

Competencia en Uruguay

Día de la Competencia

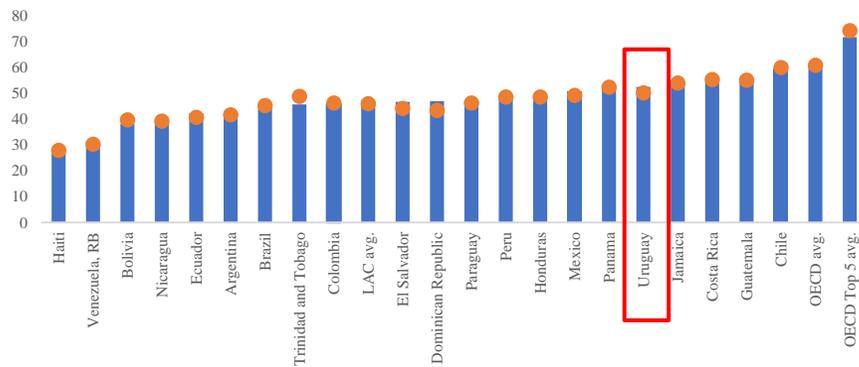
Graciela Miralles, Senior Economist
gmiralles@worldbank.org

Descargo de responsabilidad: esta presentación refleja los puntos de vista del autor y no necesariamente los del Grupo del Banco Mundial.

Si bien la percepción de competencia en los mercados de Uruguay se compara bien con sus pares regionales, percepción de riesgos asociados con la falta de competencia ha aumentado en los últimos años....

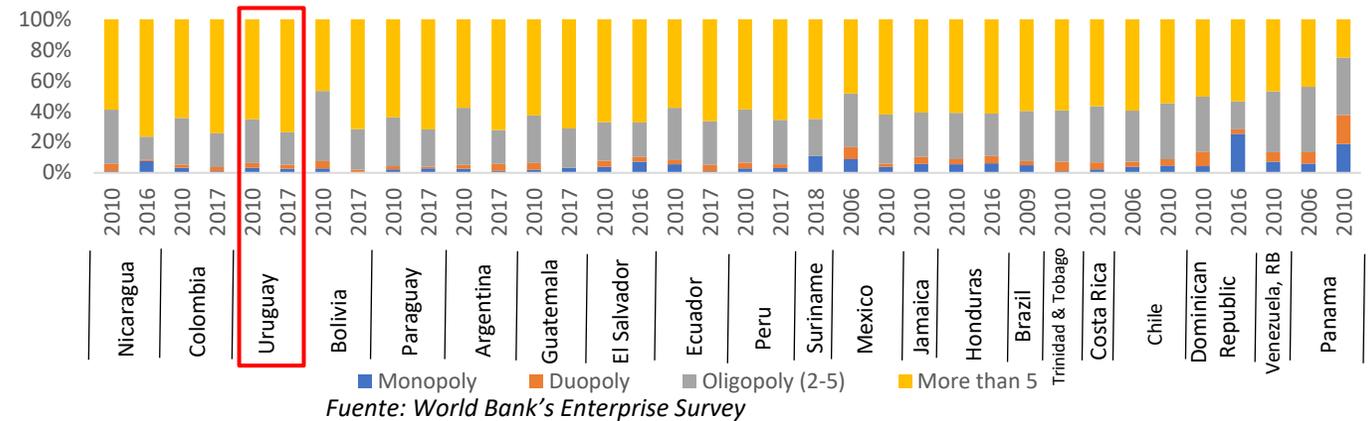
1. Los indicadores de **percepción de competencia** muestran un buen desempeño de Uruguay comparado con otros países de la región...

Competencia en mercados nacionales, puntaje 1-100 (mejor)



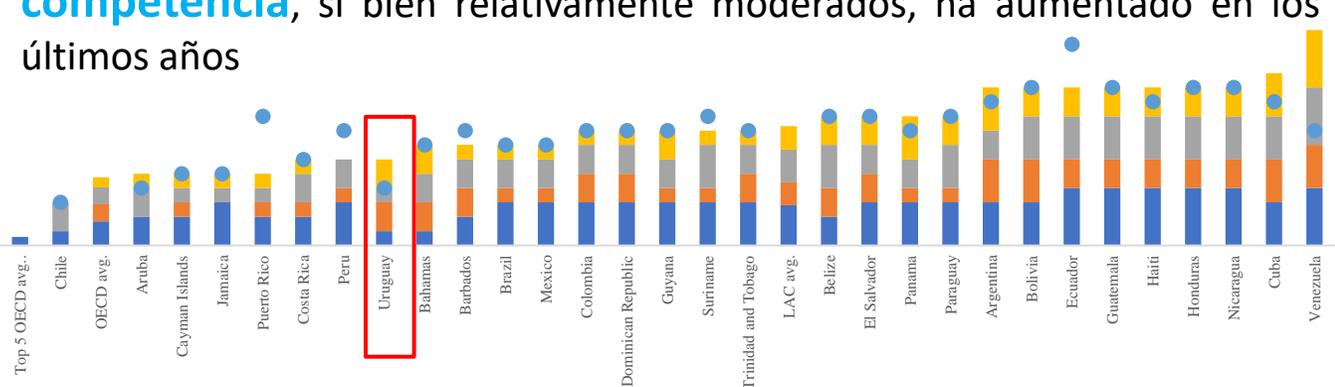
2. ...con una tendencia a la baja en la percepción del **nivel de concentración** dentro de la industria manufacturera...

Market structure of the manufacturing sector: LAC



Fuente: World Bank's Enterprise Survey

3. ... pero la percepción de **riesgos asociados con la falta de competencia**, si bien relativamente moderados, ha aumentado en los últimos años



Fuente: EIU 2020

Nivel de dominancia en los mercados, puntaje 1-7 (mejor)

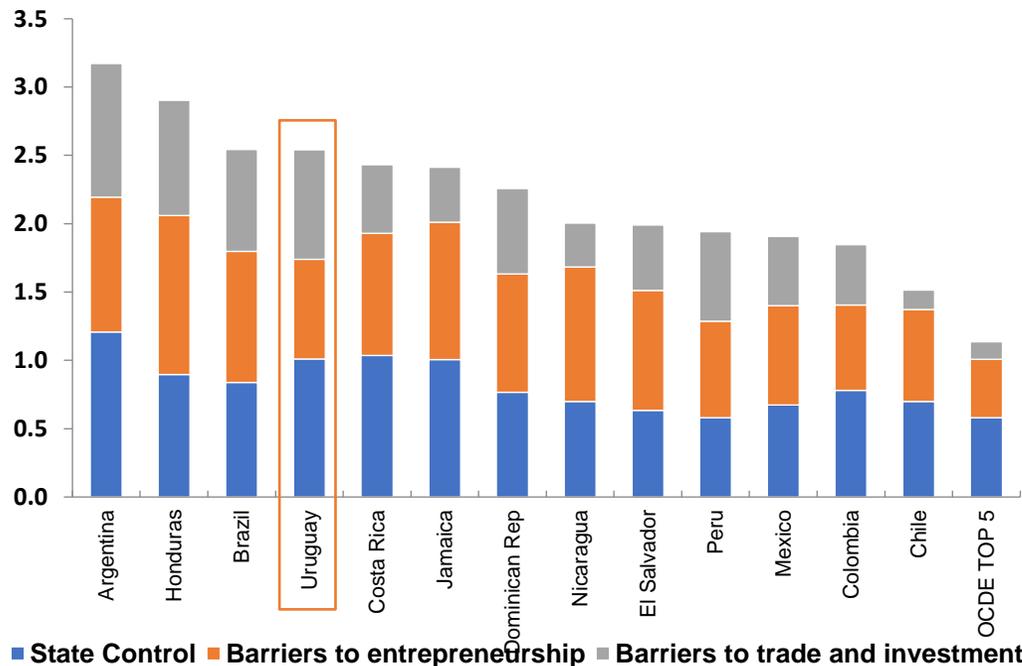


Fuente: GCR 2018-2019

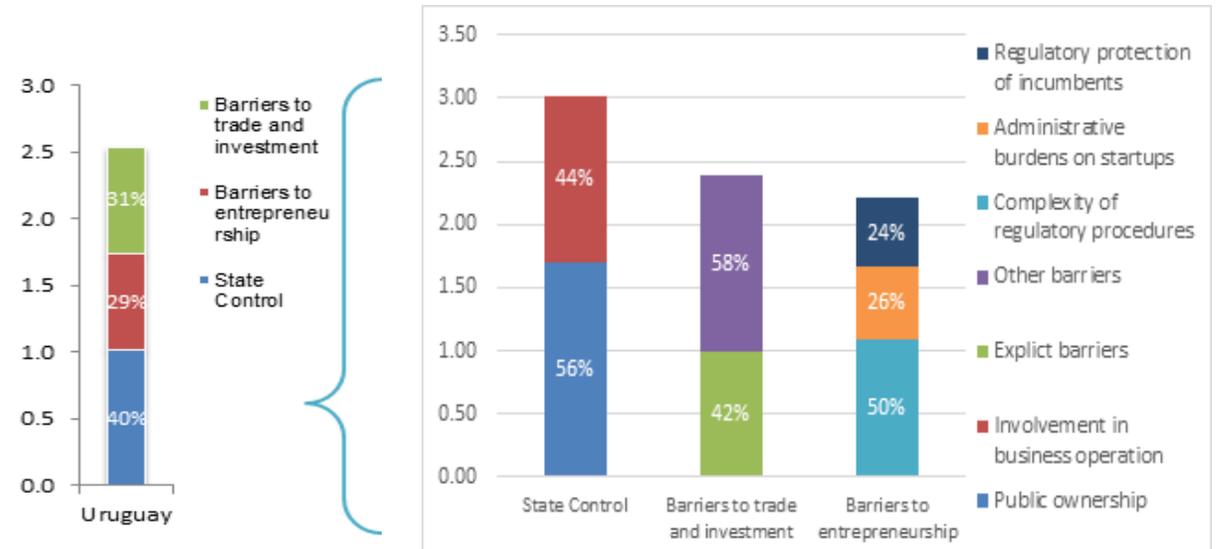
Comparado con otros países de LAC, la Regulación de Mercados de Producto en Uruguay parece más restrictiva que la media regional y se aleja de los países con mejor desempeño de la OCDE

- Según los indicadores de Regulación de Mercados de Producto de BM-OECD 2015, las áreas que resultaban más problemáticas están relacionadas con la **participación directa del estado en los mercados** a través de Empresas Públicas (*Control de Estado*), las **barreras no explícitas al comercio exterior** (*Barreras al Comercio y la Inversión*), y la **complejidad de los procedimientos regulatorios** (*Barreras al Emprendimiento*)

RMP indicadores para 13 países en LAC y los 5 principales países de OECD

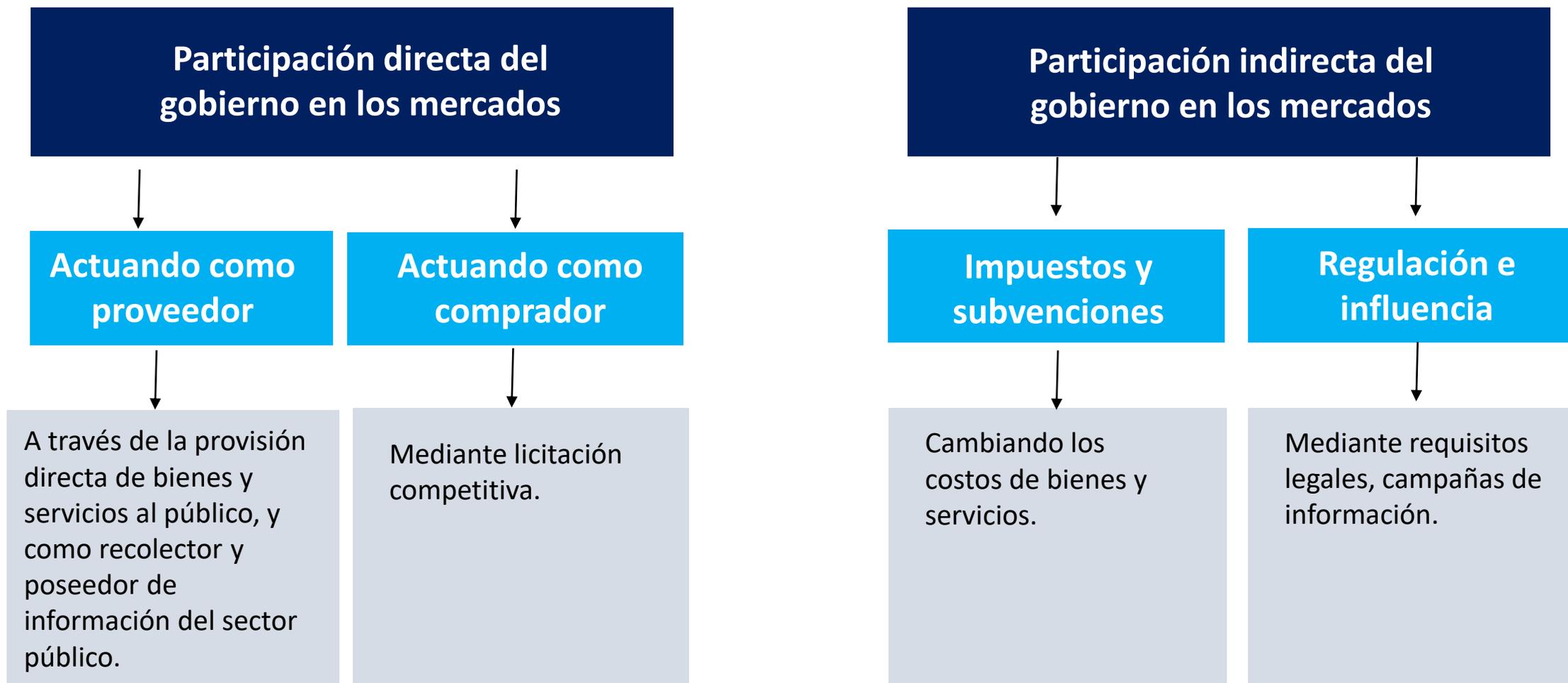


Componentes/subcomponentes del indicador RMP para Uruguay



Fuente: WBG/OECD PMR data 2014-2015

En este contexto, es importante entender como participan los gobiernos en los mercados...



...ya que la actual pandemia ha confirmado la importancia de soluciones procompetitivas para respaldar los objetivos de política pública

| RESPUESTA DE LA POLÍTICA | RIESGOS ASOCIADOS | SOLUCIONES PRO-COMPETITIVAS |
|---|---|--|
|  Subvenciones | La ayuda selectiva y ad hoc puede distorsionar la igualdad de condiciones | Regímenes de ayuda de duración determinada, limitados y transparentes |
|  Rescates y nacionalizaciones | Sostener indebidamente empresas en quiebra (privadas o públicas) | Medidas temporales, especialmente para empresas en quiebra |
|  Aprovechamiento del sector privado | Riesgo de recurrir exclusivamente a empresas establecidas / grandes | Permitir que las empresas más pequeñas participen en el servicio / buena prestación |
|  Contratación pública acelerada | Riesgo de renunciar a los beneficios de los mecanismos competitivos; riesgo de manipulación de licitaciones | Incluir medidas que permitan competir a más jugadores |
|  Controles de precio | Riesgo de reducción de la oferta, desalentando el comportamiento pro-competitivo | Medidas de seguimiento, transparencia y plazos |
|  Coordinación entre competidores | Las actividades de ejecución pueden estar suspendidas en la práctica | Comunicar planes para estar alerta para disuadir el comportamiento, recopilación de evidencia virtual |
|  Fusiones | Presión para aprobar rápidamente todas las fusiones | Acelere las fusiones y adquisiciones / VJ para soluciones médicas, remedios personalizados, revise la defensa de la "empresa en quiebra" caso por caso |

Las Políticas Nacionales de Competencia (PNC) pueden convertirse en un catalizador clave para promover mercados más eficientes y abiertos

Una **Política Nacional de Competencia** aplicable a todos los operadores económicos, públicos o privados, en todos los sectores, instituciones y niveles administrativos, nacionales y subnacionales, puede convertirse en el **catalizador** necesario para integrar la competencia en los mercados y fomentar el crecimiento económico, la diversificación y el desarrollo del sector privado.



➤ Medidas diseñadas para **reducir o eliminar los impedimentos** al buen funcionamiento de los mercados que surgen de intervenciones de política pública (como monopolios legales y controles de precios).



➤ Medidas diseñadas para **prevenir y sancionar las prácticas comerciales restrictivas** (como los acuerdos de cárteles y las fusiones anticompetitivas).

Ejemplos de Políticas Nacional de Competencia incluyen:

- **Australia**
 - Ilustra la importancia de introducir principios de competencia en la participación, directa o indirecta, del Estado en los mercados
- **Reino Unido**
 - Ilustra la importancia de la coordinación interinstitucional y el papel de los reguladores
- **México**
 - Ilustra la importancia de un marco regulatorio que apoye el desarrollo de la competencia



Australia – Ilustra la importancia de introducir principios de competencia en la participación, directa o indirecta, del Estado en los mercados

- La aplicación de la **Política Nacional de Competencia** de Australia se basó en un **consenso nacional** sobre la necesidad de reforma y las esferas prioritarias, un marco conceptual sólido y mecanismos institucionales y de procedimiento eficaces

PILAR I. REVISIÓN Y REFORMA DE LEGISLACIÓN

Revisión y reforma de todas las regulaciones que potencialmente podrían restringir la competencia - un esfuerzo federal, estatal y local que tomó más de 10 años, de 1995 a 2005

PILAR II. REFORMA DE NEUTRALIDAD COMPETITIVA

Asegurar que las empresas estatales no disfruten de ventajas competitivas debido a su vinculación con el gobierno.

PILAR III. REFORMA ESTRUCTURA

Eliminar las prerrogativas regulatorias de las entidades públicas monopolistas; Limitar los monopolios a los servicios y sectores que no podrían funcionar eficazmente en mercados competitivos.

PILAR IV. ACCESO A SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

Se centró en facilitar el acceso a los servicios proporcionados por las instalaciones de infraestructura monopolística: se introdujo una sección completamente nueva sobre el tema en la Ley de Prácticas Comerciales de 1974

PILAR V. AVANCE DE LAS REFORMAS SECTORIALES

Transporte de electricidad, gas, agua y carretera



Australia – Resultados

- Una evaluación ex post mostró que determinadas reformas de la PNC **impulsaron el PIB** de Australia en un 2.5% por encima de los niveles que de otro modo habrían prevalecido.



Los precios reales promedio de la electricidad cayeron un 19% desde principios de la década de 1990



Reducciones de flete ferroviario del 8 al 42% para diferentes productos



Las tarifas de telecomunicaciones cayeron más del 20% en términos reales desde mediados de la década de 1990



Factores de éxito

Enfoque integral: medidas horizontales y verticales

Certeza política y aceptación a nivel nacional y subnacional

Seguimiento periódico y evaluación de resultados

Régimen de pago diseñado apropiadamente para incentivos positivos



México - Ilustra la importancia de un marco regulatorio que apoye el desarrollo de la competencia



Programa Nacional de Competencia Económica (PNCE) 2001-2006, que se considera el instrumento básico de la política de competencia de la Comisión Federal de Competencia como primer esfuerzo orientado a la formulación de un documento que establezca los objetivos, estrategias y lineamientos que rigen la actuación de la comisión de competencia y contribuyan al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de política de competencia.



El PNCE fue seguido por el establecimiento de procedimientos de AIR y "**Programas de Mejora Regulatoria**" (administrados por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria - COFEMAR) destinados, entre otras cosas, a reformar las regulaciones anticompetitivas.



En combinación con las competencias de la COFECE, aunque no existe una PNC consolidada, se podría argumentar que México ha ido desarrollando **gradualmente un enfoque integral de la competencia.**

El reparto de poderes típico ente autoridades de competencia y reguladores sectoriales resalta sus potenciales sinergias...

Autoridad de competencia

Regulador sectorial

Misión / Metas

- Mejorar **eficiencia del mercado** promoviendo la competencia de mercado sana.

- Proporcionar **regulación económica, de acceso y técnica**

Tiempo / Proceso

- Aplica los remedios de forma **ex-ante**; investigaciones, quejas u otros procedimientos; alcance reducido intervención pública.

- Regulación **ex-post** y **ex-ante**; decisiones/procesos generales/específicos; alcance más amplio para la intervención pública.

Enfoque

- Objetivo de **reducir las conductas que obstaculizan la competencia** (eficiencia de asignación / prevención del abuso de poder de mercado).
- Economía amplia, **múltiples industrias**.
- Los poderes de intervención y los remedios tienden a definirse de manera **estricta**.

- Regulación tradicional con **objetivos sociales distintos** de la eficiencia en la asignación.
- La regulación de transición puede centrarse en **prevenir comportamientos anticompetitivos** a medida que el mercado se vuelve competitivo.
- **Específico de la industria** (generalmente desarrolla una mayor experiencia sectorial).
- Los poderes tienden a definirse de **manera más amplia**.

Ejemplos de Competencia

- Prácticas restrictivas como la **fijación de precios** entre competidores.
- **Prevenir fusiones anticompetitivas** entre empresas.
- Abogar por **políticas sectoriales** favorables a la competencia.

- Garantizar la **igualdad de condiciones** entre los operadores privados y de propiedad estatal.
- **Regular tarifas** cuando la competencia sea limitada o nula.
- Determinar los **problemas de portabilidad** y asignación de números.
- **Resolución de disputas** entre jugadores y entre jugadores y sus clientes.

... a través de una cooperación interinstitucional reforzada...

- La principal **ventaja** de tener diferentes agencias a cargo de la competencia y la regulación es la **transparencia** y la **experiencia especializada** de cada organismo.

- Sin embargo, existen varios **riesgos**:

| | |
|------------------------------|--|
| Resultados inconsistentes | Uso ineficiente de recursos y aumento de costos |
| Conflicto interinstitucional | Juego regulatorio por parte de los participantes del mercado |

- Es esencial una buena distribución de tareas entre las agencias y un **sistema de cooperación** entre ellas:

Acuerdos formales de cooperación entre autoridades que **establecen las funciones respectivas** de cada una:

- El régimen de **Reino Unido** obliga a los reguladores concurrentes a considerar el uso de sus poderes de ley de competencia para abordar cuestiones de interés.
- La nueva legislación de **Sudáfrica** establece que la Comisión comparte jurisdicción concurrente con otros reguladores, mientras que tiene "autoridad primaria" para detectar e investigar supuestas prácticas prohibidas y para revisar fusiones.

En Chile, Suecia, Sud-Africa, EU, Egipto, Pakistan las autoridades de competencia tienen **explicito liderazgo** cuando hay poderes concurrentes.



Relación entre reguladores sectoriales y agencias de competencia

| | Poderes concurrentes | Acuerdo formal en vigor |
|--------------|----------------------|-------------------------|
| Turquia | No | Si |
| UE | Si | No |
| EUA | Si | No |
| Egipto | Si | Si |
| Brasil | No | Si |
| Pakistán | No | Si |
| Chile | Si | No |
| Suecia | Si | Si |
| Korea | No | No |
| Sudáfrica | Si | Si |
| Países Bajos | Si | Si |
| Reino Unido | Si | Si |
| Francia | No | No |
| Singapore | Si | Si |

Fuente: Análisis, Banco Mundial, Unidad de Mercados, Competencia y Tecnología, 2021

■ No
■ Si

...con claros mecanismos de implementación...



En Australia, Nueva Zelanda, Países Bajos y España, existe un **único organismo encargado del derecho y la reglamentación de la competencia** que afecta a ciertas industrias de redes. Este enfoque ayuda a eliminar la costosa duplicación de conocimientos especializados sectoriales y reducir al mínimo las restricciones a la competencia



En UE, Canada, Chile, Korea del Sud, la autoridad de competencia tiene legitimación en los procedimientos que afecten a las **regulaciones señaladas como anticompetitivas** por la autoridad de competencia.

| Relaciones Interinstitucionales de Competencia | | | | | |
|--|---|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------|
| | Regulaciones interinstitucionalizadas reguladas | Competencias ministeriales | Opiniones marco regulatorio | Opiniones vinculantes | Impacto demostrado |
| Turquia | | | | | |
| UE | | | | | |
| EUA | | | | | |
| Canadá | | | | | |
| Brasil | | | | | |
| Mexico | | | | | |
| Chile | | | 1 | | |
| China | | | | | |
| Korea | | | 1 | | |
| Sudáfrica | | | | | |
| India | | | 1 | | |

Fuente: Análisis, Banco Mundial, Unidad de Mercados, Competencia y Tecnología, 2021



...como ilustra el ejemplo del Reino Unido

Acuerdos bilaterales entre CMA y los Reguladores sectoriales

- **Reuniones periódicas** en los niveles apropiados de antigüedad para discutir asuntos de interés mutuo (la CMA del Reino Unido tiene unidades de regulación del sector);
- **Intercambios formales de información** para propósitos y casos específicos e intercambio de información más informal en la medida en que lo permita la ley;
- **Intercambio/uso del personal de la CMA y del regulador**, incluidas las adscripciones y recursos;
- **Cooperación en la preparación del informe** anual de competencia.

Red de Competencia del Reino Unido (UKCN).



El intercambio de experiencia y conocimientos prácticos y la participación activa de los funcionarios en las etapas clave de una investigación.



El apoyo incluye asistencia en el trabajo de aplicación de la competencia; asistencia en el trabajo de los mercados; y asistencia en trabajos de fusiones.



Creación de capacidad y el intercambio de capacidad, en una formación sobre derecho de la competencia que se comparte periódicamente entre la CMA y los reguladores.



Consultas públicas y proyectos, por ejemplo, el proyecto de soluciones al consumidor de UKCN para mejorar la comprensión de la UKCN sobre el comportamiento del cliente con el fin de informar la selección, diseño, prueba y evaluación de soluciones del lado de la demanda en casos de competencia.

En Uruguay, recientes cambios regulatorios perfilan una nueva etapa en cuanto al reparto de poderes para promover la competencia en los mercados

Artículo 10

- Traspaso de competencia a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia para la **investigación, análisis y sanción de prácticas anticompetitivas**.
- Reguladores deben ser notificados.

NB: Entrará en vigencia luego de transcurrido un plazo de seis meses desde la aprobación de la presente ley, es decir en abril 2022.



- Banco Central del Uruguay (BCU);
- Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA);
- Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)

Artículo 27

- Listado **taxativo de sectores regulados** con competencias regulatorias en materia de promoción y defensa de la competencia;
- Retención de facultades para el análisis de competencia en el control de concentraciones (referidos a los artículos 7 y 9 de LPDC).
- No hay obligación de notificar/pedir opinión a la Comisión.



En este contexto, es necesario racionalizar el uso de recursos de la autoridad de competencia, especialmente el Procedimiento de Notificación Simplificada (PNS)



Transacciones relevantes: fusiones que típicamente no generan problemas anticompetitivos



Beneficios para las partes de la fusión: menor carga de información, menores costos de cumplimiento y menor tiempo de investigación.



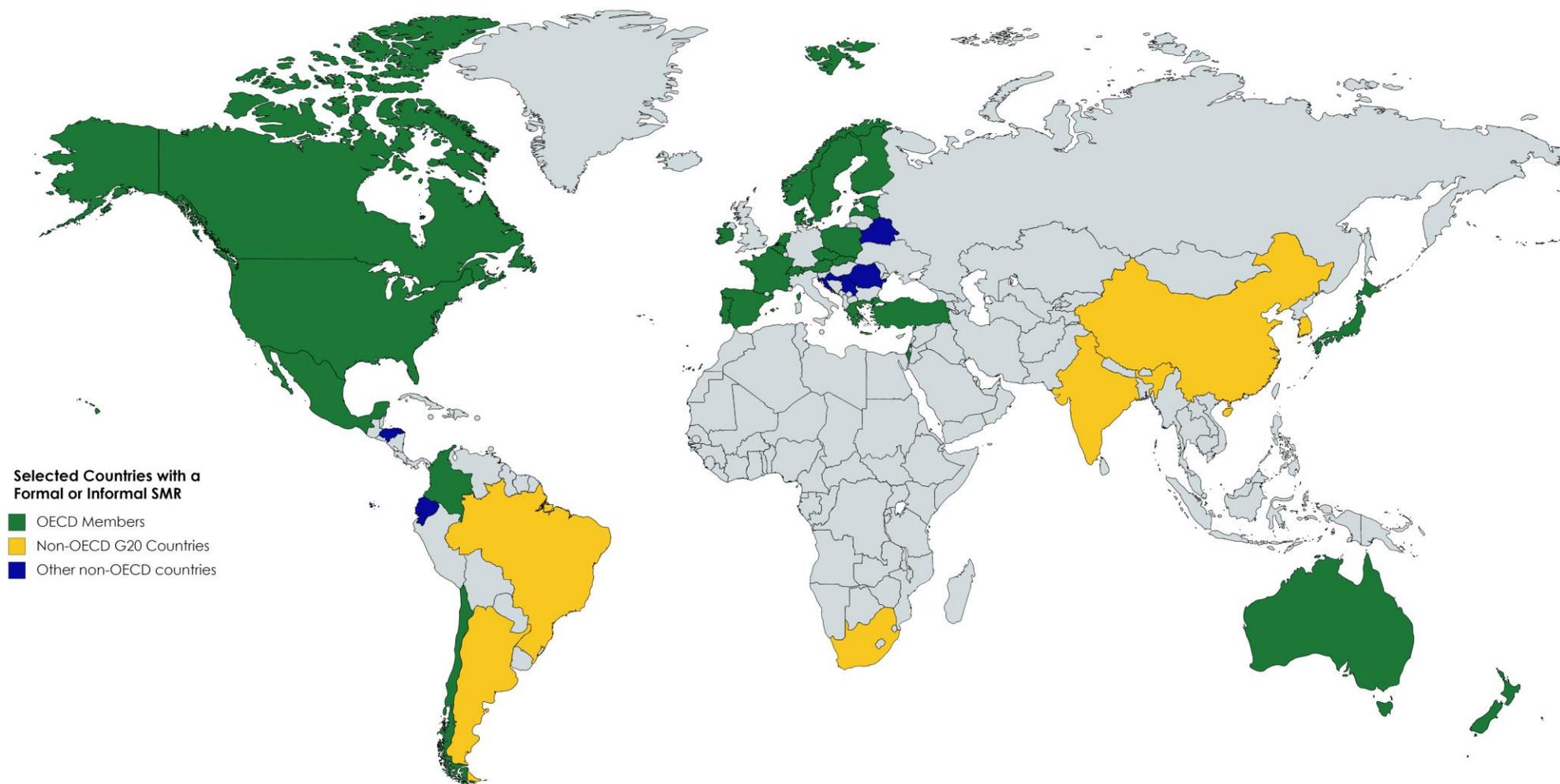
Beneficios para las autoridades: reducción de la carga administrativa de fusiones no problemáticas permite a las autoridades concentrar sus recursos en transacciones que tienen más probabilidades de dañar la competencia.



Beneficios sustanciales para jurisdicciones con un PNS

- Entre el 50 y el 80% de las concentraciones notificadas se examinan mediante un PNS;
- Reducción significativa de la duración de la investigación (por lo general, menos de 30 días)
- La revisión acelerada significa que las transacciones pueden cerrarse antes, de modo que las eficiencias se obtienen y se transmiten a los consumidores antes.

...en línea con los marcos regulatorios de un gran número de autoridades de competencia...



...de los que se desprenden los elementos claves para el éxito



- Definición de **critérios de elegibilidad** claros para aumentar la seguridad legal.
- Prescribir un **formulario de notificación simplificado** que requiera solo la información necesaria para determinar si una fusión puede generar problemas de competencia.
- Proceso de **revisión simplificada** puesto que, en la mayoría de los casos, no es necesaria una investigación detallada de los efectos de la fusión propuesta.
- Centrarse en determinar si se cumplen los criterios de elegibilidad.
- Emitir **decisiones breves** que contengan solo información esencial.



Fuente: El País Uruguay



Fuente: Al Día News, Foto: Marcelo Campi



- No solicitar **información innecesaria** que imponga una carga a las partes y a la autoridad de competencia.
- No **acortar el cronograma** de revisión sin simplificar el procedimiento de revisión. La PNS no debe cambiarse por una revisión acelerada.
- No emitir **decisiones largas**. La necesidad de redactar decisiones extensas socavará la capacidad de la autoridad de competencia para cumplir los plazos del PNS.

Muchas gracias por su atención!

Competencia en Uruguay

Día de la Competencia

Graciela Miralles, Senior Economist
gmiralles@worldbank.org