

OPINIÓN DEL DIRECTORIO D/06/2025

Asunto: *Proyecto de Ley "Que establece la transparencia de la estructura de costos del precio y del mercado de la carne comercializada al público"*

1. ANTECEDENTES

Las Comisiones de Asuntos Económicos y Financieros; y de Industria, Comercio, Turismo y Cooperativismo de la Honorable Cámara de Diputados solicitaron a la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) el parecer institucional encuentra estudiando el proyecto de ley *"Que establece la transparencia de la estructura de costos del precio y del mercado de la carne comercializada al público"*.

La solicitud fue derivada al Área de Comunicación, Abogacía y Capacitación, dependencia responsable de colaborar en el análisis de anteproyectos y proyectos normativos, iniciativas de ley, actos de autoridad, leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, normas oficiales y cualquier otra disposición de observancia general.

En consecuencia, el Área de Comunicación, Abogacía y Capacitación se expidió a través del Dictamen CONACOM/D/CG/ABG N° 4 de fecha 31 de julio de 2025, el cual fue estudiado y analizado por el Directorio en Sesión 30, Acta N° 30, de fecha 31 de julio de 2025. En dicha Sesión, el Directorio ha acordado emitir la presente Opinión.

2. MARCO LEGAL

La presente opinión encuentra sus fundamentos legales, en primer lugar, en las disposiciones contenidas en el art. 107 de la Constitución Nacional que en lo pertinente dispone:

Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades.

Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia.

En segundo término, en las disposiciones contenidas en la Ley N° 4956/2013 "De Defensa de la Competencia":

La presente Ley tiene por objeto defender y promover la libre competencia en los mercados¹.

1. Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas en la Ley por razones de interés general².

1. La competencia presupone la libertad de compra, venta y acceso al mercado en condiciones eficientes y no discriminatorias, sin otras restricciones que las derivadas de la Ley³.

En tercer lugar, en las disposiciones contenidas en el Decreto N° 1490/2014 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 4956/2013 de Defensa de la Competencia", concordantes con aquellas que se encuentran en la Ley citada:

¹ Ley N° 4956/2013 "Defensa de la Competencia", artículo 1.

² Ley N° 4956/2013, artículo 2, inciso 1.

³ Ley N° 4956/2013, artículo 4, inciso 1.



... 2. Funciones inherentes a su carácter de aplicación de la Ley: Sin perjuicio de las facultades y atribuciones enunciadas en el artículo 29 de la Ley, son funciones del Directorio: ... k) Emitir opinión sobre anteproyectos de normas que afecten a la competencia. l) Emitir opinión, exhortar, recomendar a las autoridades legislativas políticas o administrativas sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia en los mercados⁴.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

(1) Bases para el análisis

La Comisión Nacional de la Competencia realiza el análisis de normativas en dos fases. La primera consiste en la identificación de barreras a la competencia, que son aquellas normas que limitan la cantidad de proveedores, normas que limitan la capacidad para competir, normas que reducen los incentivos para competir o normas que afectan la capacidad del consumidor de elegir. Los indicadores para la identificación de barreras a la competencia están definidos en la *Guía para la regulación con criterios de competencia*, la cual fue aprobada por el Directorio de la CONACOM en 2023⁵ y que tiene como base la *Guía de Herramientas para la Evaluación de la Competencia* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁶.

Ahora bien, la identificación de una barrera no quiere decir necesariamente que la misma deba ser removida, puesto que la misma puede estar justificada. Como afirmaba en 2008 la Comisión Nacional de la Competencia de España, [...] *no basta con definir los objetivos de la norma. En aquellos casos en que la consecución de los objetivos definidos requiera introducir, directa o indirectamente, algún tipo de restricciones a la competencia, debería ser condición necesaria para su aprobación la justificación de la necesidad de tales restricciones. Al fin y al cabo, como hemos mencionado, la libertad de empresa y el buen funcionamiento del mercado son objetivos a cuya defensa también vienen obligados los poderes públicos*⁷. De esto se trata la segunda fase de análisis de la CONACOM, que ha venido estudiando la justificación de las barreras regulatorias a la competencia. Este análisis se realice en base a los tres principios de regulación eficiente: necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por la aplicación del **principio de necesidad**, [...] *la meta de la regulación debe ser corregir un fallo de mercado o lograr un objetivo de interés general que el mercado no logra satisfacer por sí solo. La regulación debe estar claramente enfocada a dicha meta (targeted)*⁸. Una intervención en la actividad económica se considera necesaria, por ejemplo, si existen fallos del mercado o un interés público que busca precautelarse.

Según el **principio de proporcionalidad**, la medida a implementarse [...] *debe ser proporcional al daño que pretende evitar. Es decir, debe superar un test de análisis coste-beneficio de forma que los beneficios inherentes a la regulación superen sus costes. Esta estimación de los costes debe tener en cuenta no sólo los costes directos (que se derivan*

⁴ Decreto N° 1490/2014, artículo 48, inciso 2.

⁵ Comisión Nacional de la Competencia, *Guía para la regulación con criterios de competencia* <<https://drive.google.com/file/d/1Lca7nllN701sAF10itl3sSV-FzsFNK8C/view>> (Consultado el 26 de mayo de 2025).

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Guía: Herramientas para la Evaluación de la Competencia* <<https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>> (Consultado el 26 de mayo de 2025).

⁷ Comisión Nacional de la Competencia, *Trabajando por la competencia: Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* <<https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/recomendaciones.pdf>> (Consultado el 26 de mayo de 2025), pág. 31.

⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, *Introducción a la Defensa de la Competencia*, Módulo IV, 9ª Edición, p. 13.

del cumplimiento de la normativa) sino también costes indirectos (como efectos colaterales indeseados por los incentivos introducidos, que pueden afectar a actividades económicas más allá del sector directamente afectado)⁹.

Como señala la doctrina de derecho de la competencia, [...] será necesario reflexionar sobre la proporcionalidad de la restricción impuesta con el fin de evitar que la consecución de un objetivo que suponga sólo una mejora relativa o marginal en términos de bienestar social genere, en cambio, un serio detrimento al mismo por las serias restricciones a la actividad económica que impone¹⁰.

Es decir, esto implica un análisis de las distintas alternativas que puedan ser efectivas para satisfacer la necesidad identificada y que se busca cubrir con la regulación, además de una medición del alcance y la duración de las medidas.

Debe asimismo precautelarse que la norma propuesta cumpla con el **principio de neutralidad o no discriminación**, según el cual, el Estado no debe otorgar ventajas competitivas a ciertas empresas, sean estas de propiedad estatal o no, de cualquier nacionalidad o en base a otro factor discriminatorio.

(2) Breve reseña del proyecto de ley

El proyecto de ley cuenta con once (11) artículos, y dice tener, en su artículo 1°, el objetivo de [...] establecer un régimen de integral de transparencia en la cadena de comercialización de la carne, cualquiera sea su tipo, desde la compra de ganado hasta el precio final de venta al público, con el fin de asegurar la publicación de tal información, fomentar la competencia comercial en términos leales y legales, evitar prácticas abusivas y garantizar al consumidor el respeto a sus derechos y dignidad como tal¹¹.

El artículo 2° establece que la ley es aplicable a todos los actores de la cadena de valor, incluyendo productos pecuarios, mataderos y frigoríficos, distribuidores y mayoristas, supermercados, carnicerías y demás puntos de venta minoristas¹². Estos actores son definidos posteriormente en el artículo 4°¹³.

El artículo 3° define como autoridad de aplicación al Ministerio de Industria y Comercio (MIC), sin perjuicio de las funciones de la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO) y la CONACOM [...] *en las cuestiones propias de su competencia* [...] ¹⁴.

El artículo 5° establece que los actores de la cadena de valor deben presentar al MIC los siguientes datos, como mínimo, con carácter de declaración jurada y con periodicidad trimestral:

- a) Costos directos e indirectos asociados a su actividad comercial en la cadena de comercialización;

⁹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, *Introducción a la Defensa de la Competencia*, Módulo IV, 9ª Edición, p. 13.

¹⁰ Comisión Nacional de la Competencia, *Trabajando por la competencia: Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* <<https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/recomendaciones.pdf>> (Consultado el 22 de mayo de 2025), p. 31.

¹¹ Proyecto de ley "Que establece la transparencia de la estructura de costos del precio y del mercado de la carne comercializada al público" (Proyecto de ley), artículo 1°.

¹² Proyecto de ley, artículo 2°.

¹³ Proyecto de ley, artículo 4°.

¹⁴ Proyecto de ley, artículo 3°.

- b) Margen de ganancia aplicado;
- c) Precio de venta al siguiente eslabón de la cadena de comercialización o al consumidor final;
- d) Volumen mensual comercializado; y
- e) Factores que inciden en el precio de venta, citándose como ejemplos el clima y la condición de la oferta y la demanda, con la descripción de su incidencia y efecto final¹⁵.

El artículo 6° señala que la declaración de datos debe estar respaldada por documentación [...] *que avale la autenticidad y veracidad de la información declarada, en formatos “.pdf”, “.csv”, “.html” y “.doc”*¹⁶.

El artículo 7° señala que la información declarada por los actores de la cadena de valor será publicada en la página web del MIC, indicando [...] *el nombre del actor, su rol dentro de la cadena de comercialización, el precio de venta al siguiente actor dentro de la cadena de comercialización, y la demás información que disponga la autoridad de aplicación en la reglamentación (sic)*¹⁷.

La publicación y subsiguientes actualizaciones se darán en el mes siguiente al de la declaración jurada y la información declarada deberá constar en los formatos .pdf, .csv, .html y .doc para descarga del usuario, sin perjuicio de que la información también sea solicitada mediante los mecanismos de la Ley N° 5282/2014 *De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*¹⁸. Destaca, sin embargo, que la documentación respaldatoria señala en el artículo 6° [...] *no será publicada en la plataforma correspondiente, especialmente aquella clasificada como “confidencial” en el ordenamiento jurídico vigente en la República (sic)*¹⁹.

El artículo 8° faculta al MIC a realizar auditorías, inspecciones y verificaciones *in situ* para comprobar la autenticidad y veracidad de la información declarada por los actores y a solicitar cualquier tipo de documentación necesaria para cumplir con los fines de la ley, siendo el incumplimiento sancionable [...] *acorde a su gravedad*²⁰. En cuanto a las sanciones, se propone en el artículo 9° la aplicación multas de entre mil y diez mil jornales mínimos diarios para la omisión de declaración o falseamiento de datos, previo sumario administrativo²¹.

La normativa propuesta dispone además que el MIC debe remitir los antecedentes al Ministerio Público en caso de indicios de un hecho punible, o a la SEDECO o CONACOM si se identificasen vulneraciones a las legislaciones de competencia de dichas instituciones²².

El artículo 10 establece la obligatoriedad de reglamentación de la ley en 60 días desde la promulgación²³; y el 11 dispone la entrada en vigencia desde el día siguiente de su publicación en la gaceta oficial²⁴.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

¹⁵ Proyecto de ley, artículo 5°.

¹⁶ Proyecto de ley, artículo 6°, primera parte.

¹⁷ Proyecto de ley, artículo 7°.

¹⁸ Proyecto de ley, artículo 7°.

¹⁹ Proyecto de ley, artículo 6°, última parte.

²⁰ Proyecto de ley, artículo 8°.

²¹ Proyecto de ley, artículo 9°.

²² Proyecto de ley, artículo 9°.

²³ Proyecto de ley, artículo 10.

²⁴ Proyecto de ley, artículo 11.



(1) Identificación de la barrera regulatoria

Como se ha señalado en el apartado *Bases para el análisis de las Consideraciones Generales* de esta opinión; en 2023, la CONACOM aprobó su *Guía para la regulación con criterios de competencia*, un documento que contiene directrices generales para la regulación eficiente de los mercados con criterios concretos con miras a promover una mayor competencia. Dicha Guía inicia con los parámetros para identificar barreras regulatorias a la competencia; es decir, aquellas normativas que pueden limitar o desincentivar la competencia en el mercado.

En ese sentido, el aspecto principal de la propuesta normativa es la publicación de datos comerciales de los distintos actores de la cadena de valor de la carne.

Si bien el artículo 6° del proyecto de ley, al hablar de los documentos respaldatorios de la declaración jurada, dispone que *[l]a documentación presentada por los actores [...] no será publicada [...], especialmente aquella clasificada como "confidencial en el ordenamiento jurídico vigente [...], debe enfatizarse que la misma información contenida en la declaración jurada, incluyendo el precio de venta de un actor a otro en la cadena de suministro, constituiría de por sí información comercialmente sensible.*

Ahora bien, según la *Guía para la regulación con criterios de competencia*, [...] *la publicación de algunos de estos datos [considerados comercialmente sensibles] en ciertos mercados puede contribuir a la celebración de acuerdos restrictivos de la competencia*²⁵ [...], notándose que, en doctrina internacional, se sostiene que [...] *un requisito clave para la operación de mercados cartelizados es que sus participantes tengan un seguimiento eficaz de la conducta de sus competidores (o cómplices) en el mercado* [...] ²⁶.

En otras palabras, la protección de información comercial frente a competidores podría promover la competencia entre los mismos quienes, al desconocer las eficiencias y estrategias de sus rivales en el mercado, podrían verse motivados a revisar sus propias estructuras para innovar y a mejorar la calidad y precio de sus bienes y servicios de manera a atraer nuevos clientes o fomentar sus ventas. Si dicha información es conocida, dicho incentivo desaparece.

La OCDE es clara al manifestar que las regulaciones que exigen la publicación de información sobre precios, ventas o costos de proveedores pueden asistir significativamente a carteles (acuerdos restrictivos de la competencia, en los términos de la Ley de Defensa de la Competencia²⁷), facilitando así herramientas para conocer, monitorear y coordinar la conducta entre competidores. Como señala la OCDE, las probabilidades de cartelización aumentan cuando [...] *existen menos participantes en el mercado, cuando las barreras de entrada son altas, en los casos en los que los productos de los diferentes proveedores son relativamente homogéneos y en los que se dispone de información acerca de cambios en los precios o la producción antes o poco después del cambio mismo*²⁸.

²⁵ Comisión Nacional de la Competencia, *Guía para la regulación con criterios de competencia* <<https://drive.google.com/file/d/1Lca7nllN701sAF10itl3sSV-FzsFNK8C/view>> (Consultado el 26 de mayo de 2025), p. 27.

²⁶ Comisión Nacional de la Competencia, *Guía para la regulación con criterios de competencia* <<https://drive.google.com/file/d/1Lca7nllN701sAF10itl3sSV-FzsFNK8C/view>> (Consultado el 26 de mayo de 2025), p. 27.

²⁷ Ley N° 4956/2013 "Defensa de la Competencia", artículo 8°.

²⁸ OCDE, *Herramientas para la evaluación de la competencia. Principios* <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2010/03/competition-assessment-toolkit-principles-version-2-0-volume-i_bd08493b/e4205ea2-es.pdf> (Consultado el 26 de mayo de 2025), p. 20.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la CONACOM, así como otras autoridades de competencia de la región, está continuamente emitiendo directrices relativas a aspectos de que podrían afectar la competencia, señalando que el intercambio de información sensible es una receta para distorsiones a la competencia. Es más, debe resaltarse que, en la *Guía de buenas prácticas en competencia para gremios o asociaciones empresariales* aprobada por la CONACOM en diciembre de 2020, los precios actuales o futuros de competidores fueron precisamente identificados como información sensible²⁹. De igual manera, la CONACOM, a través de su Resolución D/AD N° 51/2021, emitida tras una consulta pública que contó con la participación de diversos interesados, ha aprobado un instructivo y reglamento para el procesamiento de información confidencial en expedientes de la institución. En dicho instrumento, se destaca en cuanto a dichos puntos cuanto sigue:

- Sobre detalles de márgenes de utilidad, la información es confidencial porque [p]ermite inferir la evolución del desempeño y políticas comerciales de la empresa, salvo que dicha información sea pública por haber sido divulgada, por ejemplo, en el caso de las empresas que cotizan en bolsa, o aquellas entidades financieras y aseguradoras que operan bajo la supervisión del Banco Central del Paraguay³⁰.
- Sobre la estructura de costos, dicha información es considerada confidencial en razón de que [p]ermite conocer la importancia de elementos clave en el proceso productivo o en políticas comerciales, así como aquellos gastos en los que incurre la empresa para llevar a cabo su giro de negocio (gastos de publicidad, comercialización, arrendamientos, etc.) Es información que de estar al alcance de competidores, podría afectar el desenvolvimiento competitivo³¹.
- Sobre la formación de precios, la información es confidencial [c]uando revela precisiones acerca de condiciones y criterios aplicados por la empresa para determinar sus precios. No será considerada confidencial cuando se presente de manera genérica o cuando los elementos sean comunes de mercado y lógicos en cuanto a formación de precios del mercado³².
- Sobre el volumen o valor de ventas o compras diarias, semanales o mensuales, es confidencial ya que [p]ermite deducir aspectos detallados de la política comercial de la empresa, su tamaño y capacidad para operar en el mercado, así como su desempeño comercial³³.

²⁹ CONACOM, *Guía de buenas prácticas en competencia para gremios o asociaciones empresariales* <<https://drive.google.com/file/d/1SfSDKrSPQ6tLuOkBp5B-tsfxnacO1bM-/view?usp=sharing>> (Consultado el 29 de julio de 2025), p. 7.

³⁰ CONACOM, Resolución D/AD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQif5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025), Anexo, pp. 13-14.

³¹ CONACOM, Resolución D/AD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQif5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025), Anexo, p. 14.

³² CONACOM, Resolución D/AD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQIF5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025), Anexo, p. 16.

³³ CONACOM, Resolución D/AD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQif5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025). Anexo. p. 17.

- Sobre las condiciones de venta, la información es confidencial puesto que [r]evela políticas y estrategias comerciales utilizadas por las empresas para competir en el mercado. [...] No será confidencial cuando sea presentada de forma general o no detalle aspectos de su política comercial³⁴.

Coincide la autoridad de competencia mexicana al clasificar como *información estratégica* y, por lo tanto, como información cuyo intercambio representa un alto riesgo de ser anticompetitivo, a toda información que pueda ser un factor para la determinación de precios³⁵, como podrían ser los costos directos e indirectos asociados a la actividad comercial, el margen de ganancia y el volumen comercializado.

En general, la disponibilidad de la información puede contribuir a que los actores del mercado tomen medidas alineadas a ciertos parámetros, con miras a maximizar sus beneficios. A modo de ejemplo, en caso de poder constatar que competidores están vendiendo exitosamente sus productos con un margen de utilidad mayor, un proveedor con menor margen podría ver la oportunidad de subir sus márgenes (y, con ello, sus precios de venta), inclusive sin necesidad de acuerdo o intervención directa de otro proveedor en su decisión propia. De esta forma, inclusive aquellos proveedores que no formen parte de un cartel contarían con suficiente información para actuar como si fuesen parte de uno, aprovechando la regulación estatal como vía para facilitar dicha conducta. Como ha señalado el Directorio de la CONACOM en su Opinión D/07/2022, al hablar de un proyecto similar en el sector de combustibles, la [...] *coordinación ni siquiera necesitaría ser directa, pudiendo tomarse la información que sea necesaria para su práctica consciente y paralela a partir de la publicación [...] de los datos que son proveídos*³⁶

Esta coordinación tácita podría facilitar así la fijación de precios, como en el ejemplo proveído, y otras medidas como la limitación de la producción, que también podría resultar en precios elevados.

Ahora bien, la publicación de comparativos de precios actuales -determinados libremente por los actores económicos- sí puede admitirse en circunstancias en que se considere que beneficiaría al consumidor³⁷. Cuando se trata de recolectar información del sector privado para la formación de políticas públicas, destaca la OCDE, podría no haber necesidad real de publicar la información, pudiendo en su lugar publicarse datos acumulados que no permitan identificar a proveedores específicos³⁸, formándose así índices de precios.

Debe puntualizarse que, en el sector de la carne en el país, existe cierto nivel de publicidad

³⁴ CONACOM, Resolución D/DAD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQIF5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025), Anexo, p. 17.

³⁵ Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de los Estados Unidos Mexicanos, *Guía para el Intercambio de Información entre Agentes Económicos (Anteproyecto)* <https://www.cofece.mx/cofece/images/Consulta/Guia_Intercambio_Informacion_entre_AEconomicos_28082015.pdf> (Consultado el 29 de julio de 2025), p. 10

36 Comisión Nacional de la Competencia, *Opinión del Directorio D/07/2022* <https://drive.google.com/file/d/1koNzk9tTAZQZNQ0A8ExJRYf8toy1VW2l/view> (Consultado el 29 de julio de 2025).

³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Competition Assessment Toolkit: Operational Manual* <https://www.oecd.org/daf/competition/COMP_Toolkit_Vol.3_ENG_2019.pdf> (Consultado el 29 de julio de 2025), p. 45.

³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Competition Assessment Toolkit: Operational Manual* <https://www.oecd.org/daf/competition/COMP_Toolkit_Vol.3_ENG_2019.pdf> (Consultado el 29 de julio de 2025), p. 45.

de varios factores relativos a la cadena de suministro. La Asociación Rural del Paraguay, por ejemplo, publica datos de cotizaciones de ganado³⁹; mientras que el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) difunde ciertos datos relativos a la exportación⁴⁰. Desde ya, estos datos, entre otros, podrían constituirse en señales para los participantes en el mercado a la hora de la toma de decisiones comerciales.

Es por ello que, en términos de la Guía de la OCDE, el proyecto de ley, al exigir la publicación de datos referentes a costos, margen de ganancia y precios de facturación, además de otros datos como volúmenes comercializados y otros factores que inciden en el precio, establece barreras a la competencia por reducir los incentivos para competir, distorsionando la competencia.

(2) Análisis de la justificación

La exposición de motivos del proyecto de ley señala que el mismo tiene como finalidad [...] *identificar los puntos principales de la cadena de comercialización en los que se produce dicho incremento y, eventualmente, remitir los antecedentes a las instituciones correspondientes para que investiguen si se configuran o no vulneraciones a las normas vigentes en la materia*⁴¹.

Si bien la necesidad de que las instituciones correspondientes cuenten con información suficiente para el ejercicio de sus actividades puede considerarse necesaria, debe estudiarse si la medida relativa a dar publicidad a dicha información resulta proporcional.

Las instituciones pueden actuar en el marco de su competencia sobre la base de información comercialmente sensible, solicitando información y manejando los protocolos apropiados para mantener la confidencialidad de la información y, con ello, los efectos anticompetitivos que su vulneración generaría. En el caso de la CONACOM, por ejemplo, la obtención de información mediante requerimientos está regulada en el marco del deber de colaboración⁴² y se cuenta además con un reglamento relativo al procesamiento de datos confidenciales, aprobado por la Resolución D/AD N° 51/2021⁴³, como se señaló más arriba. La SEDECO, por su parte, cuenta con atribuciones que surgen del artículo 6° de la Ley N° 4974/2013⁴⁴.

Es por eso que este análisis debe considerar que existen mecanismos para el estudio del mercado y la obtención de información, sin necesidad de la previa publicación de información comercialmente sensible. En el caso de cuestiones de competencia, correspondería la activación de los procedimientos administrativos previstos en la Ley N° 4956/2013 *Defensa de la Competencia*. Conforme a dicha ley, cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que puedan ser considerados como trasgresión a los principios y normas de la Ley podrá realizar las denuncias ante la Dirección de Investigación, que procederá a investigar la situación y, en caso de considerarlo apropiado, formular una acusación ante el Directorio.

³⁹ Asociación Rural del Paraguay, *Cotizaciones de Ganado* <https://arp.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=87> (Consultado el 31 de julio de 2025).

⁴⁰ Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal, *Informes Mensuales* <<https://senacsa.gov.py/servicios/servicios-tecnicos/estadisticas/informes-mensuales/>> (Consultado el 31 de julio de 2025).

⁴¹ Exposición de motivos del Proyecto de ley.

⁴² Ley N° 4956/2013, artículo 61; artículos 77 al 79 del Decreto N° 1490/2014 con sus modificaciones en el Decreto N° 3488/2020 y Resolución D/AD N° 103/2023.

⁴³ CONACOM, Resolución D/AD N° 51/2021 *Por la cual se aprueba el instructivo y el reglamento de procedimientos para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados ante la Comisión Nacional de la Competencia* <https://drive.google.com/file/d/10y2WPQIF5jKGuXoVZDKviHRHtm_Nxy_b/view> (Consultado el 28 de julio de 2025).

⁴⁴ Considerar especialmente los incisos c), d) y k).



Pero, al contrario de lo pretendido con el proyecto, la publicidad de datos comercialmente sensibles podría dificultar la labor investigativa de la Dirección de Investigación, ya que los participantes del mercado podrían valerse de los datos publicados por el Estado para operar de forma coordinada, sin la necesidad de concretar acuerdos al respecto, lo cual generaría obstáculos para demostrar la existencia de conductas anticompetitivas cuando las hubiese.

Así, en el caso eventual de que la información comercialmente sensible de las empresas del sector sea publicada, ello contribuiría eventualmente a consolidar, con el respaldo del Estado, las distorsiones de la competencia en el sector referidas en la opinión, generándose el efecto contrario que podría obtenerse de ser aplicada efectivamente la Ley N° 4956/2013 *Defensa de la Competencia* en cuanto a la persecución de conductas anticompetitivas.

Se recuerda que compete a las autoridades públicas valorar los distintos intereses y derechos en juego y tomar decisiones reconociendo el valor de la protección de la competencia y el eventual impacto de las medidas a ser implementadas, recomendándose, como la CONACOM ha venido haciendo consistentemente en sus opiniones de abogacía, que dichas determinaciones estén siempre sustentadas en estudios técnicos que analicen el impacto normativo, incluyendo las alternativas consideradas y las consecuencias económicas esperadas.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base de las consideraciones precedentes, el Directorio de la CONACOM concluye que:

1. El proyecto de ley tiene como justificación expuesta en la exposición de motivos la identificación de datos relativos al mercado para posteriormente remitir los antecedentes a las instituciones correspondientes (SEDECO y CONACOM) para que investiguen si se configuran vulneraciones de las normas de su competencia.
2. Si bien la recopilación de datos e información a efectos del análisis puede ser justificada, el proyecto de ley establece una barrera injustificada a la competencia al disponer la publicación de la información no solo de compra o venta, sino también de estructura comercial relativa a los actores del sector de la carne.
3. Tradicionalmente, el desconocimiento de la información comercialmente sensible sobre los competidores promueve la competencia, ya que debería incentivar a los operadores del mercado a diseñar y ejecutar estrategias de innovación y mejora en sus estrategias internas con miras a ofrecer mejores precios y calidad de sus bienes y servicios.
4. Se ha verificado que algunos de los datos a informar sobre el mercado ya son públicamente conocidos, como el valor de compra de ganado publicado por informes de la Asociación Rural del Paraguay y los datos de valor, ubicación y cantidad de exportación publicados por el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA). Debe considerarse que un mayor nivel de publicidad de los datos y estructuras de costo, bajo el nivel de detalle previsto en el proyecto de ley en estudio, podría consolidar distorsiones en la competencia en el sector al permitir a los participantes del mercado acceder, a través de la intervención estatal, a información propia de las firmas que pueden ser comercialmente sensible y actualizada periódicamente sobre sus competidores.

5. Esta barrera puede ser considerada injustificada por existir medidas alternativas a la publicación de los datos, ya que, en el caso de la CONACOM, existen mecanismos para el manejo de información confidencial en el marco de expedientes procesados ante la institución, lo que desmerita la necesidad de publicar la información comercialmente sensible.
6. Adicionalmente, la publicación de información comercialmente sensible podría obstaculizar la labor de la Dirección de Investigación de posibles casos de conductas anticompetitivas, ya que dicha publicación podría dificultar la demostración de la prueba de casos concretos de eventuales conductas anticompetitivas en el sector.

En consecuencia, el Directorio de la Comisión Nacional de la Competencia recomienda a las comisiones de la Honorable Cámara de Diputados, en las que el proyecto de ley está en estudio:

- a. Rechazar el proyecto de ley, debido a que la publicación de información comercial sensible podría ser anticompetitiva y ya existen canales de obtención de este tipo de información en carácter de declaraciones juradas dentro de los procedimientos de la Ley N° 4956/2013 de Defensa de la Competencia.

Asunción, 12 de agosto de 2025.

