



Resolución N° 72/012

Montevideo, 21 de setiembre de 2012

ASUNTO: N° 2/2011 CRISTALPET S.A. CON AGENTES MARITIMOS

VISTO:

El estado de las presentes actuaciones.

RESULTANDO:

1. Que con fecha 14 de febrero de 2011 compareció el Sr. Alvaro Queijo, en representación de la firma Cristalpet S.A. a formular denuncia contra el Centro de Navegación Transatlántica (CENNAVE) y las agencias marítimas MSC (Mediterranean Shipping Company), Unimarine Uruguay, Multimar Uruguay, JR Williams, Zim Uruguay, Christophersen S.A., CSAV, Hamburg Sud, Cosco Uruguay, Maersk Uruguay y ADM Uruguay (Log-In) en relación a la presunta existencia de un acuerdo anticompetitivo para la fijación de precios.
2. Que por Resolución N° 10/011 de 25 de febrero de 2011, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia solicitó a la denunciante que proporcionara información sobre el conjunto de bienes o servicios respecto a los cuales la libre competencia resultaba afectada por las prácticas denunciadas, lo que fue debidamente cumplido.
3. Que por Resolución N° 29/011 de 5 de abril de 2011 se declaró la pertinencia de la denuncia, disponiendo conferir la vista de precepto a los denunciados, la cual fue evacuada en tiempo y forma por todos los afectados, excepto ADM Uruguay (Log-In) que no lo hizo.

4. Que por Resolución N° 50/011 de fecha 10 de mayo de 2011 se dispuso la prosecución de la investigación, admitiendo la prueba propuesta en la denuncia y en general la ofrecida por los denunciados, con excepción de algunos medios considerados inconducentes.
5. Que por Resolución N° 58/012 de fecha 9 de agosto de 2012 se consideró finalizada la investigación y se dio vista a todas las partes del proyecto de resolución final.

CONSIDERANDO:

1. Que se ha definido el mercado relevante como el de los servicios prestados por agencias marítimas en la República Oriental del Uruguay (Informe N° 16/011 de 1° de abril de 2011).
2. Que se ha producido el informe técnico N° 28/012 de 26 de junio de 2012 en el que se describen los precios cobrados por las agencias marítimas por el servicio de agencia en el año 2011.
3. Que se ha producido el informe técnico N° 36/012 de fecha 16 de junio de 2012 pronunciándose sobre los medios probatorios reunidos y entendiendo finalizada la etapa de investigación.
4. Que no se requerirá un mayor análisis de los precios ya que de las pruebas reunidas y sintetizadas en el mencionado informe N° 28/012, resulta que la mayoría de las empresas cobraban en el año 2011 un precio muy similar por el servicio de agencia.
5. Que, además, resulta admitido en algunos casos y respaldado por la evidencia en otros, la existencia de un acuerdo para la fijación de las tarifas, con la intervención del Centro de Navegación (CENNAVE) desde, al menos, abril de 1999 hasta julio de 2009, fecha en que se realizó una consulta a esta Comisión por parte de dicho Centro.
6. Que dicha entidad gremial expresa a fs. 481 vto. “el Centro de Navegación consigna que hasta la fecha de promulgación de la Ley N° 18.159, de 20 de julio de 2007 tenía un tarifario de distintas funciones de los Agentes Marítimos, que si bien no era obligatorio eran pautas de precios para que los

Asociados al Centro tuvieran una base para actuar al respecto". Asimismo, agrega que "Inmediatamente de promulgada la referida ley el Centro concurrió a vuestra Comisión para instruirse de si podía mantener o no las pautas o el tarifario recién referido. Al haberse señalado por la Comisión que no era recomendable ni aceptable tener precios básicos aunque no fueran obligatorios, el Centro dispuso eliminar los tarifarios, eliminarlos de la página web y que los mismos se determinaran por la libre competencia entre los Asociados al Centro,..."

7. Que la consulta informal a la Comisión mencionada en el considerando anterior se produjo, no inmediatamente de promulgada la Ley N° 18.159 de 20 de julio de 2007, sino el día 14 de julio de 2009.
8. Que Hamburg Sud confirma la existencia del tarifario sugerido por el CENNAVE a fs. 246 donde expresa "Debe tenerse en cuenta que durante muchos años todos los involucrados aplicaron las tarifas sugeridas por el Centro de Navegación, por lo que existirá una natural tendencia a continuar con una línea de tarifas que partiendo de las históricamente aplicadas, tenderán a guardar al menos cierta similitud" Y agrega a fs. 245 vto. "A partir de la sanción de la ley que regula el tema, el propio Centro de Navegación dejó sin efecto el tarifario que tradicionalmente utilizaba, quedando todos los miembros asociados al Centro en absoluta libertad para la determinación de las tarifas..."
9. Que, en el mismo sentido, Rabbit S.A. señala a fs. 374 vto. y 375 "...luego de la aprobación en nuestro país de la ley de promoción y defensa de la competencia, el mercado de los agentes marítimos opera bajo las reglas del libre mercado. Habiéndose dejado por ejemplo sin efecto sugerencias en cuanto al cobro de tarifas mínimas. Las actuales reuniones de la "Mesa Ejecutiva de Agentes Marítimos y Fluviales" se limitan a tratar temas tales como,..."
10. Que, en particular, resulta ilustrativo al respecto el informe económico del Ec. Juan Dubra agregado a fs. 1064 y siguientes. En el mismo se admite que "La Tabla 3 muestra cuatro hechos importantes. Primero, es cierto que en

2008 las empresas denunciadas cobraban el mismo precio, y eso se reflejó en la información que poseía la Comisión al momento de la denuncia". Menciona dos factores atenuantes: la ausencia de funcionamiento de la Comisión de Competencia y que el CENNAVE fue una de las primeras gremiales en acercarse a ésta cuando fue creada para preguntar sobre la legalidad de sugerir tarifas. Menciona luego que estos precios "han actuado como "anclas" de los precios actuales".

11. Que, de acuerdo a lo expresado por algunas de las empresas denunciadas y por el propio CENNAVE, el precio sugerido por dicha gremial operaba como una tarifa mínima, y de lo manifestado por algunas de las denunciadas en estos obrados surge que este anclaje sigue operando en la actualidad dado que las distintas empresas no se plantean como escenario posible la reducción de precios para captar clientes, sino que únicamente consideran la posibilidad de un aumento de precios, el cual manifiestan les llevaría a perder clientes. Desde el punto de vista económico, sería racional ofrecer un precio menor para ganar participación de mercado, argumento utilizado por el Ec. Dubra en su informe a fs. 1074 para descartar la existencia de un acuerdo.
12. Que, en este sentido, Zim señala a fs. 277 "Es evidente que si unilateralmente Global Shipping, agencia marítima de Zim, decide tomar medidas de encarecimiento del precio, va a perder participación en el mercado". En igual sentido, Unimarine a fs. 190 expresa "Es evidente que si unilateralmente Unimarine decide tomar medidas de encarecimiento del precio, va a perder participación en el mercado".
13. Por su parte, Hamburg Sud manifiesta a fs. 246 "Además,...nadie quiere apartarse del precio de sus competidores de manera de no privarse de posibles ganancias que de otra manera se vería privado de percibir, a menos que la empresa se encuentre en aplicación de una política de rebaja de precios como forma de atacar el mercado de sus competidores."
14. Que en los distintos argumentos de las empresas denunciadas, se da cuenta de la existencia de descuentos a algunos clientes, pero según surge de los

testimonios éstos no se aplican al costo de servicio de agencia sino a los otros costos que integran los llamados cargos locales. (fs. 710 vto, 713, 719 vto., 727).

15. Que, además, al menos tres de las agencias consultadas durante la investigación entendían todavía en el año 2011 que el tarifario de CENNAVE seguía vigente. Así, River Maritime responde a fs 840 que “generalmente, a los efectos de establecer el precio por los servicios prestados, se utiliza como referencia lo establecido en el Tarifario del Centro de Navegación”. COMFRIG S.A. indica a fs. 853 que “maneja los honorarios establecidos y regulados por el Centro de Navegación, los cuales son tomados como mínimos y los mismos son aplicados en todos los puertos nacionales...” Agencia Marítima Nigol S.A. responde a fs. 861 que “las tarifas a las que se ajusta nuestra agencia para el cobro de honorarios a los diferentes buques a los cuales prestamos servicios, son los proporcionados por el CENAVE...”.
16. Que, aún más, Global Shipping hace referencia a la existencia de precios de referencia actuales al responder a fs. 865 “se informa que de acuerdo a los últimos precios de referencia, Global Shipping S.A. cobró: USD 100 por contenedor + IVA en el caso de importación”
17. Que en función de los elementos reunidos, se puede concluir que hubo un acuerdo anticompetitivo para fijar las tarifas, que el mismo se celebró con participación de varias empresas actuando a través de la gremial que las agrupa y tuvo vigencia durante un tiempo posterior a la legislación de libre competencia, que consagró sus primeras disposiciones en la Ley 17.243 del 29 de junio de 2000 y la posterior sistematización de la normativa de libre competencia en la Ley 18.159 de 20 de julio de 2007, las que tornaron ilegal la conducta.
18. Que asimismo, luego de la consulta realizada por el Sr. Presidente del CENNAVE a la Comisión, se puede apreciar que no se ha incluido más la lista de precios en la página *web* y no se habrían realizado recomendaciones de precios a los socios, no obstante lo cual ha operado la situación de

“ancla” mencionada en el informe del Ec. Dubra, no observándose desviaciones del referido precio hacia abajo.

19. Que sin perjuicio de ello y entendiendo el daño a la competencia producido y los efectos que se despliegan de manera continuada, la Comisión habrá de considerar que el hecho ilegal, que amerita reprobación y sanción, refiere al momento del acuerdo y el tiempo en que se publicó e instruyó a los agremiados a fijar las tarifas, con posterioridad a la sanción de la ley de defensa de la competencia, considerando negativo el efecto posterior pero no ilegal, por cuanto habría que investigar si para mantener la similitud de precios, existe o no un acuerdo tácito o explícito, lo que por ahora no se advierte.
20. Que al evacuar la vista las distintas empresas han expresado argumentos que ya se han analizado en el expediente y los mismos no permiten modificar sustancialmente las conclusiones de la Comisión, máxime cuando estamos ante una conducta que fue admitida por la entidad sancionada y cuyos efectos son claramente apreciados en la realidad del mercado, con independencia de que existan algunos casos de diferenciación, pero siempre al alza y no por debajo del tarifario.
21. Que el quantum de la sanción se entiende adecuado por cuanto es el mínimo de multa que prevé la legislación y la situación no es en absoluto comparable con la actividad desplegada por la Comisión al analizar los aranceles de colegios profesionales, ya que su estudio fue en el marco de una medida preparatoria iniciada de oficio por la Comisión y no fue objeto de una investigación por denuncia de parte.
22. Que ninguna de las argumentaciones presentadas por los denunciados hace referencia a justificaciones de eficiencia o de otro tipo que fundamenten el mantenimiento de sugerencias de precios por parte del CENNAVE.
23. Que sobre el ofrecimiento de pruebas previsto para esta etapa del procedimiento se emitió el Informe jurídico N° 50/012 de fecha 17 de setiembre de 2012 que reafirma el criterio de que las pruebas reunidas han completado la investigación, siendo las propuestas en esta etapa reiterativas

de las que ya la Comisión ha descartado, por lo que no se abrirá el expediente a prueba nuevamente.

24. Que en resumen, se habrá de disponer una sanción al Centro de Navegación, consistente en 100.000 UI (cien mil unidades indexadas).
25. Que asimismo y en función de las facultades promocionales y de recomendación, se habrá de instruir a las agencias marítimas y el Centro de Navegación, en el sentido de que la fijación de precios debe ser libre y rigen en este mercado de manera irrestricta las normas de libre competencia que consagra la ley de orden público N° 18.159 de 20 de julio de 2007.

ATENTO:

A las disposiciones de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia N° 18.159 del 20 de julio de 2007 y normativa complementaria y concordante.

LA COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

RESUELVE:

1. Considerar finalizada la presente investigación, concluyendo que el Centro de Navegación actuó en contravención a lo dispuesto por el artículo 2 inciso 2 y artículo 4 literales A) y J) de la Ley 18.159 de 20 de julio de 2007.
2. Aplicar al CENNAVE una sanción consistente en 100.000 UI (cien mil unidades indexadas).
3. Instruir al CENNAVE y a las agencias marítimas, en el sentido de que la fijación de precios debe ser libre y rigen en este mercado de manera irrestricta las normas de libre competencia que consagra la ley de orden público N° 18.159 de 20 de julio de 2007
4. Realizar por parte de la Comisión y a través de pedidos de informes a las empresas, un seguimiento periódico de la evolución de los precios de los servicios de agencia brindados por las agencias marítimas en Uruguay.
5. Comuníquese.

Ec. Luciana Macedo

Dr. Javier Gomensoro