hecho más que aplazar el ajuste necesario de la oferta y la consiguiente redistribución de los recursos. Los beneficios económicos hubieran sido en ese caso menores de lo que podrían haber sido con unos recursos económicos determinados. Consideremos, por ejemplo la utilización de la mano de obra. Una vez que la demanda de alcohol se reduce estructuralmente, se reducirá también la producción y, por consiguiente, la demanda de mano de obra. Si la política pública impide la inevitable desviación de la mano de obra de la industria del alcohol a otras industrias en crecimiento, la misma cantidad de mano de obra producirá menos alcohol, lo que significa que se reducirá la productividad media de la mano de obra.

El carácter estructural de la crisis se demuestra con los datos disponibles. El cuadro 6 muestra el desequilibrio entre la oferta y la demanda en la industria en los decenios de 1980 y 1990. La diferencia entre la producción y el consumo aparente de alcohol fue mayor a principio del decenio de 1980, y alcanzó su máximo en 1984, en que el excedente fue de más

de 1,3 m^3. Como resultado de este excedente, los precios pagados a los productores comenzaron a caer en 1982 y esta tendencia no se invirtió hasta 1996[70]. A pesar del excedente permanente de alcohol y de la caída sistemática de los precios reales abonados a los productores, no se redujo ni la superficie de terreno destinado a la producción de caña de azúcar ni la oferta de alcohol, como hubiera ocurrido si los mecanismos de mercado hubiesen operado libremente.

Cuadro 6
Producción, consumo aparente y precios del alcohol

Año	Producción (en m^3)	Consumo aparente (en m^3)	Producción: consumo aparente (en m^3)	Índice de precios de los productores (Centro-Sur) (base 1978 = 100)
1982	4 163 000	3 681 697	481 303	86,84
1984	7 861 000	6 550 122	1 310 878	76,97
1986	11 820 000	10 668 365	1 151 635	61,03
1988	11 457 000	11 630 312	-173 312	55,91
1990	11 898 000	11 505 622	392 378	42,64
1992	12 752 000	11 529 764	1 222 236	44,99
1994	11 296 000	12 588 604	-1 292 604	40,36
1996	12 671 000	13 807 201	-1 136 201	56,29
1998	15 307 000	12 733 851	2 573 149	No disponible

Para un producto determinado, el desequilibrio entre la oferta y la demanda sólo existe a un precio dado, cuando este precio se impone artificialmente. El precio es la variable que puede equilibrar la oferta y la demanda y eliminar del mercado cualquier exceso de oferta. Si los precios son suficientemente flexibles, no hay desequilibrio y todo el excedente se consume a un precio suficientemente bajo. Al mantener los niveles de precio artificialmente elevados mediante una comercialización coordinada, la BA y la BBA redujeron la flexibilidad de los precios del alcohol y dañaron el funcionamiento del mercado, estimulando la acumulación de reservas. El impacto de las empresas mixtas sobre los precios puede verse en el gráfico 2.

Gráfico 2
Evolución de los precios del gas y del alcohol, 198/99 (en reales brasileños)

Fuente: FIPE/ESALQ.

Conviene señalar que el aumento de los precios del alcohol podría haberse conseguido con los mecanismos del mercado. La reducción de precios hizo que varias empresas no resultaron rentables, en particular las empresas con mayores costos de producción. Si los mecanismos del mercado hubiesen operado libremente, varias empresas habrían quedado eliminadas del mercado, lo que habría reducido la oferta de alcohol y equilibrado la oferta y la demanda, con el consiguiente aumento del precio. La solución del cártel también provoca aumentos de precios, pero no elimina de la industria a las empresas poco eficientes, por lo que la industria absorbe unos recursos que podrían haberse destinado a actividades más eficientes[71]. En general, parecía que las empresas mixtas trataban de impedir los ajustes estructurales en la industria, que se aplazaron durante años debido a los incentivos públicos, a las presiones políticas o a las imperfecciones del mercado. Además, como el alcohol es un ingrediente de la gasolina, al aumentar los precios del alcohol, la BA y la BBA habrían hecho aumentar los costos en todas las industrias, lo que habría afectado negativamente la competitividad de la economía brasileña. Parece, por lo tanto, que la decisión de vetar las dos empresas mixtas fue una decisión adecuada. Una interpretación razonable es que las dos empresas

mixtas parecían formar un cártel y que, por lo tanto, merecían una multa. La formación de la BA representó una reducción coordinada del 15% de la oferta de alcohol en el mercado de la región Centro-Sur. La transferencia de inventarios a la BA, decisión que requería la aprobación de sus accionistas, que son a su vez productores de alcohol, resolvió un difícil problema en la aplicación de las decisiones del cártel. Otras características del mercado facilitaron la aplicación del cártel. Esta industria opone obstáculos considerables a la entrada de nuevos candidatos, debido en particular al exceso de capacidad. La elasticidad de la demanda en función del precio es escasa y, a corto plazo, no hay sustitutos para el alcohol[72]. El gran número de participantes en el cártel hizo que la coordinación entre empresas resultase difícil, pero la constitución de la BBA, al centralizar la distribución del alcohol de los miembros de la coalición, eliminó prácticamente este problema. La BBA resolvió también el problema de los incentivos para burlar los acuerdos del cártel, ya que hizo más fácil la vigilancia y la detección. Así pues, hay razones para reconocer que había fuertes argumentos económicos en favor de la hipótesis del cártel invocada por la SEAE y la SDE.

Los casos de la BBA y la BA ilustran cómo puede utilizarse un acuerdo de exclusiva territorial con fines anticompetitivos. Al monopolizar la distribución de alcohol en la región Centro-Sur, la BA habría podido aumentar unilateralmente los precios del alcohol. Esta situación de monopolio, unida a la reducción coordinada de la oferta como resultado de la creación de la BA-BBA parecía ser una estrategia innovadora para aplicar un acuerdo tipo cártel destinado a reducir la oferta de alcohol y la caída de los precios. Esto plantea una cuestión interesante para las economías en transición: el argumento del "cártel de crisis". ¿Debe eximirse temporalmente a las industrias en crisis de los países en desarrollo de la legislación antitrust? ¿Cómo se aplicaría el argumento del "cártel de crisis" al caso del alcohol?

4.3 El argumento del cártel de crisis

Según la teoría económica, el argumento del cártel de crisis únicamente tiene sentido cuando se dan por lo menos dos condiciones. En primer lugar, la crisis debe ser de carácter estructural. En segundo lugar, la solución debe depender de una excepción antitrust. Para comprender esta segunda condición conviene examinar un ejemplo basado en un mercado oligopolístico con un exceso de oferta donde los precios no se reducen porque las industrias hacen presión ante el gobierno para que conceda subvenciones a fin de compensar sus pérdidas a corto plazo[73]. En esta situación oligopolística, cada una de las empresas puede considerar preferible no incurrir en los costos que implica la

reducción de capacidad, con la esperanza de que lo hagan los competidores, en cuyo caso se beneficiará del aumento de precios (y de la viabilidad económica a largo plazo de la industria) sin los costos correspondientes (aprovechándose de los esfuerzos realizados por todos los demás). Puesto que todos los socios piensan igual, el posible resultado de este juego podría ser una situación que implique exceso de capacidad, reducción de precios y grupos de presión para obtener subvenciones.

Este razonamiento refleja el clásico "dilema de los prisioneros", en que no puede exigirse la cooperación individual habida cuenta de los beneficios que se esperan del juego. En esta situación, permitir cierta comunicación entre los agentes podría ser la mejor forma de lograr la cooperación. Por esta razón podría resultar útil una autorización antitrust -incluso caso por caso- para permitir a las empresas concertar acuerdos legales para reducir la capacidad. La Comisión Europea parece aceptar esta justificación para conceder exenciones a los cárteles de crisis[74].

En la decisión Stiching Baksteen, por ejemplo, la Comisión manifestó que, en ausencia del cártel de crisis, "el resto de los participantes, en su calidad de principales productores, no habrían decidido autónoma e individualmente reducir sus capacidades si no hubiesen tenido la certeza de que sus competidores harían lo mismo[75]. En los casos anteriores, sin embargo, la Comisión se había negado a conceder la exención a un cártel de crisis de los productores neerlandeses de cemento, basándose en el argumento de que las medidas adoptadas por los participantes en el cártel -que habían celebrado un acuerdo para la asignación de cupos para los Países Bajos juntamente con la fijación de precios y condiciones de venta uniformes- no eran necesarias para resolver el problema[76].

En el caso del Brasil, aunque se reconoce que la crisis es estructural, el segundo requisito -que el cártel de crisis tenga sentido económicamente- no parece haberse cumplido. Como se indicó antes, es poco probable que la reducción de capacidad -principalmente mediante la eliminación de empresas- no se hubiese producido si no se hubiese aprobado el cártel. La estructura de la industria del alcohol dista mucho de ser oligopolística: la mayor cuota de mercado es aproximadamente del 20%, y son muchas las empresas con cuotas de mercado inferiores al 5%. En este contexto, una medida estratégica no es una hipótesis razonable. Al incurrir en pérdidas como consecuencia de la reducción de los precios, las empresas menos eficientes quedarían eliminadas del mercado hasta el momento en que la reducción de la oferta hiciese que los precios aumentasen por encima de los costos medios a largo plazo y desapareciese el exceso de capacidad.

Además, teniendo en cuenta que los recursos económicos son limitados, al mantener los precios del alcohol elevados artificialmente, la BA y la BBA habrían tenido que asignar recursos a esta actividad, desviándolos de otras actividades que tienen más valor para la sociedad, o a actividades en las que hubieran sido más productivos. Esta actividad es parte de la actividad agrícola global, en la que el Brasil está en situación de ventaja comparativa, y una inversión excesiva en esa actividad podría significar una inversión insuficiente en otras industrias de exportación, como el jugo de naranja, la soja o el café.

5. CONCLUSIONES

Durante el decenio de 1990, varios países en desarrollo actualizaron o promulgaron leyes antitrust como parte de las reformas orientadas de mercado. El razonamiento fue que una política antitrust adecuada podía promover la competencia y mejorar el bienestar de los consumidores. Con el fin de destacar algunas de las dificultades que supone la aplicación de controles sobre las fusiones en los países en desarrollo, el presente estudio se ha centrado en cuatro casos de fusiones en el Brasil que son razonablemente coherentes con los fundamentos económicos de la legislación antitrust del Brasil. Además de las cuestiones técnicas, en este estudio se ha prestado atención a algunos factores ideológicos y políticos que pueden dificultar el control de las fusiones en particular, y la aplicación de las normas antitrust en general, en las economías en transición.

La conclusión general de este documento es que una aplicación rigurosa de las medidas de control de las fusiones responde a diversas preocupaciones expresadas por las economías en transición. La competitividad internacional, por ejemplo, puede ser tenida en cuenta al examinar las pretendidas eficiencias. El hecho de considerar los cárteles de crisis y la adquisición de las empresas en dificultades como medidas para mejorar la eficiencia económica -una preocupación cada vez mayor a medida que las reformas del mercado obligan a una reasignación económica de los factores- también es totalmente coherente con el análisis antitrust. Finalmente, tal vez sea necesario evitar algunas fusiones verticales para fortalecer la competencia.

De este análisis no se desprende que las economías en transición necesiten una intervención antitrust mayor o menor que las economías desarrolladas. Lo que ocurre más bien es que las economías en transición, al igual que las economías de mercado, pueden necesitar que se apliquen mejor las normas antitrust. El análisis ilustra hasta qué punto un control de las fusiones basado en unos principios económicos coherentes puede haber contribuido a mejorar el bienestar de los consumidores, a promover la competencia y a fomentar el crecimiento económico en el Brasil.

Una aplicación mejor de las normas antitrust depende de varios factores institucionales, incluso mejoras en la capacidad institucional, que son demasiado complejos para ser examinados aquí. Sin embargo, conviene señalar uno de estos mecanismos institucionales: las "directrices" para el análisis antitrust. Aunque la legislación difiere de un país a otro, hay un mayor o menor consenso por lo que respecta al análisis económico en que se basa la aplicación de las normas antitrust. En este sentido, podría resultar útil la definición de patrones o "algoritmos" para la adopción de decisiones en las

esferas en que se ha llegado a un consenso, como se hace en este tipo de documento.

Aunque el presente estudio centra la atención en los casos de fusiones, muchas de las técnicas económicas presentadas pueden aplicarse a casos distintos de las fusiones. Por ejemplo, la definición del mercado pertinente es necesaria prácticamente en todos los casos antitrust, en tanto que las condiciones de acceso al mercado son útiles para examinar la justificación económica de la depredación. Aunque en este análisis se destaca el impacto local de los casos examinados, todos ellos tienen repercusiones internacionales, ya sea en el ámbito regional o mundial. Gerdau-Pains es un caso típico de Mercosur, la creación de AmBev afectó a las condiciones de competencia de la industria cervecera de América del Sur y tanto el caso CVRD como el de Alcohol tuvieron claras consecuencias para el bienestar económico de los países que importaban mineral de hierro y azúcar. Así pues, estos casos ponen de relieve la importancia de la cooperación intergubernamental, ya sea regional o multilateral, para evitar controversias mercantilistas en la aplicación de las normas antitrust.

Referencias

Baker JB (1996). Product differentiation through space and time: Some antitrust policy issues. *Antitrust Bulletin,* 42.

Baker JB and Rubinfeld D (1999). Empirical methods in antitrust litigation: Review and critique. *American Law and Economics Review*, 1 (1/2).

Bork R (1978). *The Antitrust Paradox: A Policy in War with Itself*. Nueva York, Basic.

Carvalho CEV (1995). Voto do Conselheiro Carlos Eduardo Vieira de Carvalho. *Revista do IBRAC*, 2 (4): 73–79.

Castro RF (1995). Voto do Conselheiro-Relator Renault de Freitas Castro no Ato de Concentração n.º 58/95, Requerentes: Companhia Cervejaria Brahma, Miller Brewing Company e Miller Brewing M1855, Inc.

Clark J (2000). Competition policy and regulatory reform in Brazil: A progress report. *OECD Competition Policy Review,* 2 (3).

Coate M and Rodriguez A (1997). *The Economic Analysis of Mergers*. Centre for Trade and Commercial Diplomacy. Monterrey Institute of International Studies. Monterrey, California, CTCD.

Considera C Y Correa P (2002). The political economy of antitrust in Brazil: From price control to competition policy. Paper presented at the 20 02 Fordham Conference. Nueva York, Fordham University, 31 Oct.–1 Nov.

Correa P (1998). The role of merger guidelines in the enforcement of antitrust law: El caso Anheuser-Busch-Antárctica. *Journal of Latin American Competition Policy*, Diciembre.

Correa P (1999). The effect of trade liberalization on market power: The case of Brazilian manufacturing. *World Competition Law and Economics Review*, 22 (4): 129–140.

Correa P (2001). Mergers in infrastructure industries. Paper presented at the Inter-American Development Bank's Conference on Competition Policy in Infrastructure Services. Washington, D.C., 23–24 de abril.

De Paula GM (2000). Mudanças Patrimoniais na Indústria de Minério de Ferro e seus Impactos na Competitividade da Siderurgia Brasileira. Relatório de Pesquisa. Universidade Federal de Uberlândia. Mimeo.

The Economist (1999). Flag of convenience. 5 de agosto.

Elzinga K (1990). The beer industry. En: Adams W, ed. *The Structure of the American Industry*. Macmillan.

Fiebig A (1999). Crisis cartel and the triumph of industrial policy over competition law in Europe. *Brooklyn Journal of International Law*, 25 (3): 607–638.

Greer DF (1993). Beer: Causes of structural change. En: Deutsch L, ed. *Industry Studies.* Prentice-Hall.

Issler JV and Resende M (1999). *Demanda Residual para o Setor de Cerveja no Brasil: um Estudo Econométrico*. Mimeo.

Katz I and Melcher R (1997). Is Brazil antitrust or anti-foreigner? *Business Week*, - edición internacional, 21 de julio.

Khemani S and Dutz MA (1995). The instruments of competition policy. En: Frischtak C, ed. *Regulatory Policy and Reform: A Comparative Perspective*. Washington, D.C., El Banco Mundial.

Kovacic WE (1998). Merger enforcement in transition: Antirust controls on acquisitions in emerging economies. *University of Cincinnati Law Review,* 1075.

Kovacic WE y Shapiro C (2000). Antitrust policy: A century of economic and legal thinking. *Journal of Economic Perspectives,* 14 (1): 43–60.

Lockhart JS (1999). The role of economics and economists in competition cases. *OCDE Journal of Competition Law and Policy,* 1 (1).

Malard NT (1996). Voto da Conselheira Neide Teresinha Malard. *Revista do IBRAC*, 3 (3): 35–67.

Moreira, MM y Correa P (1998). A first look at the impacts of trade liberalization on the Brazilian manufacturing industry. *World Development*, 26 (10): 1859–1874.

Newberry DM (1992). The safety net during transformation: Hungary. En: Clague C y Rausser G, eds. *The Emergence of Market Economies of Eastern Europe*.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2000). When Should Regulated Companies Be Vertically Separated? DAFFE/CLP/WP2(99)6/REV1. París, OCDE.

Organización de Estados Americanos (1998). Inventory of Domestic Laws and Regulations Relating to Competition Policy in the Western Hemisphere. Washington, D.C., OEA.

Page WH (1998). Antitrust Review of Mergers in Transition Economies: A Comment, with Some lessons from Brazil. Mimeo.

Pereira JM (1995). Relatório e voto do Conselheiro Relator. *Revista do IBRAC*, 2 (4): 55–70.

Pittman R (1990). Railroads and competition: The Santa Fe/Southern Pacific merger proposal. *Journal of Industrial Economics,* 39: 25–46.

Posner RA (1976). *Antitrust Law: An Economic Perspective*. Chicago y Londres, University of Chicago Press.

Posner RA (2000). Antitrust in the new economy. *John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 106.* Facultad de Derecho, Universidad de Chicago.

Rey P y Tirole J (1996). *A Primer on Foreclosure*. Handbook of Industrial Organization, Vol. 3. Ámsterdam, Países Bajos.

Riordan MH y Salop SC (1995). Evaluating vertical mergers: A post-Chicago approach. *Antitrust Law Journal,* 63 (2): 513–568.

Rodriguez A y Coate M (1998). *Pitfalls in Practice: An Application to Three Cases*. Mimeo.

Santacruz R (2000). Voto Vogal Conselheiro Ruy Santacruz – Ato de Concentração n.08012.005846/99-12. *Revista do IBRAC*, 7 (6): 235–305.

SEAE y SDE (2001). *Horizontal Merger Guidelines.*

SEAE (1999a). Parecer Técnico n.º 162/99 COGDC/COGPA/SEAE/MF.

SEAE (1999b). Parecer Técnico n.º 188/99 COGDC/COGSE/SEAE/MF.

Shapiro C (1995). Mergers with differentiated products. Available at *www.antitrust.org/law/US/shapSpeech.html.*

Silva LHS (1997). Voto da Conselheira-Relatora Lúcia Helena Salgado e Silva no Ato de Concentração n.º 83/96. Requerentes: Companhia Antárctica Paulista de Bebidas e Conexos e Anheuser-Bush International, Inc. 10 de diciembre de 1997.

Soares MM (1995). Voto do Conselheiro Marcelo Monteiro Soares. *Revista do IBRAC*, 2 (4): 79–90.

Souza JG (1996). Parecer Procurador no. 15/95. *Revista do IBRAC*, 3 (3).

UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000*. Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta E.00.II.D.20, ISBN 92-1-112490-5, Nueva York y Ginebra.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos (1984). *Horizontal Merger Guidelines*.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos y Comisión Federal de Comercio (1992). *Horizontal Merger Guideline*s. Antitrust Trade Regulation Report. No. 1559. Véase también *www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horiz_book/ toc.html .* Williamson O (1968). Economies as an antitrust defence: The welfare tradeoffs. *American Economic Review* 58: 18–36.

Wood DP (1999). The role of economics and economists in competition cases. *OCDE Journal of Competition Law and Policy*, 1 (1): 82–104.

Notas

[1] Véase UNCTAD (2000) y OAS (1998). Se adoptaron o actualizaron las leyes antitrust en algunas pequeñas economías latinoamericanas, como Costa Rica y Panamá; en algunas antiguas economías planificadas importantes de Europa, como la República Checa y Hungría; en varios países de África, como Sudáfrica y Côte d'Ivoire, y también en países asiáticos como Tailandia e Indonesia.

[2] Posner (2000) afirma que la falta de capacitación técnica podría afectar incluso a los países maduros cuando tienen que hacer frente a los importantes problemas dinámicos que suelen plantearse en los casos antitrust en relación con industrias innovadoras. Por lo que respecta al papel de los factores económicos en el análisis y aplicación de las leyes antitrust véase, por ejemplo, Posner (1976), Bork (1978), Lockhart (1999) y Wood (1999). La coherencia entre los principios económicos y el resultado de la aplicación de las leyes antitrust puede verse comprometida bien por no comprenderse plenamente los instrumentos microeconómicos necesarios (ya que la teoría de la organización industrial evoluciona constantemente) o porque se desconocen hechos importantes (dado que la asimetría de la información caracteriza siempre la interacción entre los sectores público y privado). Para un análisis histórico de la relación entre la doctrina legal y la investigación sobre las organizaciones industriales en los Estados Unidos, véase Kovacic y Shapiro (2000).

[3] Véase Page (1998).

[4] Newberry (1992) ilustra la importancia de las redes de seguridad par la evolución de las reformas económicas en Europa oriental. Considera y Correa (2002) adoptan una perspectiva histórica de las relaciones entre los sectores público y privado en la economía del Brasil para ilustrar hasta que punto esta relación puede afectar la política antitrust en la actualidad.

[5] Para un análisis de las dificultades que supone la aplicación de los controles en casos de fusiones en los países en desarrollo véase, por ejemplo, Kovacic (1998). Page (1998) examina, sobre la base de algunos ejemplos del Brasil, hasta qué punto la aplicación de las políticas antitrust puede verse afectada por ideologías intervencionistas y la búsqueda de rentabilidad. Rodriguez y Coate (1998) cita casos del Brasil, los Estados Unidos y Venezuela para ilustrar algunos errores típicos en la aplicación de los controles de las fusiones. Correa (1998) muestra hasta qué punto una interpretación errónea de los objetivos de las políticas antitrust -cuando no existe un criterio analítico explícito- puede constituir un obstáculo para la formación de empresas mixtas favorables a la competencia en el Brasil.

[6] Aunque ya se habían hecho algunos intentos anteriormente, la primera ley antitrust del Brasil fue la Ley Nº 4137/62, introducida a principios de 1960. En los decenios de 1970 y 1980, sin embargo, las fuerzas del mercado casi nunca actuaron libremente. Durante mucho tiempo, el Gobierno ejerció un amplio control sobre los precios. Los reglamentos restringían la entrada de otras empresas. Los elevados aranceles protegían a las empresas locales contra la competencia internacional, y se utilizaron subvenciones en sectores concretos para tratar de mejorar los resultados de las exportaciones. El Gobierno era propietario de una parte importante de las

principales empresas del país. Y sobre todo, la elevada inflación producía distorsiones en los precios relativos.

[7] En 1994, ya se había producido una importante liberalización del comercio al reducirse los aranceles en el sector manufacturero a un 20% como promedio. Varias empresas públicas fueron privatizadas, se suspendieron la mayor parte de los controles de precios y se introdujo con éxito un plan de estabilización. Este plan, denominado el Real Plan se basaba en la introducción de una nueva moneda y estrictas políticas fiscales y monetarias, y consiguió reducir la inflación a niveles normales. Para un análisis del proceso de liberalización del comercio, véase Moreira y Correa (1998). Correa (1998) examina con más detalle hasta qué punto la liberalización del comercio afectó al poder del mercado en la economía del Brasil.

[8] Los motivos para recurrir ante los tribunales son los mismos que para cualquier decisión administrativa, y no son exclusivos de la ley sobre la competencia. Para un análisis de la legislación y la política sobre la competencia en el Brasil, véase Clark (2000).

[9] Ahora bien, controlar las fusiones cuando no existen las directrices correspondientes tiene como consecuencia que el resultado de cada investigación dependa en exceso de la valoración del funcionario encargado del asunto, lo cual puede reducir la coherencia entre la realización de la fusión y los principios económicos.

[10] Después de que el CADE decidiera imponer condiciones para la formación de una empresa mixta entre Anheuser-Busch y Antárctica, Business Week, por ejemplo, se preguntó si esta decisión era antitrust o "antiextranjera" (véase Katz y Melcher, 1997). El *Wall Street Journal* cuestionó el fundamento jurídico y teórico de esta decisión. *The Economist* (1999) puso de relieve hasta que punto unas ideas nacionalistas dudosas ponían en peligro la competencia local, y cómo la decisión AmBev podía afectar la evolución de la política sobre la competencia en el Brasil: "El Pacto Brahma-Antárctica sentaría un peligroso precedente si fuese aprobado. Los brasileños deben ser cautos con lo que ellos llaman *ufanismo* -un nacionalismo sentimental exagerado- y no dejar que las grandes empresas monopolísticas pongan la bandera ante sus ojos".

[11] El lector debe tener presente que las decisiones antitrust en estos casos suelen prestarse a controversias, ya que los fundamentos microeconómicos son menos claros y los efectos de la falta de información más importantes. En este sentido, las decisiones no pueden calificarse de "correctas" o "equivocadas". Por esta razón, las conclusiones de este estudio deben verse como una opinión, necesariamente parcial, en cuanto al grado de coherencia entre la decisión tomada por las autoridades, los hechos y los principios microeconómicos que fundamentan el caso.

[12] En el momento de la fusión, la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Finanzas (SPE) tenía las competencias legales que actualmente tiene la SEAE.

[13] Para más detalles véase Souza (1996).

[14] Esta idea se conoce también con el nombre de teoría de Williamson, ya que Williamson fue el primero que la sugirió (1968), o teoría del "equilibrio", ya que

representa simplemente un análisis de los costos y beneficios de las fusiones y adquisiciones para el bienestar económico. De acuerdo con esta teoría, la autoridad antitrust actúa como un planificador social que tiene en cuenta sobre todo la función utilitaria de bienestar social y hace caso omiso de las consecuencias redistributivas del ejercicio del poder de mercado (transferencias de los consumidores a los productores). Aunque olvidar las consecuencias redistributivas en los análisis antitrust es algo frecuente, esto plantea los mismos problemas que en cualquier otro análisis económico. Conforme a otra teoría, que tiene en cuenta únicamente el interés del consumidor, una fusión debe impugnarse si provoca un aumento de precios. En el caso de las transacciones que reducen la competencia, esto significa que las ganancias de eficiencia deben ser suficientemente importantes para impedir un aumento de los precios. Finalmente, es posible que algunos países tengan en cuenta objetivos no económicos al tomar una decisión sobre las fusiones. No corresponde examinar en este documento si es apropiado que el control de las fusiones se centre en objetivos distintos de los objetivos económicos.

15 Véase Departamento de Justicia y Comisión Federal del Comercio de los Estados Unidos (1992). La SEAE y la SDE (2001) siguen la misma terminología. La prueba se lleva a cabo enumerando el grupo de productos y las zonas geográficas facilitadas por las empresas fusionadas. Si estas empresas consiguen imponer con éxito un aumento de precios pequeño pero significativo y no transitorio, esta situación define el mercado pertinente. Sin embargo, si este aumento de precios no resulta rentable, quiere decir que los consumidores han optado por otros productos o suministradores en zonas geográficas próximas. Así, se siguen incluyendo otros productos y zonas geográficas sustitutivas hasta que se llega al grupo menor de productos y zonas geográficas en que el aumento de precios resulta rentable, y que constituye el mercado pertinente.

16 En los análisis antitrust es corriente considerar como cuota del mercado pertinente a las empresas capaces de introducirse en el mercado con rapidez, sin incurrir en importantes costos irrecuperables.

17 Se utilizan índices normalizados de concentración para determinar si la operación provoca inquietud en cuanto a la coordinación entre rivales. Los índices más corrientes son el C4 y el C8 (la suma de la cuota de mercado de las cuatro o de las ocho empresas más importantes del mercado) y el índice Hirschmann-Herfindahl (HHI - la suma del cuadrado de la cuota de mercado de todos los participantes). Pueden definirse niveles críticos de inquietud en cuanto a la limitación de la competencia con el fin de determinar "refugios seguros", basados en el índice HHI tras una fusión y en sus variaciones, como se hace en los Estados Unidos. Además de considerar el ejercicio unilateral de poder de mercado, el análisis de las fusiones puede considerar también la posibilidad de que una fusión aumente el riesgo de colusión entre los participantes en los mercados pertinentes.

18 En la teoría económica, el poder de monopolio -la diferencia entre el precio y el costo marginal como fracción del precio- se considera generalmente como el concepto económico significativo, y el poder de mercado se utiliza sólo como un sinónimo aproximado. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, puede ser útil considerar el poder de mercado como la capacidad para aumenta los precios por encima del nivel de

competitividad (y no el aumento en sí mismo), ya que una elevada cuota de mercado, que constituye una condición necesaria para que haya poder de monopolio en los mercados antitrust debidamente definidos, es por lo general más fácil de verificar que la rentabilidad del aumento de precios. Las autoridades ahorrarían esfuerzos suspendiendo el análisis de las fusiones cuando un caso no implique suficiente poder de mercado para suscitar preocupaciones anticompetitivas.

[19] La entrada es fácil si es rápida (generalmente menos de dos años) y si la movilidad del capital es suficientemente elevada para permitir la integración efectiva de las nuevas empresas en la industria, lo que implica, entre otras cosas, planificación y diseño de los productos, estudios de mercado, permisos, construcción y explotación de la planta, comercialización y distribución. La entrada de nuevas empresas es rentable cuando su escala mínima viable (MVS) es superior a las oportunidades de venta con que se enfrentarán. Esta escala viable es el nivel mínimo de ventas anuales que la nueva empresa debe alcanzar para obtener un rendimiento adecuado de su capital. La entrada de una nueva empresa puede contribuir, pero sin ser suficiente, a que los precios del mercado vuelvan a los niveles anteriores a la fusión. Esto es lo que ocurre cuando los activos necesarios para la entrada en el mercado no son perfectamente divisibles, por lo que tal vez las nuevas empresas no puedan responder a todas las oportunidades de ventas.

[20] Las economías de escala se producen cuando los costos fijos constituyen una parte importante de los costos totales, o cuando se introduce una tecnología más productiva. Las economías de alcance se producen cuando los costos fijos utilizados para la producción de un producto pueden compartirse con otros productos; cuando la utilización de insumos comunes a diferentes productos es óptima si los utiliza únicamente una empresa y no varias; y cuando la distribución y comercialización de recursos son óptimas si los utiliza una empresa y no varias. También pueden realizarse economías en el costo de la transacción cuando los costos de preparación y ejecución de los contratos son elevados, cuando los costos de investigación de los insumos son también elevados y cuando se vende la información pertinente para la investigación de un producto. La apropiación de las externalidades positivas por las empresas fusionadas puede producirse sobre todo cuando se aprovechan los efectos tecnológicos repercutibles, cuando se racionaliza la oferta en industrias con exceso de capacidad, y cuando se dispone de más y mejor información para facilitar el proceso de adopción de decisiones.

[21] Además, en algunos regímenes, el examen de las eficiencias se considera únicamente en los casos en que los efectos anticompetitivos no son demasiado importantes: las eficiencias raramente justifican una fusión que conduzca a una situación de monopolio o cuasimonopolio.

[22] Véase Soares (1995), pág. 84.

[23] Un análisis del interés económico parecería aconsejar condiciones incluso más estrictas, ya que el efecto de la salida de una empresa no supondría una pérdida total de activos, puesto que los activos no específicos podrían reasignarse a otras industrias.

[24] Ato de Concentração (fusión) Nº 08012.005846/99-12.

[25] Las diversas marcas existentes, con características materiales e imagen distintas, atienden a distintos gustos y preferencias de los consumidores. Dos comisionarios no quisieron participar en la adopción de la decisión a causa de posibles conflictos de interés y un comisionario se pronunció en favor de la prohibición total de la transacción. Cuando se adoptó la decisión, las ventas de Bavária no llegaban a un 4% de las ventas realizadas en el país. Entre las medidas complementarias figuraban: a) dar al propietario de Bavária acceso al sistema de distribución de Brahma durante un período de cuatro años como mínimo; b) ofrecer a cinco fabricantes regionales de cerveza acceso al sistema de distribución de Brahma; c) prohibir el cierre de instalaciones antes de ponerlas en venta; d) realizar un programa de formación y reasentamiento de los trabajadores desplazados durante cuatro años, y e) prohibir la concertación de acuerdos de exclusividad con puntos de venta al por menor.

[26] Como en el caso típico de la competencia en situación de monopolio, la idea general a este respecto es conseguir que las empresas actúen independientemente al fijar los precios de sus productos de marca. Aun cuando las operaciones con productos distintos plantean también cuestiones en relación con el ejercicio coordinado del poder en el mercado, la atención se centrará en la operación unilateral. De hecho, la posibilidad de actuar con coordinación en los mercados de producciones heterogéneas es inferior a la existente en los mercados de producciones homogéneas.

[27] Ocurre así simplemente porque los productos pertenecerían a mercados diferentes y la transacción se consideraría como una unificación, lo que, en general, lleva aparejado un trato más indulgente por parte de la autoridad antimonopolio.

[28] Véase también un estudio más detallado sobre las fusiones de empresas con producciones distintas en Baker (1996).

[29] En la operación AmBev los elementos eran diversos productos del sector de las bebidas. En el caso de las variedades de té, las bebidas isotónicas y los zumos de frutas, no hubo efecto horizontal, pues únicamente Brahma producía té y bebidas isotónicas y únicamente Antárctica producía zumos de frutas. En el caso de los mercados de agua mineral y malta, la concentración observada no planteó cuestiones importantes en relación con la competencia, pues la parte de AmBev en el agua embotellada era extremadamente reducida y toda la malta obtenida se utilizaba en las operaciones de producción. En este sentido, al contrario de lo que ocurre en otros países, no hay en el Brasil un mercado de la malta. En el mercado de las bebidas no alcohólicas, la formación de AmBev fue de hecho favorable a la competencia, pues creó una empresa que estaba en mejores condiciones para competir con Coca-Cola, la empresa más importante del ramo. Según la región, la parte de Coca-Cola en el mercado está comprendida entre un 37% y un 49%. Los obstáculos opuestos a la entrada en el sector de los precios bajos (*tubaínas*) son reducidos y, por consiguiente, hubo bastantes indicios de que la entrada en este sector obligaba incluso a Coca-Cola a reducir sus precios en años recientes. En el presente análisis sólo se examinan los efectos de la fusión en el mercado de la cerveza.

[30] Véanse Elzinga (1990) y Greer (1993). Véanse también Castro (1995) y Silva (1997).

[31] En 1998, el 74% de las ventas se efectuó en bares y restaurantes y el consumo de cerveza contenida en botellas recuperables fue el 69% del total. Esta característica

en el producto en el mercado brasileño determinará de modo decisivo las conclusiones sobre los efectos de la transacción en materia de competencia. Algunos analistas han afirmado que las preferencias cambian a favor del consumo a domicilio en envases desechables.

[32] Hay una ligera discrepancia entre las definiciones adoptadas por la SEAE y la SDE, pero ello no afecta de modo significativo el fondo de los argumentos.

[33] Como se ha explicado más arriba, al determinar el índice de desviación se hace un cálculo aproximado del volumen de la demanda perdida por las marcas (como consecuencia del alza del precio de una de ellas), que se transferiría a la otra o a las otras marcas de precios no modificados. Por ejemplo, si se elevaran los precios de las marcas de cerveza Brahma y Skol, el 40,5% de los consumidores del mercado Sur estarían dispuestos a pasarse a Antárctica.

[34] El estudio fue realizado por Issler y Resende (1999) y dado a conocer por AmBev. La elasticidad cruzada de la demanda entre dos mercancías indica de qué modo la demanda de una mercancía varía como consecuencia de una modificación del precio de la otra mercancía. En teoría, la elasticidad cruzada negativa existe cuando las mercancías son complementarias y la elasticidad cruzada positiva existe cuando las mercancías son sustitutos. Las estimaciones empíricas no siempre ponen de manifiesto la existencia prevista de la elasticidad cruzada. Este hecho puede deberse a problemas económicos reales, por ejemplo, a la acumulación por los consumidores de existencias durante campañas de promoción, o a factores más técnicos, entre ellos la capacidad de reacción de las estimaciones frente a la forma funcional utilizada. Véase un estudio reciente sobre este tema en Baker y Rubinfeld (1999).

[35] Más concretamente, los resultados comunicados indican que a) la marca Brahma sustituye a la marca Antárctica en el mercado de la cerveza embotellada tanto a corto como a largo plazo; que b) no es posible aceptar la hipótesis de que Brahma es un sustituto tanto de Antárctica como de Kaiser, a largo o a corto plazo; que c) no es posible aceptar la hipótesis de que Brahma es un sustituto de Antárctica o de Kaiser en el mercado de la cerveza enlatada a corto o a largo plazo; que d) los resultados relativos a las marcas Antárctica no son teóricamente compatibles (presentan signos negativos) o no son estadísticamente fiables; que e) no es posible aceptar la hipótesis de que la marca Kaiser es un sustituto de Brahma o de Antárctica en el mercado de la cerveza embotellada; y que f) Kaiser sustituye a Brahma y a Antárctica a largo y a corto plazo, en el mercado de la cerveza enlatada.

[36] Por ejemplo, de 1989 a 1996 las inversiones medias en publicidad de las principales empresas, expresadas como porcentaje de sus ingresos netos, fueron las siguientes: Brahma, un 2,5%; Skol, un 2,6%; Antárctica, un 3,3%; y Kaiser, un 5,8%. La publicidad es el instrumento clásico para tratar de establecer una diferenciación entre los productos. El objetivo perseguido es separar a la marca propia de sus competidores más próximos en el espacio de producción, lo que permite cotizar precios superiores a los de los competidores.

[37] En la estructura actual de producción de la industria, hay empresas que están integradas verticalmente (Kaiser) y otras que confían la distribución a otras empresas

(Brahma y Antárctica). Por excepción, hay que mantener un número reducido de camiones indispensables para abastecer los establecimientos en los que el producto se vende sin refrigeración. La posible explicación de este hecho es que los supermercados tienen una capacidad de negociación suficiente para transferir los gastos de distribución a los productores. Los contratos de exclusividad suelen tener una vigencia de cinco años, garantizan siempre a la marca un monopolio de distribución en un espacio determinado y suelen designar a los distribuidores exclusivos de una sola empresa (Brahma o Antárctica). Los distribuidores independientes son también empresarios que hacen inversiones y, por este motivo, pueden considerar que no tienen económicamente interés en distribuir una nueva marca.

38 Este valor de un volumen mínimo de producción eficiente está en armonía con las informaciones facilitadas por el Banco Nacional de Desarrollo (BNDS), el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y los cálculos expuestos en los estudios económicos. A juicio del BNDS, el volumen mínimo de una producción viable de una fábrica es de 3 millones de hectolitros al año. La cuantía de las inversiones necesarias para crear una cervecería con este volumen de producción estaría comprendida entre 150 y 180 millones de reales.

39 Santacruz (2000) ha calculado que la aplicación del criterio habitual al presente caso daría como resultado un valor total de 200 millones de dólares. La SEAE y la SDE han tomado en consideración valores análogos, lo que supondría reducciones de costo de un 5%, mucho más en armonía con la realidad internacional.

40 Bavaria tenía una parte muy reducida del mercado y actuaba en un sector muy concreto de éste (por ejemplo, su estrategia publicitaria estaba totalmente encaminada a conquistar a los consumidores del llamado "country-style" y tenía muy poco atractivo para el mercado nacional en su conjunto). En este sentido, era difícil que Bavaria fuera considerada como una alternativa para los consumidores de las tres marcas brasileñas de calidad superior dominadas por AmBev.

41 El hecho de que un fabricante ocupe una gran parte del mercado es solamente una condición necesaria para concluir que un acuerdo vertical es perjudicial para los consumidores. Por consiguiente, los acuerdos verticales de AmBev no se deben prohibir por sí mismos, sino que deben ser objeto, más bien, de una evaluación individual.

42 Podría ser también necesario transferir dos fábricas situadas en los mercados Sur y Centro oeste, en los que solamente Brahma y Antárctica disponían de elementos de producción. Una posibilidad viable sería vender el establecimiento Skol, como propuso la SEAE. Las instalaciones de producción Skol se podían determinar con rapidez, los contratos de distribución de los productos de esta marca estaban en vigor y la marca estaba circunscrita al mercado de la cerveza, lo que significa que su transferencia no tendría efectos externos negativos sobre las inversiones de AmBev en publicidad.

43 Véase un examen más detenido de esta cuestión en Khemani y Dutz (1995). Otro aspecto es el hecho de que los monopolios internos pueden dar lugar a elementos de calidad inferior y de precios más elevados, lo que repercute negativamente sobre la actividad global de la economía. Este es uno de los errores que se pueden hacer cuando se adopta un criterio de equilibrio parcial con respecto a los problemas del

mundo real, olvidando que la mayoría de estos problemas tiene efectos de "equilibrio general".

[44] De hecho, Anheuser-Busch y Miller son ejemplos de dos grandes fabricantes internacionales de cerveza que han tratado de penetrar en el mercado brasileño. En 1996 Antárctica creó una empresa mixta con Anheuser-Busch (AB) con objeto de establecer una asociación para la fabricación, comercialización y venta de cerveza Budweiser en el Brasil, así como para aumentar las ventas de cervezas y bebidas no alcohólicas Antárctica en el extranjero. El CADE decidió que se autorizaría la operación a condición de que se acrecentara la parte de AB en el capital social de Antárctica hasta el 30%. Ello implicaba que la empresa estadounidense tendría que aumentar el capital invertido en el Brasil. La empresa mixta se disolvió recientemente porque AB no se ajustó a lo exigido por el CADE para el mantenimiento de la operación. En 1995 Brahma había concertado un contrato análogo con la Miller Brewing Company.

[45] Ahora bien, ¿es que alguien preguntó a los consumidores si estaban dispuestos a pagar este "precio" por la existencia de una multinacional brasileña? Incluso en este contexto, algunos observadores serían partidarios de la operación, con el argumento de que, como los mercados de capital son imperfectos en los países en desarrollo, estas fuentes "alternativas" de financiación podrían reportar beneficios a los consumidores. Esta posibilidad -basada en el análisis del mejor efecto secundario- no se puede aceptar automáticamente sin un estudio cuidadoso.

[46] Ato de Concentração (fusión) nº 08000.013801/97-52.

[47] Para una perspectiva general no técnica de las publicaciones sobre los riesgos de la integración vertical para la competencia, véase Riordan and Salop (1995). Para un resumen más técnico del tema, véase Rey and Tirole (1996). Para un ejemplo de las críticas que hace la escuela de Chicago a la preocupación antimonopolio por la integración vertical, véase Bork (1978). Correa (2001) habla de cómo la integración vertical en las industrias de infraestructura puede ser especialmente dañina para los países en desarrollo.

[48] Entre los sustitutos se encuentran los restantes productores del insumo que produce la empresa integrada, así como los productores de insumos alternativos de la misma calidad y precio.

[49] Esa elasticidad viene determinada por la posibilidad de sustitución por otros insumos y productos por la competencia entre las empresas en el mercado de productos derivados. Además, si el insumo representa únicamente una pequeña porción de los costos de la empresa, la demanda de ese insumo es menos elástica. Asimismo, si la demanda del producto en el mercado de productos derivados no es elástica, existe un riesgo mayor de colusión y/o de coordinación de precios.

[50] Cabe observar también que, en los mercados en que no hay diferenciación entre productos, la competencia tiende a ser menos dura que cuando los productos finales son homogéneos. De este modo, las empresas integradas tienden a ganar menos con la estrategia de limitación de acceso. Además, mientras mayores sean los efectos de esta limitación sobre los costos de los rivales, mayor será el efecto sobre los precios de

los productos en el mercado de productos derivados (a igualdad de condiciones) y las ganancias de la empresa integrada. Asimismo, como sólo los costos variables (marginales) afectan al precio a corto plazo, las estrategias de limitación de acceso que suponen la utilización de insumos que entran en la estructura de costo como costos variables tienden a traducirse directamente en aumentos de precio.

[51] Los monopolios naturales se producen en las industrias con importantes costos fijos, de forma que el promedio de costos baja en general o para una amplia gama de los productos, y resulta menos costoso para una empresa abastecer el mercado que si lo hicieran dos o más empresas.

[52] Véase Pittman (1990).

[53] Durante 1995-1998, aproximadamente un 70 % de la producción de mineral de hierro del Brasil se exportó. La mayoría de los productores de acero se reintegraron a la inversa hacia la producción de mineral de hierro.

[54] En 1998, ninguna de las cuatro líneas ferroviarias que dependían del tráfico a granel de productos agrícolas y mixtos ganó lo suficiente para cubrir sus gastos totales, y sólo dos de ellas cubrieron los gastos de operación. Las líneas férreas que dependían del mineral del hierro, el carbón y otros minerales (entre ellas la EFVM y la EFC) apenas ganaban más de lo necesario para cubrir los costos totales.

[55] Entre 1995 y 1997 se produjeron al menos seis adquisiciones importantes por un total de más de 3.000 millones de dólares de los EE.UU. en activos.

[56] Véase De Paula (2000).

[57] La Samitri afirmó que cada año era más difícil aumentar su volumen de carga en el sistema de logística de la CVRD. La Samitri tenía un contrato anual, válido hasta diciembre de 2002, para transportar 10,5 millones de toneladas métricas a sus clientes en el extranjero, con la opción de 500.000 más. En diciembre de 1999, la CVRD rechazó su oferta de elevar las exportaciones anuales a 12 toneladas métricas.

[58] De hecho, la SDE está investigando los efectos del comportamiento de la CVRD-EFVM sobre la Ferteco (Processo Administrativo nº 08012.006891/99-11 (SDE ex officio-Ferteco)) y sobre la Samitri (Processo Administrativo nº 08012.007285/99-78 (SDE ex officio-Samitri)).

[59] Es importante reconocer que, como el acceso al ferrocarril y las instalaciones portuarias es un insumo fundamental para competir en el mercado de mineral de hierro, la integración vertical podría provocar eficiencias derivadas de la fusión.

[60] Véase, por ejemplo, la OCDE (2000).

[61] Atos de Concentração (fusiones) Nos. 018012.002315/99-55 y 08012.004117/99-67, respectivamente.

[62] Ni la legislación ni la jurisprudencia son suficientemente claras en cuanto al significado del término "empresa mixta" a efectos de la legislación antitrust del Brasil. De aquí que sea corriente utilizar este término con cierta libertad, como parece haber ocurrido en estos dos casos.

[63] En el Brasil, el alcohol anhídrido y el alcohol hidratado se utilizan como combustible de automóviles. El primero no contiene agua y se adiciona a la gasolina; el segundo es una mezcla de alcohol y agua y se utiliza directamente en los automóviles.

[64] Las destilerías anexadas (dependencias productoras de alcohol que se integran con las plantas azucareras) debían contribuir el 15%, y las destilerías autónomas (dependencias productoras independientes) el 10%.

[65] En el Brasil, la notificación de cualquier acto o contrato puede hacerse hasta 15 días después de haberse completado la operación. En consecuencia, cuando la SEAE y la SDE examinaron estos casos, las empresas ya operaban en el mercado.

[66] En este contexto, la prohibición de los contratos de exclusiva territorial permitiría a un distribuidor rival apropiarse de una parte importante (e incluso de la totalidad) de la demanda generada por el esfuerzo de venta. Así pues, los contratos de exclusiva crean derechos de propiedad que protegen los esfuerzos de venta del distribuidor, ya que impiden al suministrador comercializar sus productos a través de otros distribuidores de la misma región. En general, el "parasitismo" consiste en utilizar un producto sin tener que compartir los costos correspondientes. Un agente que se comporta de esta forma causa un perjuicio (que da lugar a un costo adicional) al agente que comparte los costos de fabricar el producto. Los agentes que son víctimas del parasitismo no aprovechan todos los beneficios generados por sus gastos por lo que su incentivo para invertir será menor de lo que hubiera sido si se hubieran aprovechado de todos los beneficios resultantes. Así pues, el agente parásito causa también un perjuicio a la sociedad en su conjunto.

[67] Como ejemplos en que deben darse estas condiciones cabe indicar lo "siguiente": cuando un distribuidor gasta sumas importantes para dar publicidad a un producto que venden también otros distribuidores; cuando el distribuidor debe realizar grandes gastos en los lugares en que se vende el producto, como son los salones de exposición y venta; cuando el distribuidor debe hacer un gasto importante para formar a los vendedores (como ocurre con los productos de la tecnología de la información); y cuando la reputación de un producto depende en medida considerable del servicio de distribución como ocurre con las cadenas de restaurantes de comidas rápidas.

[68] Otra condición es la inelasticidad de la demanda, es decir que al aumentar los precios aumenten los beneficios, no que se reduzcan. Intuitivamente, si un cártel se enfrenta con una demanda elástica, un aumento del precio de un 10%, por ejemplo, provocaría una reducción de la demanda superior a este porcentaje, lo que daría lugar a una pérdida de beneficios (en vez de un aumento de beneficios que es el objetivo último de los cárteles). Otra condición necesaria es que existan obstáculos importantes para la entrada de nuevos competidores. Si otras empresas pueden entrar fácilmente en el mercado, se verán atraídas por el aumento de precios, y la reducción de la oferta conseguida por el cártel se verá contrarrestada, por lo que los precios tenderán a volver a niveles competitivos.

[69] Véase Atos de Concentração (fusiones) Nos. 018012.002315/99-55 y 08012.004117/99-67.

[70] El excedente del combustible de alcohol se debió en parte a la reducción de la demanda de vehículos que utilizaban el alcohol como combustible. Esta reducción de la demanda obedeció, sobre todo, a la falta de confianza del consumidor, que a su vez tuvo su origen en las escaseses de alcohol en el decenio de 1980. Durante este

período, la subida de los precios del azúcar en el mercado internacional indujo a los productores a reducir la producción de alcohol. La caída simultánea de los precios del petróleo hizo que descendieran los precios del combustible de alcohol en el mercado interno.

[71] Para más detalles, véase SEAE (1999a) y SEAE (1999b).

[72] Evidentemente, la gasolina es un sustituto del alcohol. Sin embargo, la sustitución a corto plazo está limitada: los vehículos que funcionan con alcohol no pueden utilizar otros tipos de combustible. A largo plazo, los aumentos de precio pueden inducir a los consumidores a sustituir automóviles que utilizan alcohol por automóviles que utilicen otros tipos de combustible.

[73] También podría pensarse que los fondos extraordinarios proceden de subvenciones recíprocas entre las empresas. Para llevar a cabo una estrategia de subvenciones recíprocas, una empresa privada debe esperar que los beneficios a largo plazo obtenidos de su permanencia en el mercado sean superiores a las pérdidas a corto plazo que el grupo se verá obligado a absorber.

[74] Para un examen crítico de la experiencia europea, véase Fiebig (1999). La jurisprudencia de los Estados Unidos es muy diferente. Durante la Gran Depresión, por ejemplo, la Corte Suprema rechazó la interpretación de que los acuerdos horizontales entre las refinerías de petróleo, para evitar una competencia a ultranza y unos precios ruinosamente bajos, podrían producir beneficios públicos, manteniendo la opinión de que los acuerdos de fijación de precios constituyen *per se* una violación de la Ley Sherman.

[75] Véase decisión de la Comisión 94/296, de 1994, *Diario Oficial* (L.131) 15, 17. En el caso *Synthetic Fibres*, por ejemplo, la Comisión declaró exento un cártel de crisis por vez primera. Los diez productores europeos más importantes se habían puesto de acuerdo para suprimir el 18% de su capacidad de producción. La Comisión concedió permiso para intercambiar información sobre la capacidad de producción y sobre otros cambios importantes en el mercado, pero exigió a las empresas que facilitasen a un fideicomisario toda la información pertinente relativa a la capacidad que había que desmantelar y que permitiesen la inspección de sus plantas.

[76] Véase la decisión de la Comisión 72/468, de 1972, Diario Oficial (L.303) 7.