

Expte. N° 064-003996/98 (C.461) DG-PM.VV/MB

Buenos Aires,

A: SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA

Nos dirigimos al Señor Ministro de Economía, en los términos del artículo 24 inciso g) de la Ley de Defensa de la Competencia N° 25.156, a fin de remitirle la presente recomendación sobre la aplicación de subsidios al consumo de gas licuado de petróleo (GLP) envasado en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro.

La presente recomendación se formula en el marco de la investigación realizada por esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia a raíz de la denuncia formulada por vecinos de la ciudad de San Carlos de Bariloche, actuaciones que tramitaran bajo el Expediente N° 064-003996/98, caratulado "COMERCIANTES DE LA CIUDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/INFRACCION LEY 22.262".

En la misma se analizó la supuesta violación a la Ley 22.262 de Defensa de la Competencia consistente en un aumento del precio del GLP envasado que habría sido llevada a cabo por las empresas YPF GAS S.A., REPSOL GAS S.A., TOTAL GAS S.A., SHELL GAS S.A. y la COOPERATIVA DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, SOCIALES Y VIVIENDAS EL BOLSON LTDA. (COOPETEL) en el mes de junio de 1998 y en la referida ciudad.

La investigación llevada a cabo por esta CNDC en el marco del presente expediente arrojó evidencias sobre la necesidad de modificar la actual implementación de los subsidios al consumo de GLP envasado. La modalidad de otorgamiento del subsidio analizada adolece de deficiencias desde el punto de vista de defensa de la competencia, razón por la cual esta Comisión considera oportuno efectuar una recomendación procompetitiva.

En esta recomendación se analizarán en términos teóricos las características del otorgamiento de los subsidios, con el objetivo de dar sustento a la

misma.

## **I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LOS SUBSIDIOS AL CONSUMO.**

1. Como uno de los tópicos que abarca la teoría de las finanzas públicas, se encuentra la incidencia que tienen los subsidios al consumo sobre el bienestar general, la asignación de los recursos y la eficiencia en el funcionamiento de los mercados.
2. Los subsidios al consumo de diversos bienes son un instrumento usualmente utilizado como parte de las políticas fiscales de numerosos países. El objetivo, en la mayoría de los casos, es redistributivo, es decir, el Estado busca a través de estos medios, subsidiar el consumo de determinados bienes que tienen fuerte incidencia en los ingresos de ciertos grupos de la población y que se consideran como de primera necesidad.
3. Sin embargo, la misma teoría en cuestión destaca que este instrumento es ineficiente, ya que si bien tiene como resultado el efecto deseado, esto es, incrementar el consumo del bien elegido amortiguando el efecto sobre los ingresos de ese grupo de la población, también se observa que los costos de esa política exceden a los beneficios que la misma generan.
4. Para entender la lógica de este razonamiento, es necesario remitirnos al análisis teórico del funcionamiento de los mercados.
5. La curva de demanda de un determinado bien mide la valoración o disposición a pagar de los consumidores a los distintos precios. Por su parte, la curva de oferta del mercado mide las cantidades que los productores del bien en cuestión están dispuestos a ofrecer a los distintos precios. De este modo, y bajo los supuestos de un mercado competitivo, en el equilibrio, los individuos consumen una cantidad tal que la valoración social de la última unidad consumida iguala el costo marginal social de producir dicha unidad. Es decir, en un mercado competitivo, las cantidades consumidas y el precio al que se comercializa el bien en cuestión se determinan de este modo, obteniéndose como resultado una asignación eficiente de los recursos.
6. Cabe señalar que si bien los resultados precedentemente señalados son únicamente formulaciones de carácter teórico, los mismos resultan útiles para evaluar los efectos que los subsidios al consumo tienen en el funcionamiento de los mercados. En primer lugar, se efectuará este análisis en términos teóricos, para luego analizar el impacto que tales subsidios tienen en los mercados reales, como el correspondiente

al GLP envasado.

7. En el caso del subsidio al consumo de un determinado bien, se observa que el mismo genera un aumento en las cantidades demandadas a un nivel tal que al menos la valoración de la última unidad demandada es inferior al costo marginal social de producirla.
8. Supongamos que el precio al que inicialmente se ofrecía el bien era  $P_0$  y las cantidades consumidas a ese precio eran igual a  $Q_0$ . Sin embargo, en determinado momento el Gobierno otorga un subsidio de  $s\%$  por unidad a los productores de ese bien. Como consecuencia de ello, el nuevo precio alcanza el siguiente valor:

$$P_1 = (1 - s) * P_0$$

9. A partir de tal medida, aumentan las cantidades consumidas del bien ( $Q_1$ ).
10. La producción de dicha cantidad ( $Q_1$ ) tiene para la sociedad un costo de producción, generado a partir de la utilización de una cierta cantidad de recursos, los cuales obviamente dejan de estar disponibles para ser empleados en otros usos.
11. De este modo, en la combinación de precios y cantidades ( $P_1$ ,  $Q_1$ ) el costo marginal social para la sociedad de producir esa cantidad excede a la valoración marginal social, es decir, el subsidio induce a los individuos a consumir una cantidad que es valorada en una cuantía menor al costo de su producción. Por esta razón, dicha combinación resulta ineficiente.
12. Por otra parte, el hecho de que un subsidio como el considerado genere un nivel de consumo tal en el que el costo de producción de dicha cantidad excede a la valoración que los individuos realizan de dicha unidad, representa una asignación ineficiente de los recursos.
13. Por definición los recursos con que cuenta una sociedad se encuentran en una cuantía limitada (son escasos), con lo cual una situación en la que el costo de producción de una determinada cantidad exceda a la valoración que los miembros de esa sociedad realizan de dicha cantidad resulta evidentemente ineficiente, ya que implica que dichos recursos están siendo mal asignados o mal utilizados.
14. A partir de lo anterior, la teoría de las finanzas públicas formula una recomendación de política pública. Dado que subsidiar el consumo de un grupo de consumidores de un determinado bien (en donde se considera que dicho grupo es elegible como

consecuencia de que, por ejemplo, dispone de un nivel de ingresos reducido y, en donde el bien en cuestión es de consumo prioritario y representa un alto porcentaje de su ingreso) aparece como una alternativa ineficiente, es viable considerar otra política que cumpla con los mismos objetivos.

15. La política alternativa en cuestión consiste básicamente en otorgar una transferencia en dinero directa a aquel grupo de consumidores que el Estado busca proteger. De este modo, el gobierno consigue destinar una menor cantidad de recursos para cumplir con el mismo objetivo, y en donde los consumidores se encontrarían indiferentes entre recibir la transferencia directa o el subsidio. Al mismo tiempo, otorgar una transferencia directa resulta más eficiente; en particular, si se considera que los costos de un subsidio al consumo exceden a los beneficios del mismo.
16. Finalmente, es de destacar que la fijación de un subsidio introduce distorsiones en el funcionamiento de los mercados, cuando no es otorgado en forma general. Esta cuestión se analizará en la próxima sección para el caso particular que motivara la presente denuncia.

## **II. CONCLUSIONES PARA EL CASO DEL SUBSIDIO DEL GLP ENVASADO.**

17. Si bien el análisis anterior es meramente teórico, las conclusiones que allí se obtienen son aplicables al caso en cuestión. El Gobierno Nacional y las administraciones provinciales han otorgado subsidios al consumo de GLP envasado domiciliario. Los mismos han revestido distintas modalidades a lo largo del tiempo. Sin embargo, han siempre respondido al mismo objetivo.
18. El subsidio reglamentado por la Resolución N° 136/95 (posteriormente modificado en la Resolución N° 173/97) se otorga exclusivamente sobre el consumo de gas licuado envasado y distribuido por plantas fraccionadoras radicadas en la región beneficiada por los Decretos del Poder Ejecutivo N° 897/1992 y 1161/1992.
19. El mismo no es de carácter general, sino que por el contrario el mecanismo de otorgamiento establecido hace que únicamente lo perciban las empresas fraccionadoras por la venta al público del gas licuado adquirido a mayoristas que a su vez no hayan percibido el subsidio.
20. De este modo, el presente subsidio distorsiona el funcionamiento de los mercados, resultando ser ineficiente (atributo que, por definición poseen los subsidios al

consumo). Esta situación se agrava dado que en la Provincia de Río Negro, la Cooperativa COOPETEL es la única empresa que percibe el subsidio del GLP domiciliario a partir del 1 de enero de 1995.

21. En otras palabras, un subsidio otorgado a una única empresa afecta negativamente las condiciones de competencia del mercado. En este caso particular, COOPETEL fue la única beneficiaria del mismo, por lo que el resto de las empresas que actuaban en el mercado se encontraban con una desventaja importante en términos de costos.
22. En un mercado competitivo, las empresas participantes tienen incentivos a competir por precios. Los consumidores cuentan con una variedad de oferentes, con lo cual ello obliga a las empresas a cobrar el menor precio posible para atraer un mayor porcentaje de la demanda. En el caso en que alguno de los oferentes cobrara un precio por encima del precio de mercado, el mismo debería soportar una pérdida de clientes, puesto que los consumidores trasladarían su consumo hacia el resto de las opciones disponibles.
23. De esta forma, el proceso competitivo obliga a los participantes del mercado a ser eficientes y reducir sus costos para cobrar menores precios.
24. Sin embargo, el otorgamiento de un subsidio a una única empresa distorsiona el proceso descrito anteriormente. El subsidio otorgado a la Cooperativa COOPETEL permite que la misma ofrezca GLP a precios más bajos de los que surgirían de un proceso competitivo, logrando así el doble objetivo del subsidio: incentivar el consumo y aminorar el impacto sobre el presupuesto de los consumidores. Sin embargo, esta baja en el precio no sólo es absoluta, sino que al haberse otorgado a una única empresa, esta disminución también es relativa respecto de las otras empresas que ofrecen el producto, pero no perciben el mencionado subsidio.
25. De este modo, el menor precio ofrecido por COOPETEL es el resultado no de un comportamiento más eficiente sino de los fondos adicionales otorgados por el Gobierno Provincial, de modo que la Cooperativa COOPETEL no tendría incentivos a reducir sus costos y, por su parte, el resto de los participantes se encuentran en una situación de desventaja competitiva.
26. Por lo tanto, de las consideraciones teóricas anteriores y su aplicación al caso bajo estudio, se concluye que los subsidios al consumo como los mencionados, otorgados en forma no general, resultan claramente distorsivos del funcionamiento de los mercados, impidiendo una asignación eficiente de los recursos y en este caso

particular, afectando negativamente la competencia entre las empresas participantes del mercado.

27. Por otra parte, ha quedado de manifiesto que, si el objetivo es eliminar las distorsiones generadas a partir del otorgamiento de subsidios al consumo como éste, la alternativa más deseable consistiría en efectuar transferencias directas a los consumidores que resulten elegibles para dicho subsidio. Sin embargo, políticas como éstas pueden tener efectos no deseados, tales como subsidiar el consumo de otros bienes que inicialmente no se buscaba incentivar. Dicha situación se produciría, por ejemplo, cuando un consumidor que ha recibido una transferencia como la comentada, la destina al consumo de otros bienes.
28. De este modo, dado que la transferencia directa a los consumidores (alternativa que constituye preferible desde un punto de vista teórico) puede tener consecuencias no deseables, no cumpliendo con el objetivo que inicialmente tenía, esta CNDC considera pertinente efectuar una recomendación al Señor Ministro de Economía.

### **III. Recomendación sobre la aplicación de subsidios al consumo de GLP en la ciudad de San Carlos de Bariloche.**

29. En virtud de lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional considera oportuna la siguiente recomendación al Señor Ministro de Economía:

El otorgamiento de subsidios al consumo como en la ciudad de San Carlos de Bariloche debe tener carácter general, a los efectos de incluir a todas las empresas participantes en el mercado relevante.

30. Se eleva el presente al Señor Ministro de Economía y al Señor Jefe de Gabinete de Ministros a fin de que tomen conocimiento de la recomendación efectuada.

AL SEÑOR  
MINISTRO DE ECONOMIA  
LIC. ROBERTO LAVAGNA  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D