



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

**Informe N° 111/021**

Montevideo, 19 de mayo de 2021

**ASUNTO N° 14/2021: FORESTAL ORIENTAL S.A. - FORESTAL ORO VERDE S.R.L. -  
CONCENTRACIÓN ECONÓMICA.**

**1. ANTECEDENTES.**

Tras la Resolución N° 95/021 en la que se establece que la documentación presentada por las partes en la Nota de Solicitud de Autorización de Concentración y en el Formulario de Solicitud de Notificación de Concentración Económica es correcta y completa, cumpliendo así con lo establecido en la Res. N° 87/20 de 7/5/2020, se solicita el presente informe para evaluar desde el punto de vista económico la probable afectación al mercado.

**2. ANÁLISIS.**

**La operación**

El sector en el que se llevaría a cabo la operación es el agropecuario, subsector forestal.

Según lo declarado por las partes (fs. 11) la operación consiste en la “compraventa de inmuebles rurales, con sus mejoras y bosques que les acceden”, ubicados en el Departamento de Tacuarembó. Se trata de 18 establecimientos con un total de 17.289 hectáreas, de las cuales 9.348 hectáreas están forestadas

Se debe tener presente que ni el comprador (fs. 9) ni el vendedor (fs. 5) han presentado solicitudes de autorizaciones de concentración en la oficina en los últimos 5 años.

## Empresas que participan

La compradora esta integrada por un conjunto de empresas. A continuación se listan y se describe brevemente las actividades que realizan (fs. 8)

UPM S.A.	- Producción de pasta de celulosa. Usuario de Zona Franca UPM Fray Bentos
UPM FRAY BENTOS S.A.	- Desarrollador de Zona Franca Fray Bentos
VALAFIR S.A.	- Comercio al por mayor de granos, semillas y cereales oleaginosos
TILE FORESTAL S.A.	- Otras actividades inmobiliarias realizadas por retribución o por contrato
URUWOOD S.A.	- Explotación de bosques
CUECAR S.A.	- Desarrollador de Zona Franca UPM Paso de los Toros
BLANVIRA S.A.	- Planta de celulosa en construcción – usuario de Zona Franca UPM Paso de los Toros
TEBETUR S.A.	- Actividades Portuarias – Montevideo
UPM South America S.A.	- Holding de acciones
UPM BIOFUEL S.A.	- Comercio al por mayor de granos, semillas y cereales oleaginosos

Cabe destacar que en el listado de entidades del grupo empresarial en Uruguay (fs. 8) no se agrega a ONTUR S.A. (Operador Portuario) y Forestal Oriental (Explotación de bosques) que si aparecen en el diagrama de mallas societarias.

Por el lado de la vendedora, si bien no se aporta información de cada uno de los agentes económicos que pertenecen al mismo grupo empresarial, se sostiene (fs. 5) que los que participan del mercado relevante propuesto son:

- ARANDU FORESTS LLC que se dedicaría a la inversión forestal
- JUPI FORESTS LLC que también se dedicaría a la inversión forestal
- Las dos anteriores poseerían el 100% de Forestal Oro Verde S.R.L.



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

## **Mercados afectados**

Si bien la compradora opera en diversos mercados, desde la producción de pasta de celulosa (UPM S.A.) hasta operación de actividades portuarias (TEBETUR S.A.), todas las empresas del grupo, estarían vinculadas de alguna forma con la presente operación de concentración dado que utilizan de forma directa o indirecta los productos explotados en los activos sujetos a la compraventa

De todas formas, es Forestal Oriental la empresa del grupo comprador que se dedica a la explotación de bosques y la que efectivamente adquirirá los activos de Forestal Oro Verde.

## **Productos o servicios**

Los productos o servicios que ofrecen las empresas son:

- Forestal Oriental:
  - o Desarrolla plantaciones forestales en tierras propias y arrendadas.
  - o Comercializa rolos de madera de Eucaliptos para la planta de celulosa de UPM en Fray Bentos.
  - o Comercializa madera en rolos de Pino (mercado local y exportación)
  - o Produce plantines de Eucaliptos para consumo propio y de productores asociados
  - o Ofrece para pastoreo las áreas ganaderas existentes en sus campos
  
- Forestal Oro Verde
  - o Comercializa rolos de madera de Pino y Eucalipto
  - o Comercializa plantines y plantas clonales
  - o Ofrece los bosques para pastoreo y colmenas
  - o Alquila habitaciones turísticas en estancia “La Corona”

Se declara (fs. 17) que la compradora de los activos, una vez concretada la operación, continuará comercializando los bienes que actualmente comercializa.

### **Mercados relevantes**

En términos generales se entiende que un mercado relevante de producto o servicio es el que *“comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos.”*<sup>1</sup>

Cuando se está estudiando concentraciones económicas, lo que se pretende es determinar los cambios estructurales en la oferta de los productos, y particularmente, se intenta evitar la creación o el aumento de la posición dominante de la empresa resultante de la concentración que derive en disminuciones de la competencia efectiva en el mercado.

Es importante tener en cuenta que la definición de mercado relevante es particular de cada caso a estudio, si bien la metodología utilizada es similar, los resultados pueden ser diferentes en función del objetivo último que se persiga.

En el presente expediente, se estudia una concentración a través de la adquisición de activos.

Según el formulario, los activos adquiridos, sirven para producir múltiples productos, al analizarlo desde el punto de vista de las hectáreas utilizadas para las distintas producciones encontramos:

	% del total	% de forestado	Hectáreas
Ha Pino	49,5	91,5	8554
Ha Eucalipto	4,3	8,0	750
Ha Otras especies	0,3	0,5	44
Área Total Forestada	54,1	100,0	9348
Área total para producción ganadera	45,9		7941
Ha Totales	100		17289

---

<sup>1</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia.



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

Si tenemos en cuenta el área forestada (54,1% del total), encontramos que el 91,5% de las hectáreas están plantadas con Pino, el 8% están plantadas con Eucalipto y el 0,5% están plantadas con otras especies.

Por otro lado, casi el 46% de las hectáreas están dedicadas a la producción ganadera. Si bien es un porcentaje importante, dado el objeto principal de las empresas, y la naturaleza de la presente concentración, no se considerará en el informe.

Desde el punto de vista del consumidor, y para la presente operación, no se tiene objeciones mayores a la definición de producto relevante propuesta, es decir la comercialización de rolos de madera de Pino.

Respecto a la definición de mercado geográfico, dado que no existe en el presente expediente información suficiente, se opta por dejarla abierta y continuar el análisis según el criterio más restrictivo, es decir suponiendo que el mismo es el territorio uruguayo. De encontrar posibles perjuicios a la competencia se analizará en mayor profundidad con el fin de arribar a una definición concreta.

## **Participaciones**

Las participaciones de las empresas en los mercados, se calculan como un indicador de posible poder de mercado, si bien no es el único indicador a considerar, tiene un gran peso para determinar dicho poder. Es aceptado que el análisis debe ser más detallado en la medida que la participación de la empresa en el mercado sea grande, esto también aplica para el inverso, es decir, una participación de mercado muy baja prácticamente siempre (salvo casos excepcionales en que el poder de mercado no viene dado por la participación) va acompañada de bajo poder de mercado y como consecuencia sería muy poco probable que se pueda abusar del mismo.

Al analizar el documento “Estadísticas Forestales 2020” realizado por la Dirección General Forestal, encontramos que la extracción de madera total para 2019 fue de 16.034.000 m<sup>3</sup> y dentro de ese total, la madera perteneciente a la variedad coníferas (donde se incluye Pino) fue de 2.444.000 m<sup>3</sup>. Si se observa la venta de rolos de Pino de Forestal Oro Verde (fs. 5 vto.) para el 2019 se encuentra que representa aproximadamente 6% del total.<sup>2</sup> Respecto a Forestal Oriental, la participación de las ventas de rolos de Pino medida en m<sup>3</sup> es también aproximadamente 6%.<sup>3</sup> Es decir, como máximo se podría acumular el 12% de la producción del mercado.

Es importante tener presente, que por la naturaleza de la producción, demora de 10 a 20 años desde que se siembra (fs. 83 vto.) hasta que se cosecha, los volúmenes vendidos pueden variar mucho de un año a otro y quizás existe variables más representativas a la hora de determinar las participaciones de las empresas.

#### **Posibles afectaciones a la competencia<sup>4</sup>.**

Como se vio, la presente es una concentración que involucra la compra de activos, la mayor probabilidad de ocurrencia de afectaciones al mercado se da en la interacción de una de las empresas del grupo UPM (Forestal Oriental), con los activos adquiridos a Forestal Oro Verde, ya que participan del mismo mercado. Es por eso que las posibles afectaciones a la competencia son similares a las derivadas de una concentración horizontal.

Las concentraciones horizontales pueden generar dos tipos de efectos perjudiciales, los efectos unilaterales y los efectos coordinados.

Los efectos unilaterales, son los derivados de la agregación de poder de mercado de dos o más firmas, lo que puede resultar en una empresa con poder de mercado suficiente como para poder, unilateralmente, alterar las variables clave del mercado (precios, cantidades, calidades, etc.).

---

<sup>2</sup> Se debe considerar que Forestal Oro Verde cuenta con otros establecimientos de producción de madera que no se encuentran incluidos en la presente concentración, por lo que la participación de los activos transferidos sería menor.

<sup>3</sup> Hay que tener presente que por la naturaleza de la producción (demora de 10 a 20 años desde que se siembra hasta que se cosecha) los volúmenes vendidos pueden variar mucho de un año a otro.

<sup>4</sup> Basado en la Guía de análisis económico de concentraciones económicas. Uruguay. 2020



Con el fin de analizar la existencia de efectos unilaterales habría que tener en cuenta los siguientes elementos:

- i) el número de firmas y las participaciones de mercado, como se vio, las participaciones en el mercado relevante de las empresas es pequeña, a su vez, se sostiene (fs. 22) que el mercado se caracteriza por la existencia de empresas que abarcan toda la cadena productiva, sería el caso de los grandes aserraderos que son propietarios de sus propios montes.
- ii) el grado en que las firmas que se integran son competidores cercanos, como se vio, las empresas compiten en parte del mercado pero no todo. La competencia se da en el producto rolo de Pino, que si bien es una parte sustancial de los activos que vende Forestal Oro Verde, no lo es para Forestal Oriental que está más enfocada a la producción de Eucalipto.
- iii) la existencia de ofertas alternativas disponibles para los clientes, hay múltiples empresas que brindan el mismo producto, y, si bien cambiar de proveedor (en el mercado interno) no es totalmente gratis, no involucraría un gasto excesivo de recursos (básicamente el costo de transporte).
- iv) capacidad de reacción de los competidores rivales, no es un mercado dinámico desde el punto de vista de la producción, requiriendo 10 o 20 años para poder cosechar el producto. Sin embargo, dado el stock ya plantado, se podría adquirir los activos (terreno, mejoras y bosques) sin grandes inconvenientes.
- v) eliminación de un competidor vigoroso, no sería el caso, ambas empresas tienen una participación pequeña en el mercado.
- vi) eliminación de un competidor o entrante potencial, no es el caso.
- vii) el aumento del poder de compra de las empresas integradas, en el mercado de compra de insumos para forestación y cosecha es donde la Forestal Oriental y los activos adquiridos de Forestal Oro Verde sumarían su poder, sin embargo, teniendo participaciones relativamente pequeñas no serían capaces de acumular poder suficiente como para poder afectar el mercado.

Los efectos coordinados son los que “posibilitan o incentivan la interacción coordinada entre las firmas y se manifiesta en el debilitamiento de los incentivos de las firmas para presentar mejores ofertas o en el fortalecimiento de sus incentivos a subir precios, en virtud de que se reduce el temor a perder clientes en manos de sus competidores.”

Con el fin de analizar la posibilidad de efectos coordinados habría que tener en cuenta los siguientes elementos o condiciones:

- i) Debe ser viable, es decir, no solo las empresas deben llegar a un acuerdo sino que se debe tener un mecanismo de control para detectar los desvíos. Lo anterior deriva en que, a mayor cantidad de firmas, menos viable es el acuerdo dada la dificultad que implicaría. En el mercado bajo análisis, la cantidad de empresas que participa es grande y algunas de ellas intervienen en más de un eslabón de la cadena de valor.
- ii) Debe ser sostenible internamente, es decir que el acuerdo debe coincidir con los objetivos de todas y cada una de las empresas que intervienen en el mismo. La sostenibilidad dependerá de la transparencia del mercado y los mecanismos de información. Como se trató anteriormente, el mercado de rolos de Pino está caracterizado por industrias que integran de forma vertical todo el proceso productivo por lo que no sería esperable que los incentivos de las empresas coincidan. A su vez, se debe tener en cuenta lo sostenido por las partes a fojas 25 es decir que las compras se realizan en operaciones concretas y no a través de contratos o compromisos a largo plazo.
- iii) Debe ser sostenible externamente, es decir, no deberían existir empresas que, estando fuera del acuerdo puedan socavarlo, sería el caso de posibles entrantes o nuevos agentes. Si bien es evidente que existen barreras a la entrada (tiempo de producción), también es cierto que la compraventa de este tipo de activos se realiza con mucha velocidad, lo que permitiría entrar al mercado relativamente rápido.

### **Eficiencias.**





Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia

Las empresas concentradas no presentan un estudio de las eficiencias logradas, si bien las solicitantes deben realizarlo en toda operación de concentración, en el presente caso dado que la probabilidad de afectación del mercado relevante propuesto es baja, no es indispensable para el estudio.

### **3. CONCLUSIONES.**

En el presente informe, se analiza la información proporcionada por las partes y la disponible de forma pública, con el fin de proponer el mercado relevante concerniente a la operación de concentración, luego se analizan las participaciones de las empresas en el mercado relevante propuesto como forma de aproximación al impacto probable de la concentración en dicho mercado, finalmente se analiza la probabilidad de ocurrencia de las principales afectaciones al mercado que se encuentran comúnmente en las concentraciones de este tipo.

Se concluye que la probabilidad de afectación en el mercado relevante propuesto a través de la presente concentración es baja.

Ec. Gonzalo Ramos