



### Anexo Resolución CPDC N° 156/023.

Montevideo, 15 de agosto de 2023.

#### **FUNDAMENTACIÓN PARTICULAR DE LA DECISIÓN- DRA. ALEJANDRA GIUFFRA**

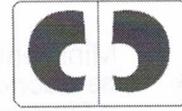
La operación de concentración económica que nos ocupa fue presentada ante la Autoridad de Competencia con fecha 2 de marzo de 2023.

Comparece ATHN Foods Holdings S.A., representada por Juan Manuel Mercant y NH Foods LTD, NH Foods Chile y Compañía Limitada y NH Foods Australia PTY LTD, representada por Alejandro Alterwain, presentando Formulario de Solicitud de Autorización de Concentración Económica y Nota de Solicitud de Autorización de Concentración Económica para la operación proyectada que consiste en la adquisición por parte de ATHN Foods Holdings S.A.U., sociedad constituida en España, del 100% del paquete accionario de Bredeers & Packers Uruguay S.A., ( en adelante BPU) sociedad constituida en Uruguay ,actualmente propiedad de los vendedores .

El grupo comprador es de origen brasileño y cuenta con tres plantas en Uruguay. Por su parte BPU integra el grupo NH Foods y es la propietaria de un único frigorífico en Uruguay, ubicado en el departamento de Durazno, tratándose de la planta más grande y más tecnificada del país . Está integrado por capitales japoneses.

La operación se encuentra instrumentada a través de un contrato de compraventa de acciones, celebrado el 31 de enero de 2023, estableciéndose un plazo máximo de 9 meses a contar desde esa fecha.

Que en el citado contrato se pactó que la obligación del comprador de consumir esta adquisición se encontraba sujeta al cumplimiento al cierre o previo a éste, de condiciones que son consideradas como condiciones previas y que son, i) los permisos que deban obtenerse conforme las leyes de control de fusión para concretar las operaciones relacionadas a las jurisdicciones de Uruguay, China y Colombia y que deberán ser obtenidos o, ii) los períodos de espera aplicables previstos en las leyes de control de fusiones que deberán haber caducado o finalizado.



Resulta de autos que en Colombia la operación ya fue autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio, no resultando información respecto de China.

Analizado el tracto procesal dado al expediente resulta se ha dado cumplimiento a lo establecido en la normativa vigente, artículos 7 y 8 de la Ley N° 18.159 y artículos 8 ,10,39,40,41,42,43,44 del Decreto N° 404/007.

Analizada la operación proyectada conviene realizar una pequeña reseña del mercado de la carne.

Así la cadena productiva de la carne involucra distintos agentes, los productores dedicados al engorde y recría de ganado que venden sus animales a otros productores, a los frigoríficos o al exterior como ganado en pie.

El 70 % de la producción tiene como destino las exportaciones, siendo en tal sentido los frigoríficos tomadores de precio. El restante 30% se destina al mercado nacional.

Luego de producida la operación, y en una perspectiva aguas arriba concentrarían el 25% del total de la compra de hacienda y de cabezas de ganado Marfrig y Minerva concentrarían la mitad de dicho mercado.

En un enfoque aguas abajo, se concentraría el 11 % del mercado interno y casi el 29 % del mercado externo.

A partir de la definición de los mercados relevantes que resulta del informe económico N° 172/023, definición que es compartida por esta Comisionada, se identifican en primer lugar **el mercado de la actividad frigorífica en el territorio nacional** (faena de carne bovina), y luego tres otros mercados subyacentes:

- i) Comercialización de ganado bovino para faena con alcance nacional
- ii) ventas de productos cárnicos en Uruguay (30%)
- iii) ventas de productos cárnicos al extranjero (70%)

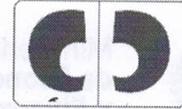
Es importante señalar que el mercado de venta de productos cárnicos en Uruguay es el menos concentrado de los tres.

Y a su vez, los participantes en el acto de concentración tienen una participación muy pequeña en dicho mercado.

A lo que se suma otro componente a tomar en cuenta que es la carne importada en Uruguay (aproximadamente el 25% del mercado).



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

El grado de concentración del mercado de venta de productos cárnicos para exportación es el más alto de todos los mercados antes vistos. Pero, de todas formas, asistimos a un mercado moderadamente concentrado ( $HHI < 2000$ ) y donde los frigoríficos son tomadores de precios, no tienen incidencia en la formación de los mismos.

La operación no produciría entonces cambios estructurales sustantivos en el mercado.

Se comparte la sugerencia de los asesores economistas intervinientes en el sentido de estudiar la información que es publicada por INAC y por la Asociación de Consignatarios del Uruguay, en tanto mercados transparentes y con mecanismos de intercambio de información aceitados facilitan las prácticas concentradas.

Que, en tal sentido, esta Comisionada entiende del caso corresponde aprobar la concentración económica de marras y fundamenta así su voto en un sentido afirmativo a la autorización por parte de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia de la operación proyectada.

  
Dra. Alejandra Giuffra

Comisionada



Montevideo, 15 de agosto de 2023.

## FUNDAMENTACIÓN PARTICULAR DE LA DECISIÓN – Dr. Martín Thomasset

La libertad de comercio y el respeto hacia la propiedad privada, han sido concebidos en nuestra Carta Magna como derechos humanos “reconocidos”, esto es, preexistentes al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, únicamente pueden ser limitados por leyes formales dictadas por razones de interés general, y en el caso de la propiedad, bajo determinados condicionamientos (ver artículos 7, 10, 32 y 36 de la Constitución de la República).

Bajo este escenario, la Ley de Defensa de la Libre Competencia en el Comercio (N° 18.159 de 20 de julio de 2007), se erige como límite a las conductas desarrolladas en los mercados, basándose en el orden público, y radicando su objeto en fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo de la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados.

Es precisamente esta disposición legislativa (en especial con las reformas introducidas en el año 2019), la que a través de un control estructural de los agentes económicos, pretende garantizar la libre competencia en el mercado, sometiendo determinadas concentraciones comerciales, a la autorización previa de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

Pero **dicho control no puede ser ejercido en forma arbitraria o infundada, ni convierte al órgano de control en un interventor de la economía**, debiendo apegarse a su rol de policía de mercado, con el único objeto de impedir concentraciones económicas *que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante.*

Indudablemente, a criterio de quien suscribe, la redacción legislativa ha sido un tanto infeliz, en la medida que toda concentración económica horizontal implica la pérdida de (como mínimo) un competidor, y ello naturalmente no es otra cosa que restringir o limitar la competencia. Sin embargo, nadie postula (y con razón no lo hace), que las concentraciones horizontales se encuentren *per se* prohibidas.

Por lo tanto, la disposición legislativa **debe interpretarse y aplicarse con razonabilidad**; partiendo del concepto de que **la libertad es el principio general** y la



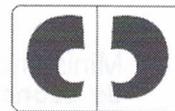
restricción legislativa la excepción, orientada a casos en que surja **debidamente probado**, que la conducta comercial genere un impacto en el mercado que afecte negativamente a los consumidores y usuarios.

Incluso, quien suscribe no puede olvidar, que la propia Ley N° 18.159 en su artículo 2°, establece que *“La conquista del mercado resultante del proceso natural fundado en la mayor eficiencia del agente económico en relación con sus competidores, no constituye una conducta de restricción de la competencia.”*

Por lo tanto, y si bien la operación objeto de estos autos implica el pasaje de un frigorífico a la propiedad de uno de los dos grupos económicos que conjuntamente tienen una participación del 50% en al menos uno de los mercados relevantes definidos, **no surge de las presentes actuaciones prueba fehaciente alguna de que la operación comercial pretendida, vulnere la prohibición prevista en el artículo 9 inciso primero de la Ley N° 18.159.**

Por una parte, el Informe N° 172/2023 elaborado por los asesores economistas de la Comisión, es por demás contundente respecto a que *la operación no implica cambios estructurales en el mercado que modifiquen las condiciones actualmente imperantes, con posibilidad de afectar a productores y consumidores, pasando las empresas integradas a tener una participación similar o levemente superior al actual grupo económico líder de mercado (Marfrig), no apreciándose la creación o refuerzo de una posición dominante individual y definiéndose como “muy baja” la probabilidad de ocurrencia de efectos unilaterales como consecuencia de la concentración. En cuanto a eventuales acciones coordinadas (o colusorias), el riesgo tampoco se aprecia como mayor al que existe actualmente.*

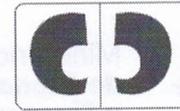
En otras palabras, la concentración no implica un cambio significativo respecto a la situación del mercado actual, en el que precisamente los dos principales grupos económicos, ostentan similar participación en los mercados relevantes, existiendo a su vez una pluralidad de competidores adicionales, con una participación nada despreciable. Así, de 35 establecimientos de faena en actividad, el Grupo Minerva pasaría a tener propiedad de cuatro, esto es, la misma cantidad que ostenta su principal competidor (Grupo Marfrig), no existiendo modificaciones sustanciales según el informe técnico, en cuanto a su participación por cantidad de ganado o participación económica.



La visión de los asesores de la Comisión (que debe por excelencia ser objetiva), coincide en sus conclusiones con los postulados esgrimidos por las partes del negocio, así como por sus asesores económicos Juan Dubra y Sofía Harguindeguy, que señalaron que “Las pruebas de umbral de dominancia indican que la fusión no crearía una empresa dominante” y que “el mercado se mantiene desconcentrado, incluso después de la fusión”.

Tampoco surge oposición expresa alguna por parte de los terceros (ni siquiera de los competidores directos), consultados directamente por la Comisión y a través de su página web institucional:

- “...no existe riesgo de concentración económica al procederse a la venta del paquete accionario mencionado y, pruebas al canto: actualmente Minerva y Marfrig representan el 44,5% de la faena del país y no se ha producido concentración económica ni predominio en el mercado de hacienda ni el mercado interno. Agregar a BPU no significa incrementar el riesgo dadas las características del mercado uruguayo” (Cámara de la Industria Frigorífica);
- “La ADIFU no ve efectos negativos sobre la competencia dado que existen las garantías de un mercado abierto donde operan la libre importación de carnes para proveer al consumidor uruguayo y la libre exportación de ganado en pie que favorece el poder de mercado de los productores. A efectos de fundamentar la visión de ADIFU basta con analizar la evolución positiva sin precedentes de los valores de las haciendas y productos de exportación en los últimos cinco años, en un mercado donde ya existen concentraciones similares que operan en el mismo. A su vez, Uruguay cuenta a través del INAC y del MGAP con abundante información de todo el complejo cárnico, con detalles de los precios y costos del proceso industrial y de la comercialización de productos y haciendas, tanto en el mercado interno como en el externo que brindan transparencia en todo el sistema y para todos los actores. Cabe agregar que el férreo control al que se somete a la Industria Frigorífica, no solo por las autoridades responsables (MGAP, MEF, MIEM, MTSS), sino también por el INAC, quien controla y revisa precios, actividad y estados contables de todas las empresas que pertenecen a la cadena, transparentando aún más todo el proceso” (Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay).



Solamente la Unión de Vendedores de Carne señala lo negativo de reducir la cantidad de proveedores, así como los perjuicios que tiene que la mayor parte de la industria “quede en manos de extranjeros”. Sin embargo, tampoco manifiestan reparos concretos en la operación.

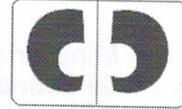
Es de destacar que el propio Grupo Marfrig (principal competidor de los compradores) supone que la operación “no debería tener un impacto significativo... al darse en un entorno de actividad sumamente regulada y con información pública sobre mercados, oferta-demanda, actividad y variables permanentemente actualizada y pública”.

Por otra parte, existiendo voluntad de la parte vendedora de desprenderse del activo en cuestión, no existe prueba de que haya existido una mejor oferta económica por parte de terceros, como para evaluar alguna irracionalidad en el comportamiento comercial ni tampoco una mejor alternativa que la ahora analizada, valiendo la pena agregar además, que el negocio estudiado representa una inversión millonaria para nuestro país y asegura la continuidad de uno de sus principales frigoríficos.

En relación a las ganancias de eficiencia, el Informe N° 172/2023 no emite consideraciones al respecto, a pesar de las alegaciones efectuadas por las partes. Si realizan un profundo desarrollo Dubra y Harguindeguy, quienes invocan: i- ahorros por packaging y mantenimiento, que impactan directo en el costo marginal y se trasladan a los productores al ofertar mejores precios por el ganado (sin garantizar mejores precios para los consumidores); ii- distribución geográfica de las plantas, que representa una ventaja competitiva ante imprevistos de sequía, enfermedades o inundaciones, evitando pérdidas generalizadas, así como asegurando el ahorro logístico por las compras de ganado en pie realizadas en el departamento de Durazno; iii- mejor utilización de la capacidad instalada, diversificando el riesgo de paradas grandes en la producción por mantenimiento o fallas del equipo; iv- diversificar el portafolio de productos y acceder a nuevos clientes (los del frigorífico adquirido); v- facilitar el intercambio de tecnología y conocimientos entre las empresas, mejorando la eficiencia en áreas como investigación y desarrollo, producción y control de calidad; vi- permitir acceder a fuentes de financiamiento más diversificadas y económicas, así como mejorar los perfiles de riesgo crediticio; vii- reducir costos regulatorios.



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**



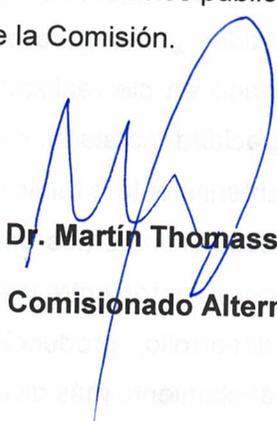
Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

## CONCLUSIONES

Sin duda habrá quienes prefieran mercados con otro tipo de características (más competidores, mayor atomización o superior participación de capitales nacionales), pero **nada de eso debe primar en la decisión de la Comisión, que como se dijo, no es un interventor político de la economía, sino un órgano técnico de control de legalidad**, que debe abstenerse precisamente, de ingresar a valoraciones de ese tipo. Así se comparte plenamente lo suscripto por las partes, en cuanto a que: *“no corresponde a la Comisión ingresar en el análisis de escenarios hipotéticos en cuanto a qué hubiera sido mejor, sino por el contrario, limitarse al análisis de la Operación concreta.”*

Es por todo lo anterior; por analizar el caso desde la Constitución de la República y los valores superiores (la libertad de comercio y el respeto a la propiedad privada); por no surgir de los antecedentes administrativos prueba alguna que acredite la vulneración a lo dispuesto en la Ley N° 18.159; por la contundencia de las conclusiones de los asesores técnicos de la Comisión; que quien suscribe considera que autorizar lo actuado no es una posibilidad sino **un acto administrativo debido**.

Sin perjuicio de ello, se destaca la necesidad de controlar el mercado en forma permanente, en la medida que como dispone el inciso final del artículo 9 de la Ley N° 18.159, *“La autorización, expresa o tácita, no será impedimento para realizar una investigación a posteriori de identificarse prácticas prohibidas de acuerdo a lo establecidos en la presente ley”*, existiendo antecedentes además de anuncios públicos de precios, que para quien suscribe, ameritan la intervención de la Comisión.



**Dr. Martín Thomasset**  
**Comisionado Alterno**



## FUNDAMENTACIÓN PARTICULAR DE LA DECISIÓN – Dra. María A. de León

Montevideo, 14 de agosto de 2023

La suscrita comisionada fundamenta su voto afirmativo a la autorización de la operación proyectada sin condicionamientos, en mérito a las siguientes consideraciones:

- ✓ Las partes intervinientes efectuaron la descripción de los distintos componentes requeridos para el análisis de la operación, dando cumplimiento en tal sentido, a lo previsto en la Ley 18.159 de 20/07/2007 y Resolución de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (CPDC) N° 87/020 de 7 de mayo de 2020.
- ✓ La solicitud de autorización de concentración efectuada encuadra en el supuesto previsto en el inciso 1° del artículo 7° de la Ley 18.159 de 20/07/2007 - umbral de facturación - y se ha acreditado el cumplimiento de la obligación impuesta a los participantes de la operación que ese mismo inciso prevé – oportunidad de la presentación, en concordancia además con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 9° *“La concentración económica no podrá perfeccionarse hasta que haya recaído la autorización expresa o tácita del órgano de aplicación”*. Se ha acreditado en tal sentido, que la autorización de concentración solicitada es una condición para el cierre de la operación prevista contractualmente.
- ✓ La prórroga del plazo máximo para decidir fue dispuesta por Resolución de la CPDC N° 137/023 de fecha 6 de julio de 2023, hasta el 5 de setiembre de 2023, de conformidad con las atribuciones conferidas a la Comisión en el inciso 4° del artículo 9 de la Ley N° 18.159 de 20/07/2007, en la redacción dada por el artículo 147 de la Ley 20.075 de 20/10/2022, habiéndose tenido en cuenta a los efectos del cómputo del plazo, que el 8 de mayo de 2023, se tuvo por correcta y completa la información presentada por los interesados según consta en la Resolución CPDC N° 97/2023. Consecuentemente, la CPDC se encuentra dentro del plazo previsto para adoptar resolución en forma expresa.
- ✓ Tal como surge acreditado por los comparecientes, la operación proyectada consiste en la adquisición directa por parte de Athn Foods Holdings, S.A.U, sociedad constituida en España, del 100% de las acciones de Breeders & Packers Uruguay



S.A. (BPU), sociedad constituida en Uruguay, actualmente propiedad de los vendedores, en el plazo, precio y demás condiciones que surgen del contrato de compraventa de acciones que consta agregado a las actuaciones. Encuadra por ende en la condición prevista en el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 18.159 en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley 19.833 de 20/09/2019, que se materializa a través de la compraventa de acciones en el porcentaje indicado.

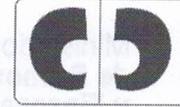
- ✓ El Comprador pertenece a Minerva Foods, grupo de origen brasilero dedicado a la producción y comercialización de carne in natura y sus derivados, exportación de ganado vivo y participante del mercado de procesamiento de carnes. BPU integra desde 2017 el grupo NH Foods, conglomerado japonés que opera en el rubro alimentario, principalmente de alimentos procesados y carnes frescas. Se trata de competidores directos en los mercados relevantes identificados y si bien la operación producirá un solapamiento horizontal entre los participantes, los posibles efectos negativos para la competencia, sean unilaterales y coordinados que suelen atribuirse a este tipo de concentraciones, han sido abordados y descartados en forma coincidente en los informes de los economistas que han emitido pronunciamiento fundado al respecto.
- ✓ En efecto, se ha acreditado que Uruguay cuenta con un número importante de frigoríficos en diferentes puntos del país y que los ocho principales grupos abarcan más del 80% de la faena de ganado bovino según se desprende de la información aportada como se indica a continuación:

*Participación de cada empresa en la Faena Bovina.*

No.	Empresas	2018	2019	2020	2021	2022
1	Marfrig	21.9%	23.8%	26.9%	24.3%	26.3%
2	Minerva Foods	18.6%	17.4%	16.5%	22.0%	18.6%
3	Frigorífico Las Piedras S.A.	7.7%	8.4%	9.8%	7.8%	9.9%
4	Ontileor Sociedad Anonima	5.6%	7.3%	7.3%	7.1%	7.9%
5	Breeders Packers Uruguay Sa	8.2%	8.0%	7.8%	6.4%	6.4%
6	Chidrel S.A.	3.4%	4.5%	4.7%	4.0%	4.1%
7	Frigorífico San Jacinto Sireca S.A.	4.5%	4.4%	4.3%	4.2%	3.9%
8	Bilacor Sociedad Anonima	3.4%	4.1%	5.2%	4.1%	3.8%
9	Sirsil S.A.	3.0%	3.0%	2.7%	3.4%	3.0%
10	Sundiro Group	4.5%	4.2%	2.3%	3.4%	2.9%
11	Frigorífico Casa Blanca S.A. Fricassa	3.3%	2.5%	1.9%	2.2%	2.7%
12	Copayan S.A.	2.3%	2.3%	3.1%	3.1%	2.6%
13	Ersinal Sociedad Anonima	3.1%	1.3%	1.5%	2.3%	2.2%
	Otros	10.6%	11.2%	12.4%	9.4%	10.3%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: INAC

De concretarse la transacción en los términos planteados, el comprador que actualmente cuenta con el 18,6% de participación en la faena bovina, pasará a tener un



**Participación de cada empresa en la Faena Bovina.**

No.	Empresas	2018	2019	2020	2021	2022
1	Marfrig	21.9%	23.8%	26.9%	24.3%	26.3%
2	Minerva Foods	18.6%	17.4%	16.5%	22.0%	18.6%
3	Frigorífico Las Piedras S.A.	7.7%	8.4%	9.6%	7.8%	9.9%
4	Onticour Sociedad Anonima	5.6%	7.3%	7.3%	7.1%	7.9%
5	Broeders Packers Uruguay Sa	8.2%	8.0%	7.8%	6.4%	6.4%
6	Chiadel S.A.	3.4%	4.5%	4.7%	4.0%	4.1%
7	Frigorífico San Jacinto Nueva S.A.	4.5%	4.4%	4.3%	4.2%	3.9%
8	Bilacor Sociedad Anonima	3.4%	4.1%	5.2%	4.1%	3.8%
9	Sisal S.A.	3.0%	3.0%	2.7%	3.4%	3.0%
10	Sundiro Group	4.5%	4.2%	2.3%	3.4%	2.9%
11	Frigorífico Casa Blanca S.A. Fricassa	3.3%	2.5%	1.9%	2.2%	2.7%
12	Copayan S.A.	2.3%	2.3%	3.1%	3.1%	2.6%
13	Frisinal Sociedad Anonima	3.1%	1.3%	1.5%	2.3%	2.2%
	Otros	10.6%	11.2%	12.4%	9.4%	10.3%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: INAC

De concretarse la transacción en los términos planteados, el comprador que actualmente cuenta con el 18,6% de participación en la faena bovina, pasará a tener un 25% de participación con la adquisición de BPU (actualmente con un 6,4%). Sin embargo, en los hechos, contará con un porcentaje similar con el que ya cuenta actualmente Marfrig, de acuerdo a los datos aportados. No se vislumbran en tal sentido, cambios de significancia que creen o refuercen una posición dominante en los términos que establece el artículo 6º de la Ley 18.159.

La valoración de los antecedentes disponibles respecto a los mercados en cuestión y las resultancias de las actuaciones diligenciadas, nos inclinan por considerar que no existen condiciones pre existentes en dichos mercados que generen sospechas de prácticas de coordinación entre competidores, aspectos que además continúan siendo objeto de estudios y análisis en la actualidad.

**En conclusión,** se considera que, como resultado de la evaluación y valoración de los factores que han sido incorporados en el análisis, tanto por las partes interesadas como por la propia Administración y los terceros consultados, de conformidad con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 18.159, se cuenta con elementos probatorios suficientes para concluir que la operación de concentración proyectada, no encuadra en los supuestos prohibitivos previstos en el artículo 9º ut supra referenciado y debe por ende ser autorizada de conformidad con lo previsto en el literal A) de su inciso segundo.



**De las resultancias de las actuaciones surgen elementos probatorios debidamente acreditados respecto a la no configuración en la especie, de las circunstancias agravantes previstas en la Guía de Análisis Económico de Concentraciones Económicas que aplica la Comisión en estudio de los casos a consideración<sup>1</sup>.**

**Dra. Mag. María Amelia de León**

**Comisionada**

---

<sup>1</sup> Ver numeral 4 in fine página 13 que establece que se tomarán como agravantes los siguientes factores: i) la operación involucra la compra de un entrante potencial o entrante reciente con baja participación de mercado, ii) una o más de las partes que se integran son importantes innovadores, condición que no se refleja en altas participaciones de mercado, iii) existen significativas participaciones accionarias cruzadas entre los participantes del mercado, iv) una de las firmas que se integra es un competidor agresivo (“maverick competitor”) con alta probabilidad de interrumpir conductas coordinadas, v) indicios de coordinación presente o pasada o de prácticas facilitadoras de coordinación, y vi) una de las empresas que se integran posee una participación de mercado previa a la operación, superior al 50%.