



# COSTO Y BENEFICIO N°06

Boletín editado por Contribuyentes Por RESPETO - Asociación de Contribuyentes del Perú

# INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de nuestras labores, en **Contribuyentes Por RESPETO** hemos procurado advertir a la opinión pública acerca de distintas iniciativas legislativas o regulaciones que limitan injustificadamente los derechos de los consumidores, de las empresas, de la sociedad en general, y que suponen, en muchos casos, un desperdicio innecesario de los fondos públicos, fondos que nos pertenecen a todos los contribuyentes.

Una de las iniciativas que adolece de un análisis costo-beneficio serio es precisamente uno de los proyectos normativos insignia del congresista Jaime Delgado, el Proyecto de Ley N°972/2011-CR "Proyecto de Ley de Promoción de la libre competencia y la eficiencia en los mercados para la protección de los consumidores" (en adelante, el Proyecto de Ley de Control de Concentraciones).

De aprobarse este proyecto, el Indecopi tendrá la tarea de evaluar y controlar las fusiones y adquisiciones que operen en todos los mercados del país, de modo tal que se evite una concentración del poder económico (menos empresas y con mayor participación en el mercado) que reduzca sensiblemente la competencia y, por tanto, afecte a los consumidores.

Esta labor que ya realizan un gran número de autoridades en otros países es, sin embargo, muy controversial. En primer lugar, no hay garantía de que evitando artificialmente –a través de una entidad pública– una operación de concentración, se mejore la situación de los consumidores más de lo que se pudiera haber logrado si es que se realizaba la operación y se permitía la generación de eficiencias productivas y asignativas por parte de las empresas involucradas en la transacción. En segundo lugar, asumiendo que sí existen beneficios para los consumidores, los casos en los que las operaciones de concentración serían realmente dañinos son tan escasos, que no justificarían los riesgos y costos que demanda un muy complejo sistema de control de concentraciones.

En el presente boletín **Costo y Beneficio No. 6, Contribuyentes Por RESPETO** presenta un análisis de los costos públicos que representa adoptar este sistema. Los costos para el tesoro público, que finalmente es el dinero de todos los contribuyentes, son típicamente ignorados por los congresistas y esta no es la excepción. A pesar de que en el proyecto original se reconocía vagamente la existencia de costos, ni el proyecto normativo original ni el dictamen favorable aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso adoptan medida alguna para enfrentar tales costos. De hecho, ni siquiera se realiza algún esfuerzo para estimar dicho costo y compararlo con los beneficios, para determinar si es que los segundos justifican el primero.

A través de una revisión y análisis de la experiencia comparada, del presupuesto y del número de procedimientos resueltos por el Indecopi, es posible estimar que solo el 2% de todas las operaciones de concentración que se presenten corren el riesgo de ser consideradas como anticompetitivas y ser denegadas. Este porcentaje mínimo de operaciones riesgosas difícilmente justificarían el incremento de costos para el Indecopi de cuando menos 145%, sin considerar el costo de oportunidad de perder recursos importantes para la persecución de prácticas que realmente son dañinas para los consumidores como los cárteles de precios y los repartos de mercado.

Finalmente, pese a que el análisis presentado en este Boletín está centrado en los recursos públicos, y aunque la mayoría de las operaciones de concentración sean autorizadas, no debe soslayarse los costos y riesgos que el sistema de control propuesto representaría para las empresas privadas. Al pago de la tasa administrativa, y los costos de asesoría legal, asesoría económica y horas-hombre de productividad que se perderán para dar cumplimiento con el procedimiento de evaluación conducido por el Indecopi, se debe añadir la demora y el riesgo que enfrentarán grandes operaciones, frente a la incertidumbre sobre la aprobación de la transacción por parte del Indecopi. Ello, a la larga, puede poner en riesgo millonarias inversiones en el país.

## EN ESTE NÚMERO

PL. DE CONTROL DE CONCENTRACIONES: COSTO Y RIESGO INJUSTIFICADOS	3
El proyecto	3
Utilidad: ¿Pólvora en gallinazo?	3
Costo: Duplicar esfuerzos para lo menos importantes	4
ANEXO	6
Prioridades del Sistema peruano de Defensa de Libre Competencia, ignorados por el Proyecto de Ley de Control de Concentraciones	

**CONTRIBUYENTES**  
**Por RESPETO**

Asociación de Contribuyentes del Perú

Año 3, N°06 - Junio 2 013

Boletín editado por la Asociación de Contribuyentes del Perú  
Contribuyentes Por RESPETO

Editor  
Andrés Calderón L.

Director Ejecutivo  
Fernando Cáceres F.

Director de Contenidos  
Mario Zúñiga P.

Investigadores  
Andrés Calderón L.  
Víctor Fuentes (Investigador del IPE)

Diagramación  
MagoobTL

# P.L. DE CONTROL DE CONCENTRACIONES: COSTO Y RIESGO INJUSTIFICADOS

## El proyecto

El Proyecto de Ley de Control de Concentraciones propone establecer un sistema de control previo de operaciones de concentración, es decir, propone que una entidad estatal (Indecopi) se encargue de autorizar o denegar las fusiones y adquisiciones de las empresas que compiten en el mercado. Las principales medidas que se incluyen en el proyecto son:

- Creación de un control previo de concentraciones empresariales, a cargo del Indecopi, que antes sólo se daba en el sector eléctrico.
- Evaluación previa de las fusiones o concentraciones en las que participen empresas competidoras o en distintos niveles de una misma cadena de producción (p.e., productor-mayorista), cuyas ventas anuales o volumen de negocio superen conjuntamente los US\$140 millones (100,000 UIT) e individualmente excedan los US\$14 millones (10,000 UIT)<sup>1</sup>.
- Se podrá aprobar, autorizar con condiciones, o denegar la operación.
- El Indecopi podrá ordenar la separación de las operaciones no autorizadas, y poner multas superiores a los US\$1.4 millones (1,000 UIT).

Este sistema de control previo ya existe en muchas partes del mundo y aunque ese es uno de los principales argumentos utilizados por los proponentes de la norma, muy poco se ha dicho acerca de los costos que implica adoptar un sistema similar y acerca de la verdadera utilidad que representa.

## Utilidad: ¿Pólvora en gallinazo?

Se conoce que en la mayoría de países donde existe un control previo de concentraciones, esta labor ocupa la mayor parte del tiempo y recursos de las instituciones que tienen a su cargo dicha tarea. Las agencias de competencia también están encargadas de investigar los casos de abuso de posición de dominio y, principalmente, investigar y sancionar las prácticas colusorias como los cárteles de precio o de reparto de mercado que sí producen un daño grave a los consumidores. Sin embargo, debido a la compleja tarea que supone decidir si una fusión o adquisición genera más efectos anticompetitivos que eficiencias, las agencias de competencia tienen que dedicar gran parte de su tiempo y personal al control previo de concentraciones empresariales, llegando a ocupar hasta el 50% o más de sus recursos.

Lo negativamente llamativo es que las agencias de competencia en el extranjero han tenido que dedicar gran parte de los valiosos recursos públicos en evaluar operaciones de concentración que, como se sabe, no son dañinas *per se*, sino que en la mayoría de casos genera más eficiencias que efectos anticompetitivos y no deberían ser prohibidas.

El Cuadro N° 1 muestra que la proporción de operaciones de concentración denegadas por las agencias de competencia por ser consideradas anticompetitivas nunca superó el 2% en ninguno de los países iberoamericanos donde se realiza un control de concentraciones similar al que se propone para el Perú. Asimismo, salvo el caso de Argentina, el porcentaje de fusiones condicionadas no superó el 8%.

**Cuadro 1**  
Resultados de la evaluación de operaciones de concentración (internacional)

Países	Resueltas	Autorizadas	Condicionalizadas	Denegadas	Otros*
Argentina (2011)	40	31	9	0	–
Brasil (2012)	712	670	39	3	–
Colombia (2012)	42	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
España (2011-2012)	80	70	6	0	4
México (2011)	149	137	1	3	8

\* Improcedencias, desistimientos, archivos.

Fuente: Greco et. al. (Argentina), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Brasil), Superintendencia de Industria y Comercio (Colombia), Comisión Nacional de la Competencia (España) Comisión Federal de Comercio (México).

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

En el Perú, que hasta la fecha solo cuenta con un esquema de control de concentraciones para el sector eléctrico, la realidad no es distinta: ninguna operación de concentración ha sido denegada por sus potenciales efectos anticompetitivos.

**Cuadro 2**  
Resultados de la evaluación de operaciones de concentración (Perú)

Operaciones resueltas	Autorizadas	Condicionalizadas	Denegadas	Otros (improcedente)
12	8	2	0	2

Fuente: Indecopi - CLC

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

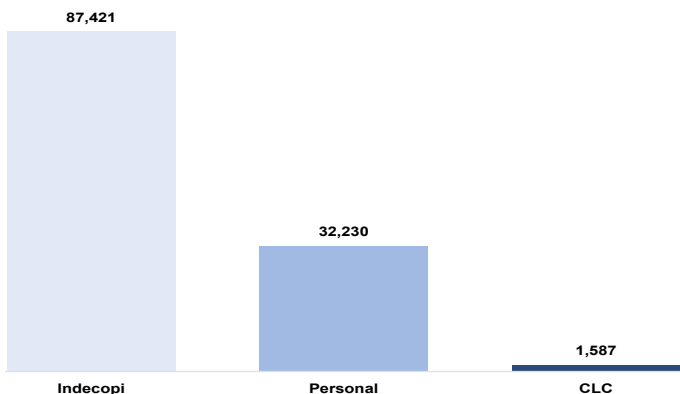
Esta información, por sí sola, puede ser suficiente para cuestionar la necesidad de un sistema de control de concentraciones que, en la gran mayoría de casos, simplemente representará un trámite burocrático complejo e innecesario pues las operaciones de concentración no generan efectos anticompetitivos. No obstante, en este Informe también analizaremos otro factor soslayado en el Proyecto de Ley de Control de Concentraciones, el costo público que significará implementar este sistema.

## Costo: Duplicar esfuerzos para lo menos importante

En el Perú, la agencia de competencia es la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi (CLC). A diferencia de lo que sucede en otros países como Chile, Brasil o Argentina, donde hay una o dos entidades dedicadas exclusivamente a la investigación de conductas y operaciones de concentración anticompetitivas, en el Perú esta tarea está confiada a un órgano dentro de una institución más grande como el Indecopi.

Como se ha mencionado, a la fecha, la CLC solo se encarga de la investigación de conductas anticompetitivas (colusiones y abuso de posición de dominio) y de evaluar las operaciones de concentración en el sector eléctrico. En el 2012, el Indecopi gastó el 36.9% del presupuesto ejecutado en Personal. El gasto en personal de la CLC representó solo el 4.9% respecto del gasto total en personal del Indecopi. Este porcentaje equivale a S/. 1,587,000 y se destinó al pago de 18 funcionarios: 1 secretario técnico, 5 ejecutivos, 3 especialistas, 1 asistente administrativo, 4 abogados, 1 economista y 2 practicantes. (ver Gráfico 2). En total, los gastos administrativos destinados a la CLC representa apenas el 1.82% del presupuesto total del Indecopi (ver Gráfico 1).

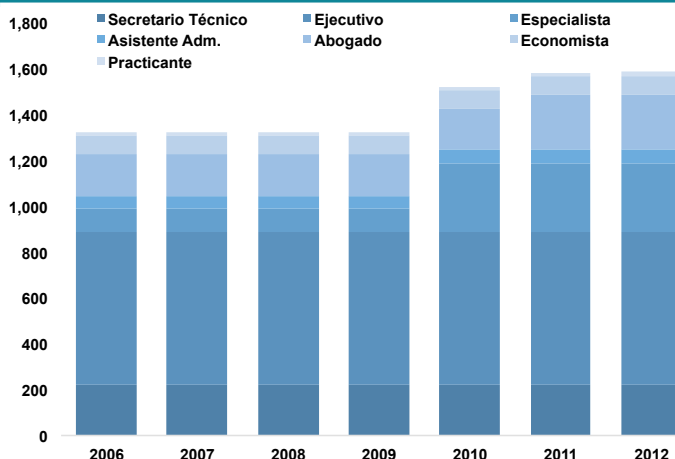
**Gráfico 1**  
Gasto ejecutado, 2012  
(en miles de soles)



Fuente: Indecopi

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

**Gráfico 2**  
CLC: Estructura del personal y gasto anual (en soles)

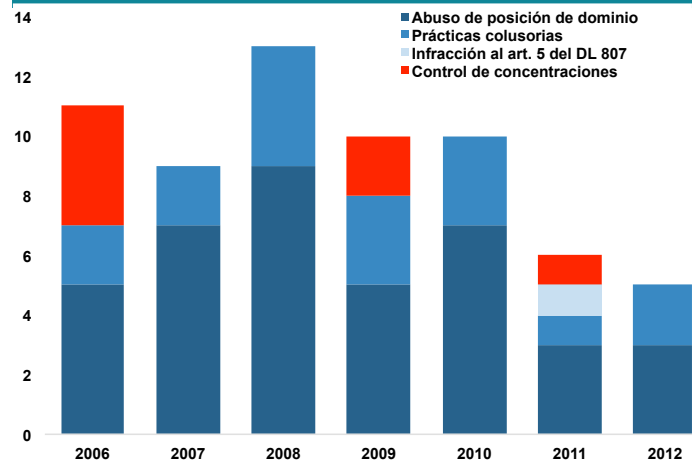


Fuente: Indecopi

Dado que la CLC sería la autoridad encargada de efectuar el control de concentraciones previsto en el Proyecto de Ley, trataremos de estimar la nueva dimensión que tendría que tener dicho órgano –o, dicho en otra forma, los nuevos costos en los que se tendría que incurrir en la CLC– para poder hacer frente a la nueva carga de procedimientos que tendría que resolver. Este cálculo está basado únicamente en el capital humano, y no en el capital físico (oficinas, computadoras, soporte técnico, etc.), por lo que los costos aquí reflejados subestiman la inversión pública que deberá realizarse.

Entre los años 2006 y 2012, la CLC ha resuelto un total de 64 casos a un promedio de 9.14 casos por año (ver Gráfico 3). Sin embargo, las investigaciones sobre control de concentraciones (sector eléctrico) solo se realizaron en los años 2006 (4), 2009 (2) y 2011 (1). Así, en promedio, entre los años 2006 y 2012 solo se concluyeron 1 procedimiento de control de concentraciones por año, lo cual indica la poca experiencia que tiene la CLC en resolver este tipo de casos. La gestión de la actual Secretaría Técnica se inició en abril de 2008, por tanto, para una mayor consistencia se toma como período de análisis el 2008-2012.

**Gráfico 3**  
Procedimientos concluidos, 2006-2012 (en número)



Fuente: Indecopi

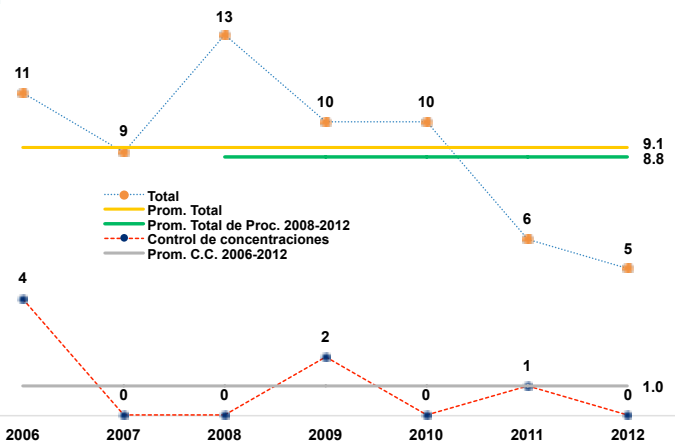
Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

A partir de la información del número de casos resueltos por la CLC, se podría aproximar cuál es la capacidad o "costo" unitario para la CLC por cada procedimiento de análisis de una operación de concentración. Para ello, podemos asumir tres escenarios: el *primer escenario* toma en cuenta que la CLC podría replicar el mejor desempeño de procedimientos concluidos por año (13), que ocurrió en el 2008. El *segundo escenario* solo toma en cuenta el promedio anual de los procedimientos que se concluyeron durante la gestión de la actual Secretaría Técnica entre los años 2008 y 2012 (8.8). Finalmente, el *tercer escenario* considera que la CLC solo podrá replicar el mínimo número de procedimientos concluidos (5), que ocurrió en el 2012. (Ver Gráfico 4)<sup>2</sup>.

El escenario 2 es el más adecuado puesto que toma un promedio como base y no performances que podrían ser consideradas especiales, como la del año 2008 (13 procedimientos resueltos) y la más reciente del año 2012 (5 procedimientos resueltos).

Luego, es posible utilizar la información sobre el gasto de la CLC (ver gráfico 2) y la cantidad de procedimientos que podría concluir dicho órgano según cada escenario para calcular los costos unitarios por procedimiento concluido (ver Gráfico 5). En términos simples, los distintos escenarios indicarían, principalmente, la productividad de los trabajadores de la CLC o el grado de dificultad de los procedimientos analizados. Así, bajo el escenario que hemos escogido, resolver un procedimiento representó para la CLC un costo estimado de S/. 180,000 en el año 2012.

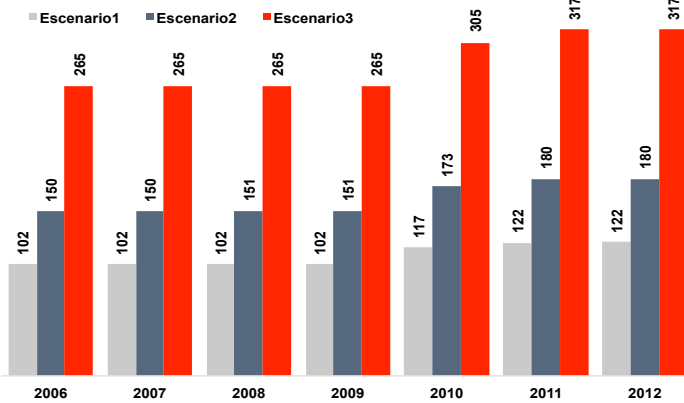
**Gráfico 4**  
**CLC: Procedimientos Concluidos, 2006-2012 (en número)**



Fuente: Indecopi

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

**Gráfico 5**  
**Gasto por cada procedimiento resuelto según escenario (en miles de soles)**



Fuente: Indecopi, SIAF

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

Posteriormente, es necesario estimar el número de nuevos procedimientos que tendría que resolver la CLC de aprobarse el Proyecto de Ley de Control de Concentraciones. En los años 2011 y 2012, la cantidad de fusiones y adquisiciones que, según el umbral de notificación que propone el Proyecto de Ley, deberían haber sido sometidas a evaluación por el Indecopi asciende a 11 por año (Ver Gráfico 7). Este número nuevamente está subestimado, pues aunque el Proyecto de Ley propone un umbral de US\$140 millones (100,000 UIT), es probable que muchas fusiones o adquisiciones de menor envergadura aún

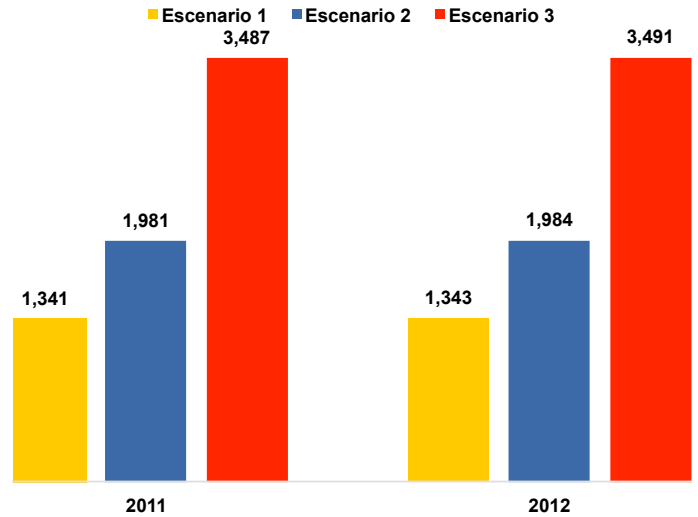
**Gráfico 6**  
**M&A potenciales. 2011-2012 (en número)**



Fuente: Diario de Fusiones y Adquisiciones e IPSOS

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

**Gráfico 7**  
**Gastos promedio potenciales adicionales, 2001-2012 (en miles de soles)**



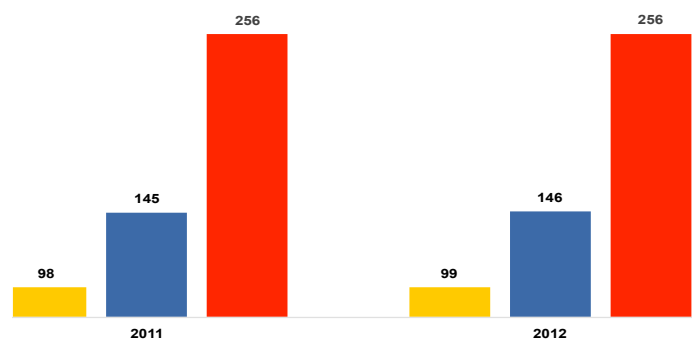
Fuente: Indecopi, SIAF

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

Usando la información anterior, es posible estimar que en los años 2011 y 2012 el gasto público promedio adicional de cumplir con el Proyecto de Ley hubiera ascendido a S/. 1,981,000 y S/. 1,984,000 respectivamente (ver Gráfico 7).

Tomando en cuenta que el equipo de CLC no solo se encarga de realizar investigaciones sobre operaciones de concentración, y que estas solo han representado el 10.9% de los procedimientos concluidos entre los años 2006 y 2012, es razonable pensar que para realizar la tarea encargada en el proyecto de Ley, se requeriría el incremento del presupuesto en personal. Dicho incremento, sobre el presupuesto en personal de la CLC, ascendería aproximadamente a un 145% según el escenario escogido. (ver Gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Incremento potencial de la CLC, 2011-2012 (en porcentaje)**



Fuente: Indecopi, SIAF

Elaboración: Contribuyentes Por RESPETO

En conclusión, adoptar un sistema de control de concentraciones en el Perú, supondría cuando menos aumentar en 145% el personal de la CLC del Indecopi, un porcentaje que seguramente aumentará considerando que el crecimiento de la economía peruana implica-

rá más operaciones de fusiones y adquisiciones y que por seguridad las empresas notificarán más operaciones de concentración de las que requiere el umbral señalado en el Proyecto de Ley. A ello se debe añadir el costo de oportunidad de la CLC que, en lugar de perseguir conductas realmente dañinas para los consumidores como los cárteles de precio y los repartos de mercado, tendrá que dedicar sus recursos principalmente a evaluar las operaciones de concentración que, como se ha visto de la práctica internacional, en un 98% de las veces no tienen suficientes efectos anticompetitivos que justifiquen su rechazo.

Estas constataciones deberían llevar al Congreso de la República a reconsiderar un Proyecto que representa un alto costo para los contribuyentes sin evidencia de que los supuestos beneficios justifiquen dicho gasto, un gasto que por el contrario significará una pérdida de recursos que podrían ser utilizados en labores más valiosas y prioritarias de defensa de la competencia, como la detección y sanción de cárteles. (RESPETO.pe)

1. Cifras aproximadas, usando el valor de la UIT 2013 (S/.3,700) y el tipo de cambio de US\$ 1 = S/.2.65.
2. Se está asumiendo una equivalencia entre el costo o capacidad invertida por la CLC para resolver un caso de conducta anticompetitiva y una operación de concentración. Aunque los primeros tienden a demorar más, los segundos requieren de una atención pronta y de una evaluación de alta complejidad.

## ANEXO

### Prioridades del Sistema peruano de Defensa de Libre Competencia, ignorados por el Proyecto de Ley de Control de Concentraciones

- **Investigación y sanción de cárteles de precios.**
- **Investigación y sanción de repartos de mercado.**
- **Investigación y sanción de acuerdos para reducir la oferta.**
- **Investigación y sanción de colusiones en licitaciones y concursos públicos.**
- **Implementación práctica del programa de clemencia (exoneración de sanciones y establecimiento de incentivos para quienes aporten pruebas de la comisión de conductas anticompetitivas).**
- **Abogacía de la competencia para mejorar o reformar las normas y esquemas regulatorios, de modo tal que fomenten la competencia.**
- **Eliminación de barreras burocráticas ilegales e irracionales.**
- **Aumentos y mejoras en el presupuesto y capital humano de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia y la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi.**
- **Fortalecimiento institucional del Indecopi, incluyendo la elección de los miembros de sus órganos funcionales a través de concursos públicos e impidiendo su remoción por injerencias administrativas y políticas.**

Apoya nuestra causa

**DONA AHORA**

Cuenta Corriente Scotiabank No. 9967982

o escríbenos a [info@respeto.pe](mailto:info@respeto.pe)

¿Y qué falta para aprobar nuestra fusión?



**CONTRIBUYENTES**  
**Por RESPETO**  
Asociación de Contribuyentes del Perú