

COMISION PREVENTIVA CENTRAL
DECRETO LEY N° 211, de 1973
LEY ANTIMONOPOLIOS
AGUSTINAS N° 853, PISO 12

876/749

C.P.C. N° _____

ANT: Mercado de los combustibles líquidos.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 30 SEP 1993

1°.- La Fiscalía Nacional Económica ha analizado el mercado de los combustibles líquidos derivados del petróleo en el curso de los últimos diez años. Esta Comisión Preventiva Central ha conocido y estudiado en diversas oportunidades en dicho período, sucesivos informes sobre dicha materia, elaborados por la Unidad de Ingeniería Económica de la Fiscalía.

2.- El último de estos informes ha recaído en la investigación ordenada por el señor Fiscal Nacional Económico con fecha 12 de diciembre de 1990, la cual revisa el comportamiento de los precios de la gasolina de 93 octanos en el Area Metropolitana, en cada uno de los eslabones de la cadena de comercialización, desde el año 1986 hasta el presente año, tomando en consideración para ello las opiniones y los antecedentes suministrados por la Asociación de Distribuidores de Combustibles de Chile, ADICO; por todas las compañías distribuidoras mayoristas de combustibles; por la Empresa Nacional del Petróleo, ENAP; por la Empresa Almacenadora de Combustibles Limitada, EMALCO, y por la Comisión Nacional de Energía, entidades que fueron expresamente requeridas para tal efecto.

3.- Los aspectos sustanciales que la investigación señalada procura establecer son los siguientes :

a) Magnitud de los traspasos a precios al detalle y a distribuidores minoristas, de las alzas o bajas aplicadas por ENAP en las ventas del combustible indicado a los mayoristas, y comparación de ambos tipos de movimientos para verificar la relación entre ellos;

b) Número de estaciones de servicio existentes en el Area Metropolitana y a nivel nacional, amparadas por las marcas de cada uno de los distribuidores mayoristas, y naturaleza de la relación jurídica que une a estos establecimientos con su empresa mayorista, para verificar el grado de integración

vertical que se produce en este mercado y sus posibles efectos nocivos en la competencia;

c) Discriminación de precios de las compañías mayoristas entre distribuidores minoristas y consumidores finales, con perjuicio para los primeros, y

d) Falta de competencia a nivel de los grandes distribuidores mayoristas.

4.- Los antecedentes procesados por la Unidad de Ingeniería Económica y lo informado por el señor Fiscal Nacional Económico, señalan con respecto a cada uno de los puntos mencionados en el número que antecede, en síntesis, lo siguiente:

a) En el análisis de la relación entre el precio base ENAP del combustible considerado y su precio a consumidor, se aprecia que los cambios de valores efectuados por la Empresa Nacional del Petróleo se ven reflejados en el mediano plazo en el mercado minorista, situación que se considera satisfactoria;

b) El número total de estaciones de servicio existentes a diciembre de 1991 alcanzó a 1233 puntos de venta a lo largo del país; en el Area Metropolitana el número de puntos de venta alcanzó en dicha época a 323.

La calidad jurídica de quienes explotan dichas estaciones de servicio se refleja en los siguientes porcentajes:

	A nivel nacional	En Area Metropolitana
Propietarios	40,30%	16,72%
Arrendatarios	43,10%	40,87%
Comisionistas	16,50%	42,41%

Esta información, en concepto de la Fiscalía, es reveladora de un aumento del grado de concentración del mercado minorista por efecto de la integración vertical de las empresas mayoristas a través de consignatarios o comisionistas. Ello, estima, puede considerarse como un elemento para demostrar la existencia de un oligopolio colusivo entre las grandes empresas mayoristas integradas verticalmente.

c) En lo que dice relación con la discriminación de precios de las compañías mayoristas entre distribuidores minoristas y consumidores finales, existen antecedentes que muestran que existe una diferenciación de precios entre estos dos agentes por las distribuidoras. Tal situación, no obstante, no constituye discriminación de precios porque las empresas distribuidoras son libres para pactar con consumidores finales el precio que convenga a ambas partes. Sin embargo, en caso que el consumidor final favorecido con un menor costo no sea tal sino un intermediario que revende el combustible a clientes que potencialmente son los mismos que atienden los distribuidores minoristas, se originaría una situación de

competencia desleal, ya que los costos del producto no serían iguales, circunstancia que no se encuentra comprobada en el curso de la investigación.

La reglamentación actual impide que consumidores finales puedan revender el combustible adquirido a las compañías mayoristas y es por ello que, según se ha demostrado, ADICO en numerosas oportunidades ha denunciado la existencia de anomalías a este respecto a la autoridad correspondiente, que es la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC). En caso de que un consumidor final, con conocimiento del distribuidor mayorista, revenda combustible a terceros, dicho distribuidor mayorista estaría obligado a vender su producto en iguales condiciones tanto a minoristas como a los consumidores revendedores.

d) Respecto de la falta de competencia entre los grandes distribuidores mayoristas de combustibles, la Fiscalía, apoyada en los informes y gráficos complementarios preparados por su Unidad de Ingeniería Económica, señala que las empresas COPEC, ESSO y SHELL, que cubren en conjunto más del 85% del mercado de la gasolina 93 octanos en el Area Metropolitana, no compiten entre sí por lo que se refiere a precios de venta del producto en el mercado minorista, pues los estudios realizados demuestran que la variabilidad de sus precios ha llegado a ser mínima. Tal situación, considera, está favorecida por la integración vertical existente, que es producto de lo siguiente : absorción de las empresas ENEX y APEX por SHELL y COPEC respectivamente; consolidación de la distribuidora por mayor ABASTIBLE, como subsidiaria de COPEC, y aumento sustancial de los consignatarios y comisionistas con la consecuente disminución de propietarios independientes y de arrendatarios de estaciones de servicio.

La falta de competencia se observa, también, en la mayor participación de los mayoristas indicados en el precio a público del combustible, y en el aumento sostenido de los márgenes de comercialización de estas grandes empresas.

5.- Otros antecedentes adicionales proporcionados por la Fiscalía, se refieren a los siguientes puntos:

a) La información sobre falta de variabilidad de precios no se refiere a la empresa distribuidora de combustibles GAZPESA, que posee un precio a distribuidor minorista significativamente menor al cobrado por COPEC, ESSO y SHELL, originando grandes diferencias en el precio a público, que, en el caso de la ciudad de Santiago, significan rebajas de hasta \$ 8.- por litro, situación que se ha mantenido por largo tiempo;

b) En la actualidad, dadas las condiciones que muestra el mercado, no existen barreras significativas a la entrada para las empresas mayoristas y para la incorporación de nuevos distribuidores, pues es factible la importación de combustibles y porque existe de parte de la Empresa Almace-

nadora de Combustible Ltda., EMALCO, capacidad disponible de almacenamiento en sus plantas de Antofagasta, Maipú, San Fernando y Linares, para cualquier interesado que cumpla requisitos de capacidad económica, garantías reales y volumen de almacenamiento. Esta libre entrada se confirma con el ingreso y presencia en el mercado mayorista de combustibles de TEXACO CHILE S.A., quien posee varios nuevos puntos de venta.

6.- El análisis general que se efectúa en los informes ya señalados, indica al período 1982-1986 como de gran dinamismo y competencia en el mercado de los combustibles, reflejado en la incorporación de nuevas empresas distribuidoras mayoristas, en el aumento de los puntos de venta al detalle, en la baja de los precios y los márgenes de comercialización a nivel mayorista y minorista, situación que ha variado en los años siguientes a dicho período, en que se ha concentrado el mercado minorista por la integración vertical de las empresas mayoristas, en que han aumentado significativamente los márgenes de comercialización, especialmente a nivel de las empresas mayoristas; en que se ha producido la disminución real de las diferencias de precios de venta entre COPEC, ESSO y SHELL, situación esta última que no ha hecho variar el comportamiento de GAZPESA, la cual ha mantenido sus precios en niveles significativamente menores a los de las mayoristas señaladas.

Infiere la Fiscalía de este análisis, la posible existencia de un acuerdo tácito de precios de venta entre COPEC, ESSO y SHELL, demostrativo de un oligopolio colusivo.

7.- Las compañías distribuidoras mayoristas de combustibles SHELL CHILE Sociedad Anónima Comercial e Industrial, Compañía de Petróleos de Chile S.A., COPEC; Petróleum S.A., ESSO CHILE Petrolera Limitada, y Combustibles Marítimos S.A., COMAR, puestos en conocimiento de la investigación practicada y de los informes elaborados, en general rechazan las afirmaciones que se refieren a la supuesta existencia de un oligopolio colusivo y de acuerdos de precios en el mercado de los combustibles líquidos.

Las alegaciones esenciales invocadas por los distribuidores mayoristas para controvertir las conclusiones expresadas en los informes de la Unidad de Ingeniería Económica de la Fiscalía, que apoyan a su vez lo expresado por el señor Fiscal Nacional en su informe a esta Comisión, pueden sintetizarse, en conjunto, del siguiente modo:

a) No es posible calificar de oligopólico el mercado chileno de los combustibles líquidos, tanto porque el número de distribuidores mayoristas no es pequeño atendido el tamaño de este mercado, como porque ninguno de los oferentes tiene capacidad para influir en el precio de los combustibles; y también porque no existen barreras significativas a la entrada;

b) Con respecto al aumento del grado de integración vertical, algunas mayoristas discuten que exista; otras señalan que tal integración no es nociva "per se" y explican que la mayor presencia en la distribución minorista a través de consignatarios o comisionistas se produce en sectores donde, por efecto de la alta competencia allí existente, el margen de comercialización llega a ser tan bajo que el mercado no admite intermediarios en la venta, resultando de ello precios a público más reducidos en dichos segmentos. COPEC señala que, en su caso, influyen también propósitos de marketing asociados al desarrollo de nuevos productos en algunas estaciones de servicio, como Minimarkets, Lubri Express y otro, los cuales requieren ser operados en forma directa para alcanzar el estándar deseado;

c) En relación con los márgenes de comercialización, se considera no adecuada la comparación de cifras del año 1986 con las del año 1991, porque es conocido que en 1986 el mercado de los combustibles vivió un período de fuerte guerra de precios, por lo que dichos márgenes descendieron a niveles que no hacían viable la sobrevivencia de varias empresas (mayoristas y minoristas). Se sostiene que en cualquier mercado los períodos de guerra de precios corresponden a situaciones extremas y transitorias, en que los precios y los márgenes no son de equilibrio ni de largo plazo.

Se afirma, también, que se ha producido un aumento en los costos de operación por efecto de mayores valores invertidos en publicidad, promoción, transporte, almacenamiento, bienes raíces, etc., lo que no se refleja necesariamente en un incremento de la rentabilidad, porque la competencia está dominada en los últimos años por la introducción de nuevas tecnologías, nuevos servicios y construcción de grandes estaciones de servicio, todo ello mediante cuantiosas inversiones.

Sobre este mismo punto, añaden que la diferencia entre los precios de venta de las tres más grandes empresas distribuidoras de combustibles con los de la distribuidora GAZPESA, se explica por las características distintas que se observan en el tipo de inversión, operación, administración y comercialización de productos y servicios de las compañías COPEC, ESSO y SHELL, versus GAZPESA. Se señala a este respecto que GAZPESA no dispone de planta propia de almacenamiento; sólo cuenta con una cobertura parcial de puntos de venta a lo largo del país; exhibe estándares de ubicación, presentación y servicio por debajo del promedio de las restantes compañías; no incurre en gastos de promociones ni de publicidad masiva, etc. Se sostiene que, por lo tanto, GAZPESA es un oferente de productos y servicios diferentes a los de COPEC, ESSO y SHELL, de donde resulta natural que su nivel de precios sea menor;

d) No se puede aseverar que la existencia de precios similares de un producto sea evidencia de concertación, pues igual resultado se logra cuando opera una fuerte competencia

en dicho producto, la cual existe precisamente en el mercado de los combustibles, mercado respecto del cual, además, no existen barreras significativas a la entrada.

8.- Analizados los antecedentes, estudios e informes sobre el mercado de los combustibles líquidos reunidos por la Fiscalía Nacional Económica en los últimos diez años, y las observaciones planteadas por las compañías mayoristas y por la Asociación de Distribuidores de Combustibles de Chile, ADICO, esta Comisión Preventiva Central observa que las conclusiones a que arriba el señor Fiscal Nacional y la Unidad de Ingeniería Económica, toman como parámetro fundamental la situación de este mercado en el año 1985 especialmente, en que circunstancias coyunturales le infundieron gran dinamismo y alta competencia, caracteres explicables por la necesidad de superar situaciones recesivas de la economía, comportamiento difícilmente sostenible y sustentable en el tiempo en los mismos términos. En cuanto a las variaciones posteriores del mercado no pueden estimarse necesariamente como anormales.

Así, si bien este mercado registra en distintas épocas del período señalado, diferente número de competidores y cambios en su estructura, esta Comisión considera que las variaciones producidas se aprecian acordes con las circunstancias que lo han afectado, entre ellas la adquisición de ENEX y APEX por SHELL y COPEC respectivamente y el aumento de consignatarios y comisionistas en la atención de estaciones de servicios.

Los antecedentes analizados sobre este particular, no permiten concluir que el menor número de competidores que en algunas épocas se observa, indique que en el mercado no ha existido, ni exista actualmente, competencia a nivel mayorista y/o minorista. Más aún, la tendencia que se aprecia en los últimos dos años indica que no ha aumentado la integración vertical de las grandes compañías distribuidoras COPEC, ESSO y SHELL; que ha ingresado en este mercado mayorista y minorista la empresa TEXACO Chile S.A. con varios puntos de venta; y que permanece la conducta de bajos precios por parte de GAZPESA. También observa esta Comisión que, de acuerdo a la misma información el menor número de competidores no redujo la dispersión de precios.

Respecto de los márgenes de comercialización de mayoristas y minoristas, la Comisión aprecia que al considerarlos en conjunto, o sea sumados, mantienen niveles semejantes en forma permanente, durante el período que abarcan los estudios proporcionados por la Fiscalía; sin perjuicio del efecto en los ingresos de ambos agentes, producido por el aumento en los volúmenes de venta de combustibles derivado del crecimiento del parque automotor.

En conclusión, esta Comisión estima que si bien los antecedentes de la prolongada y profunda investigación realizada no le permiten concluir que exista de parte de las

empresas distribuidoras mayoristas más importantes un oligopolio colusivo con acuerdo de precios, por la importancia que reviste el mercado de los combustibles líquidos, es conveniente que la Fiscalía Nacional Económica permanezca atenta a su desenvolvimiento, para lo cual recomienda que solicite de todas las empresas mayoristas información periódica que incluya datos respecto de sus precios a distribuidores minoristas y de las variaciones en el número de sus puntos de ventas al detalle, con indicación actualizada de la naturaleza de la vinculación contractual que las une con cada uno de ellos.

En relación con la información que se estima necesaria, esta Comisión reitera lo dispuesto en el acuerdo signado a) de su Dictamen N° 524/163, de 13 de febrero de 1986.

Notifíquese a los representantes legales de la Asociación de Distribuidores Combustibles de Chile, Shell Chile S.A.C.I., Compañía de Petróleos de Chile S.A., Petroleum S.A., Esso Chile Petrolera Ltda., Combustibles Marítimos S.A., y al señor Fiscal Nacional Económico.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 12 de Agosto de 1993 de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Alejandro Jadresic Marinovic, Presidente; Ricardo Vicuña Poblete, Rodemil Morales Avendaño, Emmanuel Friedman Corvalán y Jorge Alfaro Fernandois.

[Handwritten signature]

Ricardo Vicuña P.

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

No firma don Emanuel Friedman Corvalán no obstante haber concurrido al acuerdo, por encontrarse ausente.

M. Angélica Ortega
 MARIA ANGELICA ORTEGA MATORANA
 Secretaria Abogado
 Comisión Preventiva Central