



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Dictamen firma conjunta

Número:

Referencia: CONC. 1815 - Dictamen - Informe Objeción (Art- Ley 27.442)

SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido al Informe de Objeción del Expediente EX-2021-70811915- -APN-DR#CNDC del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, caratulado: **“INGREDION ARGENTINA S.R.L. Y ARCOR S.A.I.C S/NOTIFICACIÓN ART 9 LEY N.º 27.442”** correspondiente a la operación de concentración económica en trámite ante esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley N.º 27.442 y su Decreto Reglamentario N.º 480/2018.

I. Aclaración metodológica

1. Este Dictamen se realiza en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14º de la Ley N.º 27.442.
2. El presente informe en ningún caso podrá ser considerado pre-juzgamiento o juicio de valor respecto de los actuados, sino un análisis preliminar que se efectúa con los elementos reunidos en esta primera etapa de la investigación, que de ninguna manera constituye la decisión definitiva sobre el asunto sometido a consideración.

II. Descripción de la operación y actividad de las partes

II.1 La operación

3. La operación notificada ante esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante, “CNDC”) consiste en la adquisición del control conjunto por

parte de ARCOR SAIC (en adelante, “ARCOR”) y de INGREDION ARGENTINA S.R.L. (en adelante, “INGREDION”) de INGREAR HOLDING S.A. (en adelante, “HOLDCO”), efectivizada el 3 de agosto de 2021.

4. La transacción se realizó en virtud de un acuerdo de contribución y compraventa de acciones suscripto el 12 de febrero de 2021 por medio del cual ARCOR e INGREDION acordaron, sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones, la conformación de un joint-venture por el que controlarán en forma conjunta las actividades relacionadas con la molienda húmeda de maíz y la comercialización de productos derivados que, previo a la toma de control realizaban cada una de ellas en forma independiente. Dicha toma de control se efectivizó el 3 de agosto de 2021.

II.2. Actividades de las partes en la Argentina

5. ARCOR es un grupo multinacional argentino que se especializa en 3 divisiones de negocios: (i) Alimentos de consumo masivo (alimentos, chocolates, galletas, golosinas, helados, productos lácteos y productos funcionales); (ii) Agronegocios; y (iii) Envases.

6. El grupo ARCOR desarrolla marcas líderes que llegan a más de 100 países, para lo cual cuenta con oficinas comerciales en América, Europa y Asia y más de 40 plantas industriales en Latinoamérica. Las empresas que conforman el Grupo ARCOR a través de las cuales despliega sus 3 divisiones de negocios, son: ARCOR, BAGLEY, CARTOCOR y LA SERENÍSIMA¹.

7. INGREDION, por su parte, es un grupo multinacional estadounidense proveedor de ingredientes que produce principalmente almidón, almidones modificados y azúcares de almidón como jarabe de glucosa y jarabe con alto contenido de fructosa. En Argentina, se dedica a la producción y comercialización de ingredientes, especialmente en base a la molienda húmeda de maíz y sus derivados.

8. La actividad de las partes y del Joint Venture se resumen a continuación:

Tabla N.º 1: Comparación de las actividades de las empresas involucradas en Argentina

GRUPO ARCOR	
ARCOR S.A.I.C	Producción, distribución y venta de productos alimenticios como golosinas, chocolates, helados, mermeladas, conservas, aceite,

	<p>bebidas, jugos en polvo, entre otros.</p> <p>Producción y comercialización de productos derivados de la molienda húmeda de maíz.</p>
BAGLEY ARGENTINA S.A.	Elaboración y comercialización de galletas.
CARTOCOR S.A.	Industrialización y comercialización de cartón corrugado, papeles, materiales plásticos, metálicos, envases flexibles y films plásticos.
CONSTRUCTORA MEDITARRÁNEA S.A.C.I.F.I.	Realización de operaciones inmobiliarias, financieras, de hotelería y gastronomía y comerciales.
GRUPO ARCOR S.A.	Realización de operaciones financieras y de inversión.
MASTELLONE HERMANOS S.A.	Producción, distribución y comercialización de una amplia línea de productos lácteos, tales como leche fluida, quesos, manteca, leche en polvo, crema, dulce de leche y mayonesa.
PAPEL MISIONERO	Fabricación de cartón ondulado y

S.A.I.F.C.	de envases de cartón.
INGREDION	
INGREDION ARGENTINA S.R.L.	Producción y comercialización de ingredientes, especialmente en base a la molienda húmeda de maíz y sus derivados.
Joint Venture ARCOR/ INGREDION	
Procesamiento industrial de maíz mediante el proceso de molienda húmeda, y la posterior comercialización de los siguientes productos derivados de dicho proceso industrial: jarabes, fructuosa, dextrosa, almidones, aceites, gluten feed, gluten meal, germen, glucosa, maltodextrina y adhesivos, entre otros.	

Fuente: CNDC sobre la base de información aportada por las notificantes.

9. La operación predente descripta implica la consolidación en una unidad económica de las actividades de la molienda húmeda de maíz y la comercialización de sus derivados² que, con anterioridad a la operación de marras cada una de las empresas involucradas realizaban de manera independiente.

10. Asimismo, y por tratarse ARCOR de un jugador integrado en varios eslabones de la producción de alimentos, bebidas y envases, la presente operación tiene efectos y relaciones verticales, ya que los productos obtenidos en la molienda húmeda de maíz se utilizan como insumo en las industrias mencionadas.

11. A continuación, se realizará un análisis preliminar de los efectos de la operación sobre la actividad de la molienda húmeda de maíz y la comercialización de sus derivados.

III. Evaluación de los efectos de la operación sobre la competencia

III.1 Definición del mercado relevante

12. El complejo maicero se organiza a partir de la producción primaria del grano del maíz. Luego, se presentan sucesivas etapas de transformación hasta el producto final.

13. A diferencia de otros granos, la gran heterogeneidad de productos y tecnologías son características de esta cadena, que resultan en diferentes tipos de molienda y destinos de la producción.

14. Los destinos de la producción de maíz son los siguientes: mercado externo (67%), consumo animal (25%), molienda húmeda y seca de maíz y otras industrias (4%) y producción de etanol (4%).

15. Dentro de las actividades de molienda podemos identificar dos tipos de industria³:

- Industria tradicional, con tecnología más simple y productos poco diferenciados: incluye algunos segmentos de la molienda seca y la elaboración de balanceados para la alimentación animal.
- Industria con mayor tecnología y bienes diferenciados: incluye la molienda húmeda, y algunos segmentos de la molienda seca (snacks) y balanceados de alta calidad para mascotas.

16. La molienda húmeda es la etapa técnica previa y necesaria para la obtención del insumo común a todos los derivados, es decir, el maíz molido.⁴

17. El proceso industrial por el que se separan los componentes del grano de maíz y los productos derivados de este se lleva a cabo a través de la secuencia que se describe a continuación.

18. Una vez que el maíz arriba a la planta industrial, se procede a su tamizado para eliminar todo cuerpo extraño que pudiera haber quedado como producto de su cosecha y transporte. Luego de su limpieza, se lo almacena y desde allí se lo destina al sector de maceración en donde los granos son sometidos a un proceso de humidificación en agua con sustancias químicas, mediante el cual son ablandados para facilitar su posterior molienda, ingresando con una humedad de 14-15% y saliendo con un contenido de humedad del 48%.

19. Una vez macerado, el grano ingresa al proceso de molienda integrado a través de diversas subetapas a lo largo de las cuales el grano es descompuesto en sus distintos componentes: fibra, germen, gluten y almidón.

20. La fibra es procesada con el agua derivada de la maceración y de ello se obtiene el gluten feed que se utiliza principalmente para las raciones de la alimentación animal ya que contiene un mínimo del 21% de proteínas, con alta energía metabolizable y excelente aporte de aminoácidos y vitaminas.

21. El germen del grano, por su parte, es sometido a un proceso industrial mediante el cual se obtiene el aceite crudo de maíz.

22. Adicionalmente, el gluten es sometido a un proceso de centrifugación del cual se obtiene otro alimento para nutrición animal conocido como gluten meal. Contiene más del 60% en peso de proteína y por su gran contenido de beta-carotenos se lo utiliza principalmente como alimento en la industria avícola.

23. Estos tres productos (gluten feed, gluten meal y el aceite crudo) son los subproductos derivados de la molienda húmeda.

24. El producto principal de todo el proceso industrial es el almidón, el cual una vez purificado constituye una solución lechada que, según el grado de procesamiento posterior, puede ser destinado a la obtención de distintos productos:

- Almidón seco: surge de secar el almidón sin proceso industrial ulterior;
- Almidones modificados – dextrinas – adhesivas: se derivan de someter el almidón secado a un proceso de modificación de sus propiedades por tostado; y
- Glucosa: es la derivación de someter al almidón seco a un proceso de conversión ácida o enzimática mediante la utilización de las enzimas “alfa” y “beta” amilasa y glucoamilasa. Una vez refinado y sometido a un proceso de evaporación se obtiene el jarabe de glucosa.

25. Del proceso de evaporación se puede pasar a procesos de conversión enzimáticas de mayor complejidad conocido genéricamente como sacarificación y que involucra distintas operaciones: Colorante caramelo; Maltodextrina; Dextrosa; y Maltosa.

26. Asimismo, sometiéndose al almidón convertido en dextrosa a otra conversión enzimática en una columna isomerizadora, se obtiene un jarabe de fructosa de primera generación conocido como Fructosa 42, ya que posee 50% de dextrosa y 42% de fructosa.

27. Sometido este jarabe a un proceso ulterior que retiene la fructosa y libera la dextrosa se obtiene otro jarabe con un 90% de fructosa, que se combina con el anterior y se obtiene así el jarabe de 55% de fructosa (Fructosa 55).

28. El jarabe de 55% se usa principalmente en bebidas sin alcohol y aperitivos. En las bebidas sin alcohol, brinda al embotellador ventajas logísticas, requiere menores inversiones, permite

simplificaciones de proceso. El de 42% se emplea en bebidas gaseosas, alcohólicas, jugos, fabricación de panificados y galletitas. En panificados cumple el doble papel de edulcorante y como humectante y texturizador.

29. Conforme surge del informe del INTA (2010)⁵, por cada 100 kg de maíz en base seca, se obtienen 67 kg de almidón, 9 kg de germen, 8 kg de gluten meal y 16 kg de gluten feed⁶. De la industrialización del almidón se obtiene 25% de glucosa, 1% de dextrosa, 18% de fructosa 42 y 46% de fructosa 55.

30. Esta CNDC no ha definido de manera taxativa el mercado relevante del producto para operaciones donde haya sido analizada la cadena industrial de la molienda húmeda de maíz.

31. En base a un análisis de la jurisprudencia comparada, las partes proponen definir el mercado relevante de producto como el de almidones, endulzantes y coproductos (aceite, gluten y germen). Asimismo, al analizar los efectos de la operación dentro de los endulzantes, las partes han incluido al azúcar dentro del mercado relevante de producto.

32. Sin embargo, la autoridad de Competencia Europea en ocasión del análisis de la fusión ERIDANIA/ISI, indicó que, a su entender, el azúcar no formaba parte del mismo mercado relevante que el resto de los endulzantes, tanto calóricos como no calóricos, por la limitada sustitución que existe entre ellos y la gran diferencia de precios que se verifican, entre otros aspectos.

33. En igual sentido, esta Comisión Nacional en ocasión del análisis de la concentración N.º1380, “JOSE MINETTI Y COMPAÑÍA LIMITADA S.A.C.E.I Y SALTA REFRESCOS S.A. S/NOTIFICACIÓN ART. N°8 DE LA LEY 25.156”, se definió a la producción de azúcar como un mercado en sí mismo. Esta distinción ha sido sostenida en varias ocasiones con motivo del análisis de operaciones de concentración económica que involucraron a la industria de la molienda húmeda de maíz.

34. En línea con la jurisprudencia internacional, en operaciones anteriores⁷, esta Comisión Nacional optó por dejar una definición abierta del mercado relevante señalando que sería posible considerar mercados restringidos (jarabes de maíz, maltodextrinas, almidones, gluten, germen, etc.), aunque en esa ocasión complementó ese enfoque con consideraciones de molienda húmeda.

35. Esta Comisión Nacional fundamentó su decisión en que la molienda húmeda de maíz es la etapa técnica previa necesaria para la obtención del insumo común a todos los productos indicados (maíz molido) y que esta etapa es desarrollada por todos los competidores de estos mercados, es decir están técnicamente integradas de acuerdo al esquema básico de producción

ya descripto.

36. En el análisis de la presente operación, las autoridades de competencia de Chile, han analizado el mercado del producto limitándolo al mercado agregado de derivados de molienda en su conjunto, dejando abierta la definición de mercado a una segmentación por tipo de subproducto, justificando su decisión en una alta sustitución por el lado de la oferta.

37. Es por ello que esta CNDC considera oportuno, en esta etapa preliminar, realizar un análisis considerando los tres grandes rubros de subproductos de la molienda húmeda de maíz que han planteado las partes, dejando abierta la definición precisa del mercado, toda vez que de presentar problemas la operación según esta definición, seguramente lo hará en una definición más estricta.

38. Por lo tanto, los efectos de la operación de concentración notificada se analizarán tomando en cuenta a los derivados de la molienda húmeda de maíz segmentándolo en almidones, endulzantes y coproductos limitando el análisis en el caso de los endulzantes a aquellos que surgen de este proceso productivo.

39. En consonancia con lo expresado previamente y lo considerado por las autoridades chilenas de defensa de la competencia, se complementará el análisis con consideraciones de molienda húmeda.

40. Con relación al mercado geográfico relevante, las fábricas de alimentos, bebidas, envases y farmacéuticas, principales demandantes de los productos derivados de esta industria, se encuentran dispersos en todo el territorio argentino.

41. Por otro lado, se observa que, si bien existen flujos de comercio exterior de los productos derivados de la molienda húmeda de maíz, no son de relevancia, tal como se puede apreciar a continuación:

Tabla N.º2. Producción, exportaciones e importaciones de los productos derivados de la molienda húmeda de maíz, en toneladas

Año	2016	2017	2018	2019	2020
Producción	1.075.000	1.092.000	1.122.000	1.122.000	1.172.000
Exportaciones	49.354	41.063	56.032	60.317	60.000
Importaciones	4.591	4.124	3.268	3.557	3.600
(X+M)/Prod.	5,0%	4,1%	5,3%	5,7%	5,4%

Fuente: Elaboración propia en base a información presentada por las partes e informe del mercado argentino de molienda húmeda de “CLAVES” (Enero 2021).

42. Tal como surge de la Tabla N.º2, los flujos de comercio exterior no tienen un peso relevante en la producción nacional, en donde el índice de apertura no supera el 6% en todo el periodo analizado.

43. Asimismo, el mercado externo no resulta una opción de abastecimiento económicamente viable considerando la disparidad de precios internos y externos⁸.

44. En consecuencia y en línea con los antecedentes previamente citados⁹, esta Comisión Nacional considera oportuno establecer carácter nacional al mercado geográfico relevante.

III.2 Evaluación de los efectos de la operación sobre la competencia

III.2.1. Molienda húmeda de maíz

45. La actividad de la molienda húmeda de maíz en Argentina se encuentra altamente concentrada. De acuerdo a lo publicado en el sitio web de la Cámara Argentina de Fabricante de Almidones, Glucosas, Derivados y Afines (“CAFAGDA”)¹⁰, la molienda húmeda de maíz está consolidada en cuatro empresas: ARCOR S.A., INGREDION ARGENTINA S.A., GLUCOVIL ARGENTINA S.A. y GLUTAL S.A.

46. De igual manera, el documento “Informes de Cadenas de Valor. Cereales: Maíz” elaborado por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica, perteneciente al ex - Ministerio de Hacienda de la Nación, incluye a las mencionadas empresas y a sus siete establecimientos como agentes principales dentro del mercado de molienda húmeda de maíz: ARCOR (3 plantas), INGREDION (2 plantas), GLUCOVIL (1 planta), y GLUTAL (1 planta).

47. Las dos plantas de INGREDION se encuentran ubicadas en la provincia de Buenos Aires (Baradero y Chacabuco), en tanto que las plantas fabriles de ARCOR dedicadas a esta actividad se ubican en Arroyito, provincia de Córdoba, y en Lules, provincia de Tucumán.

48. A continuación, se presenta la participación de ARCOR, INGREDION y empresas competidoras en la molienda húmeda de maíz en función de su capacidad de procesamiento:

Tabla N.º 3: Participación en la molienda húmeda de maíz de acuerdo a la capacidad de procesamiento

Empresa	2020		
	Planta	Tns	%
INGREDION	Chacabuco (Buenos Aires)	1.200	24,3%
	Baradero (Buenos Aires)	1.200	24,3%
INGREDION		2.400	48,6%
ARCOR	Arroyito (Córdoba)	350	7,1%
	Arroyito (Córdoba)	600	12,2%
	Lules (Tucumán)	400	8,1%
ARCOR		1.350	27,4%
ARCOR + INGREDION		3.750	76,0%
GLUCOVIL	Villa Mercedes (San Luis)	1.100	22,3%
GLUTAL	Esperanza (Santa Fe)	85	1,7%
Total		4.935	100%

Fuente: CNDC en base a información aportada por las notificantes.

49. Conforme surge de la Tabla N.º3, ARCOR e INGREDION son las principales compañías que concentran el 76% de la capacidad de procesamiento de la molienda húmeda de maíz.

50. Si se analizan los valores del Índice Herfindahl-Hirschman¹¹ se observa que, con anterioridad a esta operación, el HHI era superior a 3.600 puntos lo cual es indicativo de un mercado “altamente concentrado”¹².

51. Si analizamos el escenario post- operación, el índice HHI asciende a 6.276 puntos con una variación superior a los 2.600 puntos.

52. Asimismo, cabe destacar el valor que arroja el denominado “umbral de dominancia” (sD) propuesto originalmente por Melnik, Shy y Stenbacka.¹³ Aplicando dicho umbral al presente caso, vemos que el valor de sD antes de la operación de concentración era de 34,4%.

53. En consecuencia, incluso en el escenario pre-operación, INGREDION ya era candidata a tener una posición dominante en la actividad de la molienda húmeda de maíz.

III.2.2. Comercialización de los derivados de la molienda húmeda de maíz

54. Tal como fuera establecido, el proceso de molienda húmeda de maíz consiste en separar los componentes del grano mediante múltiples procesos de conversión enzimática y del que se obtienen, en términos genéricos: almidones, endulzantes y coproductos.

55. Los productos derivados en ningún caso llegan directamente al consumidor, sino que son

insumos de otras industrias, principalmente las de alimentos, bebidas, papel y farmacéutica¹⁴.

56. A continuación, se listan los productos en los que existe solapamiento en la comercialización de las empresas involucradas:

Tabla N.º 4. Productos derivados de la molienda húmeda de maíz elaborados por ARCOR e INGREDION

	Productos	ARCOR	INGREDION
ALMIDONES	Adhesivos	X	X
	Almidón común de maíz (Alimenticio)	X	X
	Almidón común de maíz (técnico)	X	X
	Almidones modificados de maíz acetilados	X	X
	Almidones modificados de maíz ácidos	X	X
	Almidones modificados de maíz catiónicos	X	X
	Almidones modificados de maíz entrecruzado y sustituidos		X
	Almidones modificados de maíz fosfatados		X
	Almidones modificados de maíz pregelatinizados		X
	Dextrinas		X
	Maltodextrinas	X	X
ENDULZANTES	Colorante Caramelo	X	X
	Dextrosa aglomerada		X
	Dextrosa anhidra		X
	Jarabe de Isomalto oligosacaridos	X	
	Jarabe de Maltotetraosa (dp4)	X	
	Jarabe FRUCTOSA 42	X	X
	Jarabe FRUCTOSA 55	X	X
	Jarabe GLUCOSA	X	X
	Jarabe MALTOSA	X	X
	Jarabe MEZCLA	X	X
SUBPRODUCTOS	Aceite de maíz crudo	X	X
	Aceite de maíz refinado	X	X
	Germen de maíz	X	X
	Gluten feed	X	X
	Gluten Feed cáscara	X	X
	Gluten meal	X	X
	Wet gluten Feed	X	X

Fuente: CNDC sobre información de estimaciones aportada por las partes.

57. Los almidones poseen distintos usos en función de sus propiedades funcionales. De esta manera, es un ingrediente que se utiliza en productos de panadería, snacks, postres, salsas, aderezos, pastas, golosinas y chacinados, así como en otras industrias como adhesivos y estucados, espesantes, lubricantes o coagulantes, dependiendo de su aplicación. Asimismo, el almidón es apto para la fabricación de papeles para envases de alimentos, papeles ácidos, alcalinos y neutros, cartulinas para envases y aplicación superficial.

58. Los endulzantes son un grupo de productos que se obtienen de la molienda húmeda de maíz que se utilizan en la industria de alimentos y bebidas.

59. En particular, la fructosa 42 se emplea en la industria alimenticia para bebidas gaseosas, jugos, bebidas alcohólicas y panificación, por sus propiedades físico-químicas y poder edulcorante.

60. Por otra parte, la fructosa 55 se utiliza como endulzante en bebidas gaseosas, licores y jugos. Se aplica además en procesos industriales que requieren edulcorantes en fase líquida, como en panificación, conservas y todo tipo de alimentos.

61. En lo relativo a los jarabes, su aplicación es variada. El jarabe de alta maltosa es utilizado en la industria cervecera como sustituto de la malta de cereales. Se emplea además en la fabricación de golosinas, en panificación y otros productos alimenticios. En cambio, el jarabe mezcla se utiliza para elaboración de dulces y mermeladas, frutas escurridas y abrillantadas, helados, licores, jugos y bebidas no alcohólicas, conservas en almíbar, compotas, confituras, entre otras.

62. En cuanto a los coproductos, el gluten feed en su forma de pellets es un ingrediente de forraje con un nivel medio de proteínas y energía. Su principal aplicación es en forrajes o concentrados para ganado vacuno y lechero. También es utilizado como insumo en alimentos balanceados para aves de corral y mascotas, y como alimento para ganado porcino. Asimismo, el gluten feed húmedo, por presentar la condición de ser consumido inmediatamente, es apropiado para establecimientos de feed lot.

63. El gluten meal es un insumo para elaboración de alimentos balanceados para mascotas y aves de corral. Por otro lado, la harina de germen de maíz es un ingrediente de forraje con un nivel medio de proteínas y energía. Su principal aplicación es en forrajes o concentrados para ganado vacuno y lechero, insumo en alimentos balanceados para aves de corral y mascotas, y como alimento para ganado porcino.

64. Considerando cada uno de los segmentos inicialmente mencionados, seguidamente se presentan los volúmenes comercializados y participaciones de las empresas involucradas y competidoras:

Tabla N.º 5: Volúmenes y participación en la comercialización de endulzantes¹⁵

Endulzantes						
Empresas	2018		2019		2020	
	Tn.	%	Tn.	%	Tn.	%
Arcor	269,5	36%	278,6	37%	296,1	41%
Ingredion	341	45%	331	44%	284	39%
Arcor+Ingredion	610,5	81%	609,6	81%	580,1	80%
Glucovil	140	19%	140	19%	148	20%
Total nacional	750,5	100%	749,6	100%	728,1	100%
HHI pre	3702		3680		3588	
HHI post	6965		6962		6761	
Var HHI post-operación	3263		3282		3173	

Fuente: CNDC sobre la base de estimaciones aportada por las partes.

Tabla N.º 6: Volúmenes y participación en la comercialización de almidones

Almidones						
Empresas	2018		2019		2020	
	Tn.	%	Tn.	%	Tn.	%
Arcor	16	11%	16	11%	16	10%
Ingredion	71	49%	77	51%	75	49%
Arcor+Ingredion	87	60%	93	62%	91	59%
Glucovil	38	26%	38	25%	40	26%
Glutal	20	14%	20	13%	22	14%
Total nacional	145	100%	151	100%	153	100%
HHI pre	3396		3521		3403	
HHI post	4477		4602		4428	
Var HHI post- operación	1081		1081		1025	

Fuente: CNDC sobre la base de estimaciones aportadas por las partes.

Tabla N.º 7: Volúmenes y participación en la comercialización de coproductos

Subproductos						
Empresas	2018		2019		2020	
	Tn.	%	Tn.	%	Tn.	%
Arcor	154	25%	164	27%	167	27%
Ingredion	270	44%	251	41%	248	40%
Arcor+Ingredion	424	69%	415	69%	415	67%
Glucovil	177	29%	177	29%	187	30%
Glutal	13	2%	13	2%	13	2%
Total nacional	614	100%	605	100%	615	100%
HHI pre	3398		3317		3293	
HHI post	5604		5566		5483	
Var HHI post-operación	2206		2249		2190	

Fuente: CNDC sobre la base de estimaciones aportada por las partes.

65. Tal como surge de las tablas precedentes, las participaciones conjuntas de ARCOR e INGREDION son superiores al 59% en todos los segmentos y periodos analizados. Asimismo, se verifica que los índices HHI pre- operación son todos superiores a los 2.500 puntos lo cual es indicativo de un mercado “altamente concentrado”¹⁶.

66. Asimismo, producto de la operación, las variaciones en los índices HHI, son superiores a los 1.000 puntos, alcanzando en el caso de los endulzantes, valores por encima de los 3.000 puntos.

III.2.3. Efectos unilaterales y coordinados

67. El primer factor a considerar en una operación de concentración económica es la forma en la que afecta estructuralmente a la oferta del mercado. En este sentido, cabe analizar si la operación notificada tiene la potencialidad de crear o reforzar una posición dominante en el mercado afectado.

68. Tal como fuera expuesto, con posterioridad a la operación el joint venture concentrará más del 85% de la capacidad de molienda húmeda en Argentina. Por otro lado, considerando la comercialización de los productos derivados, se observan participaciones promedio superiores al 60% en todos los segmentos considerados, alcanzando más del 80% en lo que respecta a endulzantes.

69. Asimismo, las participaciones que emergen como consecuencia del joint venture superan ampliamente los umbrales de dominancia tanto en capacidad de molienda como en la producción de endulzantes, almidones y coproductos¹⁷, por lo que es posible afirmar que se configuraría una posición dominante en esos mercados.

70. Los “Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas”¹⁸ contemplan el análisis de los factores facilitantes para que pueda existir un ejercicio de la posición dominante adquirida o reforzada fruto de la operación: el primer aspecto a considerar serían las características de los competidores en el mercado relevante. Es decir, “si después de la concentración, la iniciativa individual de los restantes competidores en el mercado impondrá una restricción al ejercicio de poder de mercado de las empresas que intervienen en la operación, que implique la presencia de una presión competitiva eficaz”.

71. Si bien son varios los factores a considerar a la hora de valorar la eficacia competitiva, teniendo en cuenta la escala de la capacidad de molienda de los competidores, GLUCOVIL (13%) y GLUTAL (2%) y sus participaciones en la comercialización de derivados, no parecen implicar una fuerte restricción al ejercicio de poder de mercado al no observarse una presión

competitiva que sea significativa.

72. Asimismo, como se advirtió precedentemente, las importaciones tampoco actuarían como un limitante al ejercicio de poder de mercado, por cuanto no ingresan a precios competitivos.

73. Por último, como se desarrollará más adelante, las barreras a la entrada en este mercado son elevadas, lo que desalienta la entrada de potenciales competidores.

74. Por su parte, los efectos coordinados derivados de una operación de concentración económica son aquellos que facilitan la colusión entre empresas que operan en el mismo mercado, sea en forma explícita o tácita.

75. Puede considerarse que, en general, la probabilidad de ocurrencia de las conductas colusivas aumenta cuando se dan ciertas características que facilitan, no solo los acuerdos entre competidores, sino también la sostenibilidad de estos.

76. Entre estas características pueden mencionarse el número de empresas en el mercado, la similitud de la escala de dichas empresas, la homogeneidad del producto ofrecido por ellas, y la existencia de mecanismos de monitoreo y de castigo para quienes se desvían de una conducta colusiva.

77. Otro aspecto a considerar es el tamaño relativo de las firmas para evaluar una concentración¹⁹, “si en el mercado existe una empresa con elevada participación de mercado y varias empresas pequeñas, la empresa grande puede asumir el rol de líder que facilite la concertación de precios. Esta posibilidad se refuerza por la capacidad de "castigo" que puede ejercer la empresa líder en el mercado”.

78. Resulta evidente que varias de estas características que se establecen en los Lineamientos citados se verifican en la presente operación: (i) se reduce el número de oferentes, pasando de 4 a 3; (ii) los productos involucrados son homogéneos; (iii) existe una Cámara que engloba a todos los productores de estos insumos; y (iv) el JV refuerza una posición dominante que aglomera al 85% de la capacidad de producción del mercado, dejando una franja competitiva de reducidas dimensiones y escasa capacidad de disciplinamiento.

III.2.4. Efectos y relaciones verticales

79. Las concentraciones verticales son aquellas en las cuales las empresas involucradas participan en mercados verticalmente relacionados.

80. Una concentración vertical podrá resultar perjudicial en aquellos casos en los que la eliminación de un proveedor independiente impida o limite significativamente el acceso de los competidores a un mercado “aguas arriba”.

81. Otro caso de perjuicio al interés económico general puede ocurrir si la concentración aumenta significativamente las barreras a la entrada de nuevos competidores.

82. Ello ocurrirá especialmente si un potencial competidor que desea entrar en cualquiera de las etapas involucradas se ve obligado a ingresar en ambas simultáneamente, con el consiguiente aumento de costos que eso genera.

83. En el caso bajo análisis, tenemos la actividad de molienda húmeda de maíz y la comercialización de los productos derivados “aguas arriba”, y la producción de alimentos y envases que realiza el grupo ARCOR, en los mercados “aguas abajo”.

84. Tal como fuera establecido, las participaciones resultantes del joint venture superan el 60% promedio, tanto en lo referente a la capacidad de procesamiento de molienda húmeda, como en lo que respecta a la comercialización de productos derivados.

85. Por otro lado, el Grupo ARCOR es un jugador de relevancia en la producción de alimentos y envases, y según detallan en el presente expediente, las cantidades adquiridas en Argentina “de los derivados de molienda húmeda para la elaboración de productos alimenticios y otras producciones, no excederían del 20% de la venta local de Joint-Venture”.²⁰

86. Conforme se afirma en los Lineamientos “puede considerarse que una concentración entre un proveedor y un cliente cuyas participaciones son ambas menores al 30% (como oferente y como demandante del producto involucrado, respectivamente) no debería generar preocupación en términos de reducción de la competencia. Tampoco deberían generarse tales preocupaciones si los índices de concentración IHH son menores a 3000 puntos, tanto del lado de la oferta como de la demanda”.

87. Resulta evidente entonces que a contrario sensu, la operación de marras podría generar preocupación en términos de reducción de la competencia ya que las participaciones “aguas arriba”, según el alcance considerado, varían entre 59% y 85%, y los índices HHI fluctúan, entre los 3.293 y 7.398 puntos.

88. Asimismo, es dable destacar que el joint venture, implica la pérdida del carácter de proveedor independiente de INGREDION, por lo que podría verse limitado el acceso de los competidores de los mercados de alimentos, bebidas y envases a mercados “aguas arriba”.

III.2.5. Barreras a la entrada

89. La amenaza del ingreso de nuevos competidores constituye un freno a la capacidad de las empresas existentes en el mercado de incrementar sus precios. Para ello es necesario que el ingreso de nuevos competidores al mercado pueda realizarse en forma rápida, probable y

significativa.

90. En primer lugar, la construcción de una planta de molienda húmeda de maíz tomaría dos años aproximadamente²¹. Esta situación evidencia que la entrada de un competidor potencial no podría ser rápida.

91. Asimismo, independientemente del tiempo, la principal barrera es la inversión necesaria para instalar una planta con la escala suficiente para ser competitiva.

92. A modo de ejemplo, la última planta construida en el país pertenece a ARCOR (2015), con una inversión de USD 70 millones y una capacidad de procesamiento de 600 toneladas de maíz por día, tal como surge de la memoria de sus estados contables de 2016.

93. De esta manera, tanto por el tiempo como por el monto de la inversión requerida es poco probable que se produzca la entrada de un competidor potencial a través de la instalación de una nueva planta.

94. Por último y considerando las importaciones que fueron analizadas en los párrafos que anteceden, no se advierte que estas sean relevantes dentro de la oferta nacional, en virtud de que ingresarían a precios poco competitivos. En el caso de los jarabes, como la glucosa, se transportan en forma de líquido, lo que explica una mayor complejidad para su mantención y transporte.

III.3. Conclusiones generales sobre los potenciales efectos de la operación

95. Como se desarrolló previamente, la presente operación involucra a las dos principales empresas participantes de la industria de la molienda húmeda de maíz.

96. El efecto más directo de la conformación del joint venture es la desaparición de un competidor independiente y el aumento significativo de la concentración, tanto en la molienda húmeda de maíz como en la comercialización de sus derivados.

97. El análisis de la estructura del mercado muestra que la operación analizada genera una entidad con posición dominante. De este modo, la nueva entidad se constituye como el líder del mercado, con participaciones que rondan entre el 59% y el 85%, dependiendo de la medición utilizada.

98. Asimismo, los competidores no tendrían la capacidad competitiva como para disciplinar intentos de abuso de la posición dominante.

99. Por su parte, las barreras a la entrada que actualmente operan en el mercado, la ausencia de importaciones que puedan ejercer un rol disciplinador, así como la calidad de commodity de

los productos comercializados y la presencia de una cámara empresarial que reúne a los pocos competidores del mercado, son condiciones que colaboran a elevar significativamente la probabilidad de que la operación genere efectos coordinados en perjuicio de los demandantes y del interés económico general.

100. Por su parte, los efectos verticales podrían generar preocupación en términos de reducción de la competencia debido a la elevada concentración que se produce en los mercados “aguas arriba”. De esta manera, la creación del joint venture tiene la potencialidad de permitir la práctica de conductas exclusorias en relación con los competidores de ARCOR en las industrias “aguas abajo”, en términos de cierres de mercado, aumento de costos, aumento de barreras a la entrada, entre otros.

101. Por consiguiente, el desarrollo efectuado a lo largo de este informe permite concluir en esta etapa preliminar que la operación de concentración económica notificada tiene la potencialidad de restringir o distorsionar la competencia, de modo tal que puede resultar en perjuicio del interés económico general, en relación a la molienda húmeda de maíz y la comercialización de sus productos derivados.

102. Por tales razones se emite este informe en los términos del artículo 14° de la Ley N.º 27.442 para comunicar a las partes las objeciones fundadas que surgen del análisis.

IV. Medida de tutela anticipada

103. En línea con lo expuesto hasta aquí, en esta instancia preliminar, esta Comisión Nacional entiende necesario la aplicación de una medida precautoria, sin que ello implique un prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

104. La medida a la que se hace referencia precedentemente se encuentra definida en el artículo 44 de la LDC, y tiene como finalidad prevenir una lesión al régimen de competencia.

105. Dicho artículo dispone que “En cualquier estado del procedimiento, el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá imponer el cumplimiento de condiciones que establezca u ordenar el cese o la abstención de las conductas previstas en los capítulos I y II, a los fines de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. Cuando se pudiere causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos. Contra esta resolución podrá interponerse recurso de apelación con efecto devolutivo, en la forma y términos previstos en los artículos 66 y 67 de la presente ley. En igual sentido podrá disponer de oficio o a pedido de parte la suspensión, modificación o revocación de las medidas dispuestas en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no

podieron ser conocidas al momento de su adopción”.

106. Consecuentemente, la Secretaria de Comercio Interior, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 27.442 es la autoridad competente para el dictado de las medidas bajo análisis, conforme lo dispuesto por el Decreto N.º 50 de fecha 20 de diciembre de 2019.

107. En ese sentido, el Decreto N.º 480/2018, reglamentario de la Ley N.º 27.442, en su artículo 5º, dispuso: “Establécese que la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN ejercerá las funciones de Autoridad de Aplicación, con todas las facultades y atribuciones que la Ley N.º 27.442 y la presente Reglamentación le otorgan a la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA, hasta su constitución y puesta en funcionamiento”.

108. Del texto del artículo 44 transcrito ut supra, surge el carácter tutelar anticipatorio de las medidas que la Autoridad de Aplicación puede adoptar, el que le confiere la potestad de ordenar aquello que, según el caso, sea más apto para evitar o disminuir una lesión al régimen de la competencia, como un modo de hacer efectiva la manda del artículo 42 de la Constitución Nacional de proveer a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

109. Resulta lógico que las normas de orden público –como la Ley de Defensa de la Competencia–, le confieran a la Autoridad de Aplicación facultades tendientes a prevenir situaciones lesivas, anticipar los posibles daños y evitarlos. En tanto que, para su ejercicio, no es exigible disponer de pruebas indubitables demostrativas del riesgo cierto de consecuencias dañosas, sino una duda razonable respecto del acaecimiento de un daño posible.

110. Los únicos condicionamientos para que la Autoridad de Aplicación ejerza sus facultades de tutela anticipada de la competencia, son que se cumpla el requisito de control judicial suficiente del correspondiente acto administrativo, y que dicha facultad esté otorgada por ley: ambos requisitos se cumplen en materia de defensa de la competencia por disposición de los artículos 44 y 66, inciso f), de la Ley N.º 27.442. Por supuesto, en el caso de marras, resulta necesario, también la debida justificación de la medida adoptada.

111. En este sentido, a fin de que sea procedente el dictado de una medida en los términos del artículo 44 debe acreditarse la “verosimilitud del derecho” y el “peligro en la demora”.

112. Respecto de la “verosimilitud en el derecho”, debe entenderse, que este término hace referencia a la existencia de argumentos y pruebas cuya consistencia permitan, en esta instancia preliminar y sin que esto implique prejuzgamiento, ponderar positivamente la existencia de cierto valor de probabilidad acerca de la admisibilidad del derecho invocado. Es

decir, la “apariencia de buen derecho”, como se le conoce en la doctrina.

113. El peligro en la demora se identifica, en materia de defensa de la competencia, con la urgencia en evitar o hacer cesar un daño, concreto o potencial a la competencia y/o al interés económico general.

114. Dada las características que presenta la operación aquí analizada, esta CNDC cree que es menester la aplicación de la medida precautoria de no innovar, la cual está orientada a preservar la inalterabilidad de la situación de las empresas que son parte de la presente operación de concentración. Es decir, hasta tanto no se resuelvan los conflictos planteados a lo largo del presente Informe de Objeción, las empresas intervinientes deberán mantener sus negocios por separado, en el estado que se encontraban antes de la notificación de la concentración bajo análisis.

115. Por su parte, el peligro en la demora se evidencia en razón de que la prolongación en el tiempo que el análisis de la operación podría demandar, generaría la alteración de la situación fáctica que diera origen a este análisis. Por lo tanto, si llegado el caso esta CNDC estima necesario adoptar un remedio estructural o conductual para disipar las preocupaciones que preliminarmente se describieron en el presente informe, se vuelve imprescindible evitar que el transcurso del tiempo consolide una situación no podría repararse ulteriormente, o que sea mucho más problemática.

116. De esta manera, mantener los negocios separados de ARCOR e INGREDION se presenta como una medida preliminar lo suficientemente adecuada para evitar un potencial daño mayor a la competencia.

V. Conclusión

117. En base a las consideraciones expuestas en los párrafos que anteceden, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO:

a) Comunicar a las partes de la operación de concentración económica consistente en la adquisición del control conjunto por parte de ARCOR SAIC y de INGREDION ARGENTINA S.R.L. (de INGREAR HOLDING S.A., efectivizada el 3 de agosto de 2021, el presente informe de objeción en los términos del artículo 14 de la Ley N.º 27.442;

b) Otorgar un plazo de QUINCE (15) días para que las empresas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L efectúen las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del presente informe de objeción;

c) Convocar a una audiencia especial que será fijada mediante providencia simple por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA conforme lo dispone el artículo 14 de la Ley N° 27.442 y el punto 12 del Anexo al artículo 1° de la Resolución SC N° 359/2018, para considerar las medidas que las partes ofrezcan para mitigar el posible efecto negativo sobre la competencia que surge de las objeciones aquí señaladas;

d) Publicar el presente Informe de Objeción en la página web de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA conforme el artículo 14° de la Ley N.° 27.442 y su Decreto Reglamentario N.° 480/2018;

e) Una vez que los notificantes den total respuesta a las observaciones que fueran efectuadas respecto del formulario F1, mantener suspendido el plazo establecido en el artículo 14 de la Ley N.° 27.442, hasta tanto efectúe las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del presente informe de objeción, o en su defecto venza el plazo otorgado para ello, y se celebre la audiencia a la que hace referencia el apartado c);

f) Ordenar a los notificantes que mantenga los negocios de ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. y todas sus controladas y/o controlantes, de la manera en que se encuentran actualmente, sin concretarse la operación de concentración económica objeto de análisis en autos, y hasta tanto no se resuelva, y quede firme el fondo del presente expediente.

118. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR.

[1] ARCOR SAIC tiene una participación societaria en MASTELLONE HERMANOS S.A. equivalente a 48,6%.

[2] Cabe aclarar que Grupo ARCOR no integra su negocio de aceite de maíz al JV.

[3] Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_maiz.pdf

[4] Ver Expediente N° S01:02008072009, “LEDESMA S.A.A.I. Y CORN MILLING S.R.L S/ NOTIFICACIÓN ART. 8° LEY N° 25.156 (CONC. 758)”, Dictamen CNDC N° 830, punto 97. El dictamen referido forma parte de la Resolución SCI N° 415, de fecha 02 de noviembre del 2010.

[5] Informe “Maíz. Cadena de Valor Agregado. Alternativas de transformación e industrialización”, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Julio 2010.

[6] Se verifican las mismas relaciones técnicas de producción en: http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/revista/ediciones/32/cadenas/farinaceos_maiz.htm

[7] Ver Expediente N° S01:02008072009, “LEDESMA S.A.A.I. Y CORN MILLING S.R.L S/ NOTIFICACIÓN ART. 8° LEY N° 25.156 (CONC. 758)”, Dictamen CNDC N° 830, Resolución SCI N° 415 del 2 de noviembre del 2010.

[8] En función de la información suministrada por las partes, el precio de importación de varios derivados de la molienda húmeda son superiores a los precios internos. A modo de ejemplo, podemos destacar el kilo de almidón de maíz, que es un 70% superior al precio promedio de las empresas involucradas en el mercado interno. Con los mismos criterios se observan disparidades en los precios de la dextrina (71%),

jarabe de glucosa (420%), fructosa químicamente pura (386%), entre otros.

[9] Ver Expediente N° S01:02008072009, “LEDESMA S.A.A.I. Y CORN MILLING S.R.L S/ NOTIFICACIÓN ART. 8° LEY N° 25.156 (CONC. 758)”, Dictamen CNDC N° 830, Resolución SCI N° 415 del 2 de noviembre del 2010.

[10] Cabe mencionar que la empresa MOLINOS SEMINO S.A. también pertenece a CAFAGDA aunque produce almidones y gluten a partir de trigo, siendo el único productor del sector que utiliza esa materia prima.

[11] El Índice Herfindahl – Hirschman es una herramienta utilizada para la medición de la concentración de un mercado. Se define como la sumatoria del cuadrado de las participaciones de las empresas que actúan en el mercado. Los valores de IHH oscilan entre 0 (mercado perfectamente competitivo) y 10.000 (mercado monopólico). Por su parte, la variación del IHH se calcula multiplicando por dos el producto de las participaciones de mercado de las empresas que se fusionan.

[12] Véanse los “Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas”, aprobados por Resolución de la Secretaría de Comercio N°208, de fecha 11 de abril de 2018. Asimismo, De acuerdo con las pautas estadounidenses para la evaluación de concentraciones horizontales (Horizontal Merger Guidelines, DOJ-FTC, agosto de 2010), puede considerarse que un mercado es desconcentrado cuando el IHH es inferior a 1500 puntos, moderadamente concentrado cuando este se encuentra entre los 1.500 y los 2.500 puntos, y altamente concentrado cuando el IHH supera los 2.500 puntos. Adicionalmente, un incremento en el IHH de más de 200 puntos es visto en dichas pautas como un factor que presumiblemente “incrementará el poder de mercado” de las empresas involucradas (sección 5.3, página 19). Conceptos similares aparecen en las pautas británicas sobre operaciones de concentración económica (Merger Assessment Guidelines, OFT, 2010), sección 5.3, página 40.

[13] Este umbral permite inferir si una empresa es candidata a tener una posición dominante en un mercado determinado, para lo cual debe cumplirse que, siendo la de mayor tamaño, su participación de mercado se encuentre por encima del valor de dominancia (sD). Otro uso que puede tener el indicador sD tiene que ver con evaluar si una operación de concentración refuerza una posición de dominio. Para ello corresponde calcular el valor de sD antes y después de la operación de concentración. Cabe señalar, que el umbral se define como una función de los valores de la participación de mercado de la empresa de mayor tamaño (s1) y de la segunda empresa de mayor tamaño (s2), de acuerdo con la siguiente fórmula: $sD = \frac{1}{2} \cdot [1 - s1^2 + s2^2]$.

[14] Ver Expediente N° S01:02008072009, “LEDESMA S.A.A.I. Y CORN MILLING S.R.L S/ NOTIFICACIÓN ART. 8° LEY N° 25.156 (CONC. 758)”, Dictamen CNDC N° 830, Resolución SCI N° 415 del 2 de noviembre del 2010.

[15] Cabe destacar que las partes incluyeron al azúcar en este segmento. Sin embargo, en la concentración N°1380, “JOSE MINETTI Y COMPAÑÍA LIMITADA S.A.C.E.I Y SALTA REFRESCOS S.A. S/NOTIFICACIÓN ART. N°8 DE LA LEY 25.156” se definió a la producción de azúcar como un mercado en sí mismo, por lo que a las participaciones provistas por las partes, se les excluyó los volúmenes correspondientes.

[16] Véanse los “Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas”, aprobados por Resolución de la Secretaría de Comercio N°208, de fecha 11 de abril de 2018. Asimismo, de acuerdo con las pautas estadounidenses para la evaluación de concentraciones horizontales (Horizontal Merger Guidelines, DOJ-FTC, agosto de 2010), puede considerarse que un mercado es desconcentrado cuando el IHH es inferior a 1500 puntos, moderadamente concentrado cuando este se encuentra entre los 1500 y los 2.500 puntos, y altamente concentrado cuando el IHH supera los 2.500 puntos. Adicionalmente, un

incremento en el IHH de más de 200 puntos es visto en dichas pautas como un factor que presumiblemente “incrementará el poder de mercado” de las empresas involucradas (sección 5.3, página 19). Conceptos similares aparecen en las pautas británicas sobre operaciones de concentración económica (Merger Assessment Guidelines, OFT, 2010), sección 5.3, página 40.

[17] Cabe destacar que, con anterioridad a la concentración de marras, los umbrales de dominancia en endulzantes, almidones y coproductos son 49,2%, 38,5% y 45,6%, respectivamente.

[18] Aprobados por la Resolución SC N° 208/2018 de fecha 11 de abril de 2018.

[19] Veáanse los “Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas”, aprobados por la Resolución SC N° 208/2018 de fecha 11 de abril de 2018.

[20] A modo de ejemplo, para la fabricación de cartón corrugado se utiliza almidón de maíz modificado como parte esencial de su fórmula de adhesivo para unir entre sí las distintas capas de papel que conforman el cartón. Según surge de la investigación llevada a cabo por las autoridades chilenas en materia de defensa de la competencia en ocasión del análisis de la presente operación, este producto derivado de la molienda húmeda de maíz no tendría sustitutos en este proceso productivo. ARCOR, a través de CARTOCOR y ZUCAMOR, produce tanto cartón corrugado, como envases de este material, y representando conjuntamente poco más del 30% del mismo - guarismo que duplica la participación del segundo jugador del mercado, conforme surge del Expediente N° EX-2017-14409707- -APN-DDYME#MP, “CONC. 1487 - ARCOR S.A.I.C., MB III ZUC COOP U.A., SUSANA BEATRIZ MORRA Y OTROS S/NOTIFICACIÓN ART. 8° DE LA LEY 25.156”, Dictamen Voto Mayoría IF-2019-97838863-APN-CNDC#MPYT. El dictamen referido forma parte de la Resolución SCI N° RESOL-2020-7-APN-SCI# MDP, de fecha 20 de enero de 2020.

[21] Ver FNE, “Asociación entre Arcor S.A.I.C e Ingredion Argentina S.R.L. Rol FNE F274-2021. Informe de aprobación”, Santiago, 28 de julio de 2021. En https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/inap1_F274_2021.pdf



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Resolución

Número:

Referencia: EX-2021-70811915- -APN-DR#CNDC

VISTO el Expediente N° EX-2021-70811915- -APN-DR#CNDC, y

CONSIDERANDO:

Que en las operaciones de concentración económica en las que intervengan empresas cuya envergadura determine que deban realizar la notificación prevista en el Artículo 9° de la Ley N° 27.442, procede su presentación y tramitación por los obligados ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, en virtud de lo dispuesto y por la integración armónica de los Artículos 7° a 17 y 80 de dicha ley.

Que con fecha 5 de agosto de 2021 se notificó la operación de concentración económica consistente en la adquisición del control conjunto por parte de las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. de la firma INGREAR HOLDING S.A.

Que la transacción se lleva a cabo en virtud de un acuerdo de contribución y compraventa de acciones suscripto el día 12 de febrero de 2021 por medio del cual las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. acordaron, sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones precedentes, la conformación de un joint-venture por el que controlarán en forma conjunta las actividades relacionadas con la molienda húmeda de maíz y la comercialización de productos derivados que, previo a la toma de control realizaban cada una de ellas en forma independiente.

Que dicha toma de control se efectivizó el día 3 de agosto de 2021.

Que la firma ARCOR S.A.I.C. es un grupo multinacional argentino que se especializa en TRES (3) divisiones de negocios: Alimentos de consumo masivo (alimentos, chocolates, galletas, golosinas, helados, productos lácteos y productos funcionales), Agronegocios, y Envases.

Que la firma INGREDION ARGENTINA S.R.L., por su parte, es un proveedor de ingredientes multinacional estadounidense que produce principalmente almidón, almidones modificados y azúcares de almidón como jarabe

de glucosa y jarabe con alto contenido de fructosa, y en la REPÚBLICA ARGENTINA se dedica a la producción y comercialización de ingredientes, especialmente en base a la molienda húmeda de maíz y sus derivados.

Que, en particular, la operación implica la consolidación en una unidad económica de las actividades de la molienda húmeda de maíz y la comercialización de sus derivados, que con anterioridad a operación de marras cada una de las empresas involucradas realizaban de manera independiente.

Que la actividad de la molienda húmeda de maíz en REPÚBLICA ARGENTINA se encuentra altamente concentrada.

Que de acuerdo a lo publicado en el sitio web de la Cámara Argentina de Fabricante de Almidones, Glucosas, Derivados y Afines, la molienda húmeda de maíz está consolidada en CUATRO (4) empresas: las firmas ARCOR S.A., INGREDION ARGENTINA S.A., GLUCOVIL ARGENTINA S.A. y GLUTAL S.A.

Que el documento “Informes de Cadenas de Valor. Cereales: Maíz” elaborado por la SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA, dependiente de la SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA del MINISTERIO DE ECONOMÍA, incluye a las mencionadas empresas y a sus SIETE (7) establecimientos como agentes principales dentro del mercado de molienda húmeda de maíz: ARCOR S.A. ARCOR S.A.I.C. (3 plantas), INGREDION ARGENTINA S.R.L. (2 plantas), GLUCOVIL ARGENTINA S.A. (1 planta), y GLUTAL S.A. (1 planta).

Que las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. son las principales compañías que concentran el SETENTA Y SEIS POR CIENTO (76 %) de la capacidad de procesamiento de la molienda húmeda de maíz.

Que las participaciones conjuntas de las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. son superiores al CINCUENTA Y NUEVE POR CIENTO (59 %) en todos los segmentos y periodos analizados.

Que con posterioridad a la operación el joint-venture concentrará más del OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85 %) de la capacidad de molienda húmeda en la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, por otro lado, considerando la comercialización de los productos derivados, se observan participaciones promedio superiores al SESENTA POR CIENTO (60 %) en todos los segmentos considerados, alcanzando más del OCHENTA POR CIENTO (80 %) en lo que respecta a endulzantes.

Que las participaciones del joint-venture superan ampliamente los umbrales de dominancia tanto en capacidad de molienda como en la producción de endulzantes, almidones y coproductos, por lo que es posible afirmar que se configuraría una posición dominante en esos mercados.

Que los “Lineamientos para el Control de Concentraciones Económicas” contemplan el análisis de los factores facilitantes para que pueda existir un ejercicio de la posición dominante adquirida o reforzada fruto de la operación: el primer aspecto a considerar son las características de los competidores en el mercado relevante.

Que si bien son varios los factores a considerar a la hora de valorar la eficacia competitiva, teniendo en cuenta la escala de la capacidad de molienda de los competidores, GLUCOVIL ARGENTINA S.A. TRECE POR CIENTO (13 %) y GLUTAL S.A. DOS POR CIENTO (2 %) y sus participaciones en la comercialización de derivados, no parecen implicar una fuerte restricción al ejercicio de poder de mercado.

Que considerando las importaciones, no se advierte que sean relevantes dentro de la oferta nacional, en virtud de que ingresarían a precios poco competitivos.

Que en el caso de los jarabes, como la glucosa, se transportan en forma de líquido, lo que explica una mayor complejidad para su mantención y transporte.

Que las barreras a la entrada en este mercado son elevadas, lo que desalienta la entrada de potenciales competidores.

Que los efectos coordinados derivados de una operación de concentración económica son aquellos que facilitan la colusión entre empresas que operan en el mismo mercado, sea en forma explícita o tácita.

Que la probabilidad de ocurrencia de las conductas colusivas aumenta cuando se dan ciertas características que facilitan, no solo los acuerdos entre competidores, sino también la sostenibilidad de estos.

Que otro aspecto a considerar es el tamaño relativo de las firmas para evaluar una concentración, es decir si en el mercado existe una empresa con elevada participación de mercado y varias empresas pequeñas, la empresa grande puede asumir el rol de líder que facilite la concertación de precios, donde dicha posibilidad se refuerza por la capacidad de "castigo" que puede ejercer la empresa líder en el mercado.

Que resulta evidente que varias de estas características que se establecen en los Lineamientos citados se verifican en la presente operación: (i) reducción del número de oferentes, pasando de CUATRO (4) a TRES (3); (ii) homogeneidad de los productos involucrados; (iii) existe una Cámara que engloba a todos los productores de estos insumos; y (iv) el joint-venture refuerza una posición dominante que aglomera al OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85 %) de la capacidad de producción del mercado, dejando una franja competitiva de reducidas dimensiones y escasa capacidad de disciplinamiento.

Que las participaciones resultantes del joint-venture superan el SESENTA POR CIENTO (60 %) promedio, tanto en lo referente a la capacidad de procesamiento de molienda húmeda, como en lo que respecta a la comercialización de productos derivados.

Que tanto por el tiempo como por el monto de la inversión requerida, se vuelve poco probable la entrada de un competidor potencial a través de la instalación de una nueva planta.

Que el efecto más directo de la conformación del joint-venture es la desaparición de un competidor independiente y el aumento significativo de la concentración, tanto en la molienda húmeda de maíz como en la comercialización de sus derivados.

Que el análisis de la estructura del mercado muestra que la operación analizada genera una entidad con posición dominante.

Que la nueva entidad se constituye como el líder del mercado, con participaciones que rondan entre el CINCUENTA Y NUEVE POR CIENTO (59 %) y el OCHENTA Y CINCO POR CIENTO (85 %) del mercado, dependiendo de la medición utilizada.

Que los competidores no tendrían la capacidad competitiva como para disciplinar intentos de abuso de la posición dominante.

Que las barreras a la entrada que actualmente operan en el mercado, la ausencia de importaciones que puedan

ejercer un rol disciplinador, así como la calidad de commodity de los productos comercializados y la presencia de una cámara empresarial que reúne a los pocos competidores del mercado, son condiciones que colaboran a elevar significativamente la probabilidad de que la operación genere efectos coordinados en perjuicio de los demandantes y del interés económico general.

Que los efectos verticales podrían generar preocupación en términos de reducción de la competencia debido a la elevada concentración que se produce en los mercados “aguas arriba”.

Que, de esta manera, la creación del joint-venture tiene la potencialidad de permitir la práctica de conductas exclusorias en relación a los competidores de la firma ARCOR S.A.I.C. en las industrias “aguas abajo”, en términos de cierres de mercado, aumento de costos y aumento de barreras a la entrada, entre otros.

Que la operación de concentración económica notificada tiene la potencialidad de restringir o distorsionar la competencia, de modo tal que puede resultar en perjuicio del interés económico general, en relación a la molienda húmeda de maíz y la comercialización de sus productos derivados.

Que se entiende necesario la aplicación de una medida precautoria, sin que ello implique un prejuizgamiento sobre el fondo de la cuestión.

Que la medida referida se encuentra contemplada en el Artículo 44 de la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia y tiene como finalidad prevenir una lesión al régimen de competencia.

Que el carácter tutelar anticipatorio de la medida contemplada, confiere la potestad de ordenar aquello que, según el caso, sea más apto para evitar o disminuir una lesión al régimen de la competencia, como un modo de hacer efectiva la manda establecida en el Artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, de proveer a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

Que a fin de que sea procedente el dictado de una medida en los términos del Artículo 44 de la Ley N° 27.442 debe acreditarse la “verosimilitud del derecho” y el “peligro en la demora”.

Que respecto de la verosimilitud en el derecho, debe entenderse, que este término hace referencia a la existencia de argumentos y pruebas cuya consistencia permitan, en esta instancia preliminar y sin que esto implique prejuizgamiento, ponderar positivamente la existencia de cierto valor de probabilidad acerca de la admisibilidad del derecho invocado.

Que el peligro en la demora se identifica, en materia de defensa de la competencia, con la urgencia en evitar o hacer cesar un daño, concreto o potencial a la competencia y/o al interés económico general.

Que, es menester destacar que, hasta tanto no se resuelvan los conflictos planteados a lo largo del Informe de Objeción elaborado, las empresas intervinientes deberán mantener sus negocios por separado, en el estado que se encontraban antes de la notificación de la concentración bajo análisis.

Que, de esta manera, mantener los negocios separados de las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. se presenta como una medida preliminar lo suficientemente adecuada para evitar un potencial daño mayor a la competencia.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el Informe Técnico de fecha 21 de marzo de 2022, correspondiente a la “CONC. 1815”, mediante el cual recomienda al

señor Secretario de Comercio Interior a comunicar a las partes de la operación de concentración económica —consistente en la adquisición del control conjunto por parte de la firma ARCOR S.A.I.C. y de la firma INGREDION ARGENTINA S.R.L. de la firma INGREAR HOLDING S.A., efectivizada el día 3 de agosto de 2021— el informe de objeción en los términos del Artículo 14 de la Ley N° 27.442.

Que, asimismo, recomendó otorgar un plazo de QUINCE (15) días para que las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. efectúen las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del informe de objeción; y convocar a una audiencia especial —que será fijada mediante providencia simple por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA conforme lo dispone el Artículo 14 de la Ley N° 27.442 y el punto 12 del Anexo al Artículo 1° de la Resolución N° 359 de fecha 19 de junio de 2018 de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN— para considerar las medidas que las partes ofrezcan para mitigar el posible efecto negativo sobre la competencia que surge de las objeciones señaladas.

Que, al mismo tiempo, la mentada Comisión Nacional sugirió publicar el presente Informe de Objeción en la página web de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA conforme el Artículo 14 de la Ley N° 27.442 y su Decreto Reglamentario N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018; y mantener suspendido el plazo establecido en el Artículo 14 de la Ley N° 27.442, hasta tanto efectúen las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del Informe de Objeción, o en su defecto venza el plazo otorgado para ello, y se celebre la audiencia a la que hace referencia el apartado precedente.

Que, por último, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA recomendó ordenar a las partes notificantes que mantengan los negocios de las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. y todas sus controladas y/o controlantes, de la manera en que se encuentran actualmente, sin concretarse la operación de concentración económica objeto de análisis en autos, y hasta tanto no se resuelva, y quede firme el fondo del presente expediente.

Que el suscripto comparte y hace propios los argumentos del Dictamen Técnico de fecha 21 de marzo de 2022, formulándose así el presente informe de objeción.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en los Artículos 14 y 44 de la Ley N° 27.442, el Artículo 5° del Decreto N° 480/18, el Decreto N° 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Comuníquese a las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. el Dictamen Técnico de fecha 21 de marzo de 2022, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del

MINISTERIO DESARROLLO PRODUCTIVO, considerado como el Informe de Objeción en los términos del Artículo 14 de la Ley N° 27.442 que identificado como Anexo IF-2022-26916488-APN-CNDC#MDP, forma parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 2°.- Ordénase a las partes notificantes que mantengan los negocios de las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. y todas sus controladas y/o controlantes, de la manera en que se encuentran actualmente, sin concretarse la operación de concentración económica objeto de análisis en autos, y hasta tanto no se resuelva, y quede firme el fondo del presente expediente, en razón de lo dispuesto en el Artículo 44 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 3°.- Otórgase un plazo de QUINCE (15) días para que las firmas ARCOR S.A.I.C. e INGREDION ARGENTINA S.R.L. efectúen las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del Informe de Objeción referido en el Artículo 1° de la presente medida.

ARTÍCULO 4°.- Convócase a una audiencia especial que será fijada mediante providencia simple por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA conforme lo dispone el Artículo 14 de la Ley N° 27.442 y el punto 12 del Anexo al Artículo 1° de la Resolución N° 359 de fecha 19 de junio de 2018 de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, para considerar las medidas que las partes ofrezcan para mitigar el posible efecto negativo sobre la competencia que surge del Informe de Objeción referido en el Artículo 1° de la presente medida.

ARTÍCULO 5°.- Publíquese el presente Informe de Objeción en la página web de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, conforme el Artículo 14° de la Ley N° 27.442 y su Decreto Reglamentario N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018.

ARTÍCULO 6°.- Manténgase suspendido el plazo establecido en el Artículo 14 de la Ley N° 27.442, hasta tanto las notificantes den total respuesta a las observaciones efectuadas respecto del formulario F1 y hasta tanto efectúen las consideraciones que crean oportunas u ofrezcan soluciones que puedan mitigar los potenciales efectos sobre la competencia que surgen del Informe de Objeción, o en su defecto venza el plazo otorgado para ello, y se celebre la audiencia a la que hace referencia el Artículo 4° de la presente resolución.

ARTÍCULO 7°.- Notifíquese a las firmas ARCOR S.A.I.C. y INGREDION ARGENTINA S.R.L. del presente Informe de Objeción en los términos del Artículo 14 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 8°.- Comuníquese y archívese.