



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Economía

Facultad de Economía y Finanzas

**CASO DE COLUSIÓN EN EL MERCADO DE IMPRESIONES DE
TEXTOS ESCOLARES EN EL PERÚ**

**Trabajo de Suficiencia Profesional
presentado para optar al Título Profesional de
Licenciado en Economía**

**Franco Zapater Paredes
María Fernanda Romero Araoz**

Lima, febrero 2024



REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO
FACULTAD DE ECONOMÍA Y FINANZAS

A través del presente, la Facultad de Economía y Finanzas deja constancia de que el Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Caso de colusión en el mercado de impresiones de textos escolares en el Perú" presentado por MARIA FERNANDA ROMERO ARAOZ, identificada con DNI N° 74301721, y FRANCO ZAPATER PAREDES, identificado con DNI N° 75553073, para optar al Título Profesional de Licenciado en Economía, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 28 de febrero de 2024. El siguiente fue el resultado obtenido:

Romero, Maria_Zapater, Franco_Trabajo de Suficiencia
Profesional_Economía_2024.docx

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	servicio.indecopi.gob.pe Fuente de Internet	4%
2	www.indecopi.gob.pe Fuente de Internet	2%
3	Submitted to Queen Mary and Westfield College Trabajo del estudiante	1%
4	Submitted to Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid Trabajo del estudiante	1%

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes se encuentra dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Economía y Finanzas.

Lima, 4 de abril de 2024

Juan Francisco Castro
Decano
Facultad de Economía y Finanzas

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se enfoca en evaluar la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI, la cual se refiere al caso de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones públicas, concursos u otras formas de contratación pública en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional, entre 2009 y 2016. Para ello, se desarrolló una revisión de resoluciones similares de colusión en el Perú, del marco teórico relacionado a la teoría de las licitaciones colusorias, programa de clemencia y de las propuestas metodológicas del cálculo de multas de Indecopi. Posteriormente se analizó el caso tomando en cuenta los factores de identificación y los montos de recaudación ilícitos de dichas prácticas. Por último, se propone una variación en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. De esta forma, se argumenta que las multas bajo este ajuste serían más eficientes al desincentivar las practicas colusorias de los actores al no limitar al ente regulador a una multa distorsionada.

ABSTRACT

This work focuses on evaluating the Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI, which refers to the case of horizontal collusive practices in the form of establishing positions or abstentions in public tenders, contests, or other forms of public procurement in the market of graphic printing services of educational material at the national level, between 2009 and 2016. To this end, a review of similar collusion resolutions in Peru was developed, including the theoretical framework related to the theory of collusive bidding, clemency program and the methodological proposals for calculating Indecopi's fines. The case was subsequently analyzed considering the identification factors and the amounts of illicit profit of said practices. Finally, a variation is proposed in the Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. In this way, it is argued that the fines under this adjustment would be more efficient by discouraging the collusive practices of the actors by not limiting the regulatory entity to a distorted fine.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
REVISIÓN DE LITERATURA.....	2
MARCO TEÓRICO	3
PRACTICAS COLUSORIAS Y ACUERDOS HORIZONTALES	3
TEORÍA DE LICITACIONES COLUSORIAS	3
PROGRAMAS DE CLEMENCIA.....	5
CÁLCULO DE MULTAS.....	6
ANÁLISIS DEL CASO	7
DESCRIPCIÓN DEL CASO.....	7
IMPACTO SOBRE EL MERCADO Y LA ECONOMÍA EN GENERAL	7
METODOLOGÍA DE DETECCIÓN DEL CASO.....	8
ANÁLISIS DE LA MULTA	9
CONCLUSIONES.....	12
RECOMENDACIONES	13
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	14
ANEXOS.....	16

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: CÁLCULO DE MULTA AJUSTADA	11
---	-----------

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1	16
----------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

La diversidad de servicios es un elemento clave en toda sociedad para que los consumidores tengan la libertad de escoger de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. En el caso del mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo, esto no es diferente. La diversidad ayuda a mantener un entorno competitivo en el mercado en cuanto a la calidad del material, demanda estacional y el cumplimiento de las regulaciones de los contenidos educativos que impactan directamente en la calidad de educación de los estudiantes. En ese sentido, en el Perú la institución encargada de promover y proteger la competencia leal en el mercado, así como de proteger los derechos de propiedad intelectual, es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante “Indecopi”).

Si bien la situación de libre competencia es la situación ideal, hay casos donde los actores se ven incentivados a desviarse de esta asignación eficiente de recursos para maximizar sus beneficios individuales. Estas situaciones anticompetitivas se pueden ver de distintas maneras, sin embargo, en el presente trabajo nos enfocaremos en las colusiones horizontales, específicamente en la Resolución 015-2021 (en adelante la “Resolución”) del Indecopi (2021) relacionado a las licitaciones públicas del mercado de servicios de impresiones graficas de material educativo. Se encontró culpables a cuatro firmas del mercado antes mencionado dado que existieron pruebas sustanciales que respaldan la existencia de prácticas colusorias en la modalidad de establecer posturas o abstenciones en licitaciones entre los años 2009 a 2016.

Atendiendo lo anterior, el objetivo del trabajo es analizar la resolución de Indecopi y relacionarla con la teoría sobre colusiones existente y con otros casos en el Perú. Dado el objetivo anterior, la hipótesis que se plantea a priori es que la multa fue subvaluada y que no cumple con la función de desincentivar a los agentes económicos a coludir.

El trabajo constará de dos partes. La primera se enfocará en la revisión de casos similares en el Perú y se sumará el marco teórico de colusión en licitaciones públicas, programa de clemencia y la metodología de cálculo de multas de Indecopi. La segunda parte estará centrada en el caso, en analizar los beneficios extraordinarios encontrados y el cálculo de la multa.

REVISIÓN DE LITERATURA

Caso Envases para Lubricantes

En 1997, las empresas Rheem Peruana S.A. y Envases Metálicos S.A. fueron sancionadas por Indecopi debido a su participación en una práctica colusoria durante las licitaciones de envases metálicos para lubricantes de la empresa estatal Petroperú. La colusión implicó la coordinación entre ambas compañías para concertar el incremento de precios y la reducción de volumen en las ofertas presentadas.

La evidencia presentada incluyó la simultaneidad en el ajuste de precios, la identidad de precios en cotizaciones sucesivas y la oferta de volúmenes significativamente menores a Petroperú en comparación a años anteriores al año 1995. Este comportamiento anticompetitivo buscaba dividir equitativamente las compras de Petroperú entre las dos empresas y asegurar contratos favorables para ambas mediante la fijación de precios más altos (Indecopi, 1997).

La estrategia de fraccionar la compra y repartirla entre ambas empresas resultó en un perjuicio para la competencia y distorsionó el mercado, lo que motivó la aplicación de medidas correctivas. Tal como lo señala la Resolución N° 004-97-INDECOPI/CLC, la multa fue de veinte (20) UITs a cada una de las empresas denunciadas.

Caso Oxígeno Medicinal

El caso del suministro de oxígeno medicinal representó un acontecimiento trascendental en la historia del Indecopi al imponer la multa más alta hasta ese momento. En el 2013, la multa ascendió a 5618.8 UITs equivalente a S/. 24 160 840. Se reveló una colusión horizontal entre tres empresas líderes en el mercado: Praxair Perú, Aga y Messer Gases del Perú, las cuales coordinaron sus acciones en licitaciones convocadas por Essalud entre 1999 y 2004 (Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI, 2013).

Este acuerdo colusorio se basó en un reparto geográfico del mercado, donde cada empresa se garantizaba victorias en licitaciones específicas según las distintas regiones del país. Para ocultar esta práctica ilícita bajo la apariencia de un proceso competitivo, las empresas implementaron un esquema de ofertas de "resguardo". Sin embargo, estas ofertas estaban destinadas a ser descalificadas por exceder los límites legales de contratación. En respuesta a estas prácticas anticompetitivas, la Comisión de Libre Competencia impuso sanciones a las tres empresas coludidas y consideró el hecho como muy grave (Calderón, 2020).

MARCO TEÓRICO

Prácticas Colusorias y Acuerdos Horizontales

Massimo Motta describió la teoría de la competencia como “El conjunto de políticas y leyes que garantizan que la competencia de mercado no se restrinja de manera perjudicial para la sociedad” (Motta, 2004, pág. 30), en otras palabras, el bienestar económico. Este bienestar se puede ver afectado cuando los agentes del mercado dejan de lado la competencia y restringen la producción, acuerdan precios o interfieren con los procesos normales del mercado, entre otras muchas acciones. Sin embargo, una de las prácticas más nocivas en la economía moderna que derivan a una restricción del libre mercado son las prácticas colusorias.

Las prácticas colusorias se pueden dar por distintas formas: algunas se dan cuando las firmas acuerdan en precios, cuando se asignan las cuotas del mercado, dividiéndose los mercados de manera que algunas empresas decidan no estar presentes en ciertos mercados a cambio de ser las únicas en otros, o hacer coordinaciones de comportamiento con otras empresas. Estas prácticas permiten que las empresas tengan un poder de mercado que no podrían tener de algún otro modo, lo cual hace que artificialmente se restrinja la competencia, se incrementen los precios y, por ende, se reduzca el bienestar social.

Llegar a una situación colusoria requiere de dos elementos adicionales al acuerdo. (Motta, 2004, pág. 139) El primer elemento es que los participantes deben tener la habilidad de detectar las desviaciones rápidamente. El segundo es que debe haber un castigo tras la detección de la desviación. Solo en este caso las firmas no se verán inclinadas a desviarse ya que saben que esto los llevara a un castigo que potencialmente puede sacarlos del mercado.

Teoría de Licitaciones Colusorias

La licitación pública es un proceso formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual, un ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados a que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionaran y aceptaran las más convenientes. (Correa, 2002, pág. 19) Dada su naturaleza competitiva, existe espacio para que empresas caigan en conductas anticompetitivas. Estas prácticas incluyen la manipulación del proceso de licitación para obtener beneficios indebidos como inflar precios, repartir proyectos o limitar la competencia real.

Bajari y Ye (Bajari & Summers, 2002) proponen un modelo para poder detectar las practicas colusorias en licitaciones por parte de empresas que compiten en subastas de sobre cerrado. Para esto, utilizan el caso de licitaciones de construcciones de carreteras en los Estados Unidos, y así, proponen que las ofertas de las empresas deben estar en función de factores que influyen tanto en sus propios costos como en los de sus rivales. Estos factores incluyen:

- el monto ofertado por firma i en el proyecto t
- el costo estimado del proyecto t
- distancia entre las oficinas de la firma i al punto medio del proyecto t
- el porcentaje máximo de capacidad libre de todas las firmas en el proyecto t , excluyendo a la firma i
- las distancias mínimas de todas las firmas en el proyecto t , excluyendo a la firma i
- la proporción del trabajo realizado por la empresa i en el estado donde se encuentra el proyecto t antes de la subasta

Con esto, exploran la relación empírica entre costos y ofertas y estiman el monto ofertado por las firmas sobre el costo estimado del proyecto utilizando la siguiente regresión (mínimos cuadrados ordinarios) e información de la base de datos para las ofertas de todas las empresas de todos los contratos:

$$\frac{BID_{i,t}}{EST_t} = \beta_0 + \beta_1 LDIST_{i,t} + \beta_2 CAP_{i,t} + \beta_3 MAXP_{i,t} + \beta_4 LMDIST_{i,t} + \beta_5 CON_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Luego, con el objetivo de evaluar los indicadores de independencia condicional e intercambiabilidad, para encontrar patrones en los datos de licitación que no sean consistentes con las estrategias implícitas del modelo competitivo, estiman la regresión de dos maneras. La primera donde i es una de las 11 firmas más grandes y la segunda donde i no es una de las 11 firmas más grandes.

Para evaluar si existe independencia condicional entre las empresas, los autores evalúan si la correlación entre los residuales de las funciones para las empresas i y j es cero ya que estos miden el grado en el que las subastas reales difieren de las subastas que uno podría predecir en base a la información pública. (Bajari & Summers, 2002, pág. 162) Por otro lado, para evaluar la existencia de la intercambiabilidad, los autores proponen una hipótesis donde $\beta_{i,k}$ y $\beta_{j,k}$ (donde $k=1, \dots, 5$) son iguales. Este concepto supone que las empresas competitivas que enfrenten un conjunto de

condiciones de costos determinado tanto para ellas como sus rivales, debe presentar el mismo tipo de oferta. Así, para los casos donde la hipótesis planteada no puede ser probada con significancia estadística, los autores concluyen que las empresas no están actuando de manera competitiva.

Por otro lado, Sylvain Chassang y Juan Ortner investigaron el impacto de la introducción de precios mínimos sobre el comportamiento de las licitaciones colusorias como método de detección. Para ello, utilizan datos de licitaciones públicas en ciudades de Japón entre los años 2007 al 2016. Dado que en ciertas ciudades se introdujo la política de precios mínimos durante el periodo estudiado, esto les permitió utilizar las metodologías de diferencias en diferencias y cambios en cambios para encontrar la distribución de las ofertas ganadoras después del cambio en política. Con esto, encontraron que la inclusión de un precio mínimo en la parte inferior de la distribución de las ofertas siempre es mejor a la alternativa de no incluirlo ya que además de debilitar los acuerdos, permite la detección de prácticas colusorias. (Chassang & Ortner, 2019) Así, en los casos donde no hay colusión la distribución de la oferta no se ve afectada, mientras que en los casos donde si hay colusión la distribución se ve reducida.

Programas de Clemencia

Si bien la teoría muestra que existen maneras de detectar conductas anticompetitivas, en la práctica los entes reguladores no siempre tienen estas capacidades. Esto ha llevado a los legisladores a introducir esquemas de multas más sofisticadas como los programas de clemencia. (Motta, 2004, págs. 193-201) Al introducir este programa, los actores tienen la oportunidad de colaborar con las autoridades a cambio de reducir su castigo parcialmente o en su totalidad. Así, estos programas buscan poder mejorar su capacidad de detección y a su vez desincentivar estas conductas.

Motta y Polo (1993, 2003) estudiaron la toma de decisiones de las empresas en acuerdos colusorios cuando existen programas de clemencia. En una primera instancia, la decisión de entrar al acuerdo, además de depender del beneficio extraordinario, depende del riesgo de ser atrapado, es decir de la probabilidad (μ) de ser detectado por la multa (Φ) que esperan pagar en caso de ser detectado. En el caso de que después de formar parte del acuerdo, se les da la opción de colaborar, pero no hay un cambio significativo en el costo de ser atrapado ($\mu\Phi$), las empresas no buscarán entrar al programa de clemencia. Sin embargo, después de que se inicia la investigación de las autoridades hay un cambio en la probabilidad de detección (μ) de las empresas. Los autores descomponen a

$\mu = \alpha p$, donde α es la probabilidad que el acuerdo colusorio sea investigado y p es la probabilidad de que las autoridades encuentren suficiente evidencia para probar que existe el cartel. De este modo, el costo de ser atrapado después de que inicie la investigación es $p\Phi$, el cual es un costo mayor al anterior (dado que $\alpha < 1$), y conlleva a que el costo de mantener el acuerdo sea mayor. Así, las empresas podrían verse inclinadas a acogerse del programa de clemencia y salir del acuerdo.

Cálculo de Multas

La teoría económica indica que los hacedores de política deben buscar desincentivar las prácticas ilícitas para así evitar impactos negativos sobre el bienestar. El método estándar a nivel internacional son multas y tal como indica la Propuesta Metodológica para el Cálculo de Multas en el Indecopi existen tres tipos de aproximaciones. La primera son las multas preestablecidas, las cuales suelen ser fijas para infracciones administrativas según las características del infractor o infracción. La segunda son multas que toman un porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado. Por último, existen las multas calculadas en base a aproximaciones del beneficio ilícito o daño¹ a la probabilidad de detección². (Indecopi, 2020) Así, de acuerdo con el documento del Indecopi previamente mencionado, el castigo se calcula de la siguiente manera:

$$Multa = \frac{\textit{Beneficio Ilícito}}{\textit{Probabilidad de detección}} \times \textit{Valoración de las circunstancias agravantes}$$

El Beneficio Ilícito se da a partir de la diferencia entre los ingresos menos costos en situación de competencia y los ingresos menos los costos en la situación de colusión. La probabilidad de detección es calculada a partir de la multiplicación de la probabilidad de verificar una infracción por la probabilidad que la autoridad aplique un castigo efectivamente. Finalmente, la valoración de las circunstancias agravantes se da a partir de la suma de los factores que puedan afectar al monto base de la multa. Por ejemplo, en la legislación peruana, se dividen en tres niveles de gravedad: leve, grave y muy grave. Cada uno de estos niveles posee límites de multas escalonados y este también pueden variar en relación al tamaño de la empresa.

¹ Las ganancias ilícitas son aquellas ganancias que los infractores obtienen del acto ilícito.

² El impacto negativo que recae sobre determinados agentes como consecuencia del acto ilícito.

ANÁLISIS DEL CASO

Descripción del caso

El presente trabajo de investigación se enfoca en el análisis del caso abordado en la Resolución, que investiga prácticas colusorias horizontales en el mercado de servicios de impresiones gráficas de material educativo a nivel nacional entre 2009 y 2016. Las empresas involucradas, como Amauta Impresiones Comercial S.A.C., Empresa Editora El Comercio S.A., Metrocolor S.A., Corporación Gráfica Navarrete S.A., Quad/Graphics Perú S.R.L., e Industria Gráfica Cimagraf S.A.C., así como la participación de personas naturales, son objeto de esta indagación.

Este caso muestra la importancia del programa de clemencia en la toma de decisiones de las autoridades para la detección de colusiones. Según el informe auditado de El Comercio, la gerencia del grupo se enteró del acuerdo por su programa de auditoría interna, e instruyó a Amauta a declarar ante Indecopi para así poder evitar cualquier represalia legal o económica (KPMG, 2020). Sin este beneficio al confesar no se podría haber desbaratado este cartel o, en todo caso, hubiera tardado más tiempo en ser detectado.

Posteriormente en la investigación se concluye que existen pruebas sustanciales que respaldan la existencia de prácticas colusorias en la modalidad de establecer posturas o abstenciones en licitaciones y concursos en el mercado de servicios de impresiones gráficas durante el período investigado. La única empresa absuelta fue Cimagraf por no haber participado en la colusión, dado que, a pesar de tener intenciones de hacerlo, fue excluido por las otras empresas por temas de certificaciones faltantes.

Impacto sobre el mercado y la economía en general

De acuerdo con el Reporte Sobre el Estado de la Industria Gráfica en el País de AGUDI (2019), un grupo importante de las imprentas legalmente constituidas son “semi-formales”. Estas son aquellas que se dedican a la impresión de material de publicidad, revistas y empaques. Además, el reporte menciona que dichas empresas mayormente usan insumos que se encuentran por debajo de los estándares de calidad dados sus menores costos, incluyendo los espacios donde desarrollan los productos. Es por estas condiciones del mercado que los agentes, al tener costos de producción bajos, ofrecen precios más bajos a sus clientes.

Para evaluar el impacto de prácticas colusorias sobre el mercado, es necesario hablar del impacto de los actores de dicho mercado. Comenzando por los consumidores, representados principalmente

por el Gobierno peruano existe una serie de efectos significativos. La práctica de colusión entre las empresas involucradas en la licitación conlleva a la fijación de precios por encima de los niveles esperados y a su vez, por debajo del precio de referencia³, lo que garantiza a dichas empresas la adjudicación del contrato. Este accionar, a su vez, excluye a competidores más pequeños con costos marginales más elevados, limitando su participación en el proceso licitatorio y forzándolos a abandonarlo. Este panorama no solo impacta en la calidad de los proyectos adjudicados, al reducir la diversidad de opciones en el mercado y limitar la inversión y desarrollo en el sector, sino que también afecta al propio Gobierno como consumidor, al recibir propuestas que potencialmente son de menor calidad.

Considerando el impacto a nivel macroeconómico, se puede analizar el potencial impacto negativo a largo plazo sobre la industria en términos de la distorsión del mercado. Las prácticas de colusión, al crear precios artificiales que no se ajustan a las condiciones reales de oferta y demanda, generan una distorsión en las dinámicas del mercado, lo que podría afectar significativamente el crecimiento del sector. Esta distorsión no solo perjudica a los competidores directos en la industria gráfica, sino que también puede tener repercusiones en otros sectores económicos, como la educación. Considerando que los libros de texto son fundamentales en la formación estudiantil, la manipulación de los precios y la asignación artificial de contratos pueden llevar a la entrega de materiales educativos de inferior calidad o con sobrepagos. Esta situación, a su vez, podría impactar negativamente en la calidad de la educación y, por ende, en la preparación y competencia de la fuerza laboral futura del país.

Metodología de detección del caso

Según la Resolución (2021), las principales empresas que ofrecen el servicio de impresiones comerciales son Amauta-El Comercio, Cimagraf, Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics, las cuales son empresas nacionales e internacionales, con altas capacidades de producción. Según la información de las empresas investigadas, los ingresos obtenidos por las licitaciones públicas representaron entre el 14 y el 43 % de sus ingresos totales, aproximadamente (Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI, 2021).

³ Valor referencial del ítem(s) presentado por la entidad adjudicadora.

Tras la investigación, la Secretaría Técnica identificó la existencia de reuniones entre representantes de empresas competidoras, contenido de correos electrónicos y documentos que permitieron inferir un acuerdo anticompetitivo y evidencia de patrones del análisis de la evidencia económica. El primer patrón identificado fue el de “autoeliminación”, en donde las empresas ganadoras enviaban propuestas que tuvieron una diferencia de hasta 30% o 40% respecto del valor referencial, mientras que otras se “auto eliminaban” enviando propuestas más cercanas al valor referencial (por lo general oscilaban alrededor del 1%). El segundo patrón identificado fue el de “equivalencia”. Las firmas identificaban los concursos de mayor valor donde competidores más pequeños, con menores capacidades productivas, no pudiesen entrar. De este modo, se daban distribuciones tanto en base a los valores referenciales (montos equitativos), como en las capacidades de producción. Así, se encontró que en los casos donde se podría observar una simetría sobre los ítems ganados, se daban las practicas colusorias. (Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI, 2021)

Para el cálculo de los beneficios extraordinarios se utilizan catorce concursos públicos, seleccionados porque tenían información suficiente para considerarse como concursos concertados. Se compararon ochenta y un otros procesos con ítems similares en los que no había colusión y se determinó la diferencia entre ambos. La comisión calculó que existía una diferencia de 9,6% entre ambos, correspondientes a la práctica anticompetitiva. Este porcentaje es multiplicado por el valor total de las licitaciones y el beneficio resultante es multiplicado por un factor de actualización para traerlo a valor presente. Con esto se obtiene un aproximado de los beneficios de la colusión, monto que es dividido por la probabilidad de descubrirse, calculada en un 60%, y como se aprecia en el Anexo 1, se llegaron a los siguientes beneficios y multas correspondientes.

Análisis de la multa

En el marco de la investigación de la Comisión, se concluyó que la conducta anticompetitiva objeto de estudio debe considerarse extremadamente grave. Esta práctica, específicamente una colusión horizontal, se encuentra sujeta a una prohibición absoluta, según la determinación de la Secretaría Técnica y la Comisión encargada.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (LRCA157), se procede a graduar la Multa Base. Según

esta normativa, la multa no debe exceder el doce por ciento (12%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por las empresas en el ejercicio inmediato anterior. (Decreto Legislativo N° 1034, 2019) En este contexto, se realiza una verificación que revela que las multas base inicialmente propuestas para Metrocolor, Navarrete y Quad Graphics exceden el límite del 12% de sus ingresos brutos del año 2020. Hay que recordar que la multa de Amauta fue condonada por participar en el programa de clemencia de Indecopi.

Como indica la Ley, al tomar como base el año 2020 para calcular la sanción, se ha identificado una distorsión en la rebaja de la sanción a las empresas involucradas. Esta afirmación se respalda mediante una comparación con los estados financieros auditados del Grupo El Comercio, entidad utilizada por Indecopi en lugar de los de Amauta, ya que hay una relación jerárquica entre las gerencias y en esa época controlaba el 90% de las acciones. Con ello, al analizar el promedio de los ingresos de Amauta-El Comercio durante los años de la colusión (2009 y 2016), se observa que es un 280% más alto que en el año 2020 (Superintendencia de Mercado de Valores, 2024). Esto se debe al impacto de la pandemia y al progresivo declive del mercado de las imprentas y la publicidad en medios escritos.

Se podría asumir que este patrón se replica de manera similar en las otras empresas implicadas dado que tanto el sector como el país se vieron afectados y no solamente una empresa en específico. Para poner en magnitud los ingresos de estas empresas en el período de colusión, según el Portal de Contrataciones abiertas de la Compra Pública, Metrocolor, entre el 2009 y el 2016 ganó S/83 millones en licitaciones. Navarrete, recibió S/145 millones del Estado durante el mismo período. Quad Graphics ganó concursos por S/245 millones. (Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, 2024) Debido a que solo el Grupo El Comercio tiene sus informes públicos y auditados en la Superintendencia de Mercado de Valores, se decidió usar sus datos como una aproximación de la variación de los ingresos de todas las empresas en la colusión.

Como resultado, se propone un ajuste diferente en los montos de las multas para así considerar el ingreso promedio de los años en los que se dio la colusión. Esto guarda una mayor relación con la colusión que tomar como año base al 2020 y evita distorsiones con respecto a los montos de las sanciones. Las nuevas cuantías, ajustadas en base a este análisis y excluyendo Amauta, ya que su deuda fue perdonada, quedarían de la siguiente manera:

1. La multa aplicable a Metrocolor sería la base de 5,685.7 UIT.

2. La multa aplicable a Navarrete también ha sido ajustada y se establece en 1,798.5 UIT.
3. La multa aplicable a Quad Graphics sería la base de 4,664.5 UIT.

Este ajuste busca corregir la distorsión en la rebaja de las multas, garantizando una proporcionalidad más precisa entre la sanción impuesta y la gravedad de la infracción, al tomar en cuenta el contexto económico y empresarial de los años de colusión.

Tabla 1.

Cálculo de Multa Ajustada

Empresa	Multa Base⁴ (UIT)	Multa Rebajada⁵ (UIT)	Multa Ajustada⁶ (UIT)
Metrocolor	5,685.7	2,851.82	5,685.7
Navarrete	5,252.3	667.27	1,798.50
Quad Graphics	4,664.5	2,276.82	4,664.5

Nota: Elaboración: Propia, datos recuperados de la Resolución y Estados Financieros de Grupo el Comercio (Superintendencia de Mercado de Valores, 2024)

Con esto se evitaría una diferencia tan grande entre las ganancias percibidas en la colusión y la multa que finalmente se aplicó. Si los entes reguladores optaran por hacer una modificación a la Ley, la multa se encontraría más relacionada a los beneficios extraordinarios y así, las colusiones podrían estar desincentivadas de una manera más eficiente. Además, esto llevaría a reducir los incentivos perversos de las empresas de disminuir sus ingresos en años determinados con el objetivo de minimizar el valor de potenciales futuras sanciones.

Es importante mencionar que la modificación a la Ley presentada no generaría dificultades en la determinación de los años de la multa dado que estos están determinados por la evidencia encontrada y podrían variar acorde a ella.

⁴ Monto calculado considerando los beneficios ilícitos de las empresas.

⁵ Montos de multa rebajada asignado a las empresas, el cual es equivalente al 12% de los ingresos que tuvieron las empresas el año previo a la Resolución.

⁶ Monto calculado considerando un aumento de 280% en los ingresos anuales de las empresas, acorde a la diferencia entre los ingresos promedio de 2009 a 2016 del Grupo el Comercio con sus ingresos el año 2020.

CONCLUSIONES

Las resoluciones de Indecopi no buscan solo castigar los hechos colusorios sino también desincentivar futuras colusiones y así evitar pérdidas al bienestar de los consumidores. El caso anteriormente presentado, muestra la facilidad con la que las empresas pueden coordinar y entrar en prácticas colusorias, el alcance que pueden llegar a tener estos acuerdos y su duración en el tiempo. Unos simples correos electrónicos y reuniones pueden derivar en la repartición de contratos multimillonarios y que todo esto quede metódicamente imposible de detectar por parte de los entes reguladores. Por ello, este caso resalta la importancia del programa de clemencia debido a su practicidad y utilidad a la hora de dejar en evidencia los acuerdos colusorios y desestabilizarlos.

Por el lado de la multa, si bien la Resolución se rige bajo el marco de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, el ajuste no ha sido calculado de la manera más eficiente desde un punto de vista económico. Además de no tomar en cuenta datos de los años en los que se dio la colusión, este cálculo utiliza un año especialmente atípico en donde se dio el decrecimiento económico más importante de los últimos años a nivel global. Por esta razón, la hipótesis presentada al inicio es plausible, la multa pareciera encontrarse subvaluada y debería ir más acorde a los beneficios extraordinarios obtenidos por las empresas. Sin embargo, dada la naturaleza arbitraria y rígida de la Ley, se les quita flexibilidad a las autoridades regulatorias y no se toma en cuenta los posibles cambios en los ingresos de las empresas en el tiempo. Esto conllevó en este caso y posiblemente en otros casos futuros, a subvaluar el monto final de la sanción.

RECOMENDACIONES

Como se mencionó anteriormente, la propuesta de este trabajo es la modificación del Artículo 46.1 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. En este se señala que el cálculo de la multa no debe exceder el 12% de los ingresos “correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la resolución de la Comisión”. Se propone que este cálculo utilice como base al 12% del promedio de los ingresos de las empresas, durante los años la de prácticas colusorias detectadas por la Comisión. Esto permitiría que los ajustes de las multas eviten considerar años anómalos que no representen los verdaderos ingresos ilícitos recaudados a partir de las practicas colusorias, además de cumplir con el objetivo de las multas de desincentivar estas prácticas.

En el caso específico de este texto, se podría brindar un mejor ajuste de la multa si se contara con los informes financieros de todas las empresas involucradas y no se tuviera que aproximar las variaciones de los ingresos con solo una.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUDI. (Agosto de 2019). *Reporte sobre el Estado de la Industria Gráfica en el País*. Obtenido de https://peru.ahk.de/fileadmin/AHK_Peru/2_AGUDI_-_Cieza.pdf
- Bajari, P., & Summers, G. (2002). Detecting Collusion in Procurement Auctions. *Antitrust Law Journal*, 70(1), 143-170. doi:<http://www.jstor.org/stable/40844085>
- Calderón, A. (2020). Concurso sin competencia: las reglas de los procedimientos de selección que favorecen las licitaciones colusorias. *Circulo de Derecho Administrativo*, 66-90.
- Chassang, S., & Ortner, J. (2019). Collusion in Auctions with Constrained Bids: Theory and Evidence from Public Procurement. *Journal of Political Economy Volume 127, Number 5*, 2269–2300. doi:<https://doi.org/10.1086/701812>
- Correa, I. (Diciembre de 2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Obtenido de Repositorio CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/648cae10-2ab9-4799-870f-583573c45ede/content>
- Decreto Legislativo N° 1034. (2019). *Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas*. Lima. Obtenido de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3918907/DL+1034.pdf/9fbfc613-bf1b-e1bf-4930-9c6dcd3dd09>
- Indecopi. (1997). Memoria Anual de la Libre Competencia. Lima. Obtenido de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/MemoriaCLC1997.pdf>, 14-21.
- Indecopi. (Mayo de 2020). *Propuesta metodológica para el cálculo de multas en el Indecopi*. Recuperado el Febrero de 2024, de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/4214623/DT+Multas+18052020.pdf/0259ddcd-ba8a-ee3a-e3cd-4e41f83a4e7b>
- KPMG. (2020). *Empresa Editora El Comercio- Estados Financieros Consolidados 2019*. Lima.
- Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge Cambridge University Press .
- Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado. (17 de Febrero de 2024). Portal de Contrataciones Abierta de la Compra Pública. Lima, Lima, Perú. Obtenido de <https://contratacionesabiertas.osce.gob.pe/proveedor/PE>

Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI. (2021). *Expediente 002-2019/CLC*. Lima. Obtenido de <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/competencia.seam>

Resolución 1167-2013/SDC-INDECOPI. (2013). *EXPEDIENTE 002-2008/CLC* . Lima.

Obtenido de <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/competencia.seam>
Superintendencia de Mercado de Valores. (Febrero de 2024). *SMV*. Obtenido de https://www.smv.gob.pe/SIMV/Bp_LisDatosGenerales.aspx?op=bq1

ANEXOS

Anexo 1

Estimación de Beneficio Ilícito y Multa Base

Procedimiento	Ítem	Empresa	Valor Referencial	Beneficio Ilícito	Fecha de Buena Pro	Factor de Actualización	Beneficio Actualizado	Multa Base
<u>Exoneración de Proceso N° 006-2009- INE</u>	1	EC	1,649,060.0	158,309.8	15/10/2009	1.37	217,576.9	362,628.1
<u>Concurso Público N° 0032-2009-EDUE 026</u>	2	EC	134,265.3	12,889.5	22/02/2010	1.36	17,569.0	29,281.6
<u>Proceso Especial N°002-2011-OE-MINEDU</u>	1	N	404,181.0	38,801.4	18/02/2011	1.33	51,737.7	86,229.5
	2	N	502,606.1	48,250.2	18/02/2011	1.33	64,336.7	107,227.8
	3	N	462,007.4	44,352.7	18/02/2011	1.33	59,139.8	98,566.4
<u>Proceso Especial N°003-2011-OE-MINEDU</u>	1	EC	3,557,877.0	341,556.2	21/02/2011	1.33	455,430.4	759,050.6
	2	M	3,318,079.9	318,535.7	21/02/2011	1.33	424,734.9	707,891.4
	3	QG	3,275,700.0	314,467.2	21/02/2011	1.33	419,310.0	698,849.9
<u>Proceso Especial N°004-2011-OE-MINEDU</u>	1	M	3,656,323.9	351,007.1	22/02/2011	1.33	468,032.2	780,053.6
	2	EC	3,626,627.0	348,156.2	22/02/2011	1.33	464,230.8	773,718.0
	3	N	3,728,622.0	357,947.7	22/02/2011	1.33	477,286.8	795,478.0
	4	QG	3,618,913.0	347,415.6	22/02/2011	1.33	463,243.4	772,072.3
<u>Concurso Público N°0011-2011/EDUE 026</u>	1	N	3,373,158.6	323,823.2	14/11/2011	1.29	416,534.8	694,224.7
	2	QG	3,373,158.6	323,823.2	14/11/2011	1.29	416,534.8	694,224.7
	3	M	3,597,882.3	345,396.7	14/11/2011	1.29	444,284.9	740,474.8
	4	M	3,597,882.3	345,396.7	14/11/2011	1.29	444,284.9	740,474.8
<u>Concurso Público N°0013-2011/EDUE 026</u>	1	EC	1,289,756.8	123,816.6	11/11/2011	1.29	159,265.7	265,442.9
	2	QG	1,264,050.7	121,348.9	11/11/2011	1.29	156,091.4	260,152.4
	3	QG	1,233,001.8	118,368.2	11/11/2011	1.29	152,257.4	253,762.3
	4	M	1,289,756.8	123,816.6	11/11/2011	1.29	159,265.7	265,442.9
	5	EC	1,264,050.7	121,348.9	11/11/2011	1.29	156,091.4	260,152.4
	6	N	1,233,001.8	118,368.2	11/11/2011	1.29	152,257.4	253,762.3
	7	EC	1,289,756.8	123,816.6	11/11/2011	1.29	159,265.7	265,442.9
	8	QG	1,264,050.7	121,348.9	11/11/2011	1.29	156,091.4	260,152.4
	9	N	1,233,001.8	118,368.2	11/11/2011	1.29	152,257.4	253,762.3
	10	N	1,289,756.8	123,816.6	11/11/2011	1.29	159,265.7	265,442.9
	11	M	1,264,050.7	121,348.9	11/11/2011	1.29	156,091.4	260,152.4
	12	M	1,233,001.8	118,368.2	11/11/2011	1.29	152,257.4	253,762.3
<u>Concurso Público N° 0019-2011/EDUE 026</u>	1	M	2,886,412.3	277,095.6	30/01/2012	1.28	355,828.9	593,048.1
	2	M	2,791,192.7	267,954.5	30/01/2012	1.28	344,090.5	573,484.1
	3	N	2,881,985.8	276,670.6	30/01/2012	1.28	355,283.2	592,138.6
	4	QG	2,745,653.7	263,582.8	30/01/2012	1.28	338,476.5	564,127.6
	5	QG	2,880,504.7	276,528.4	30/01/2012	1.28	355,100.6	591,834.3

Nota: Recuperado de la Resolución 015-2021/CLC-INDECOPI