

ANT.: Adquisición de JBS por
Minerva.
Rol FNE F-88-2017.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 06 OCT. 2017

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DE DIVISIÓN DE FUSIONES

Por medio del presente, y de conformidad a lo dispuesto en el Título IV "De las Operaciones de Concentración" del DFL N°1/2004 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973, y sus modificaciones posteriores, ("DL 211"), presento a usted el siguiente Informe relativo a la operación del Antecedente (la "Operación"), recomendando la aprobación en forma pura y simple de la misma, por las razones que a continuación se explican:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 17 de julio del presente año (correlativo de ingreso N° 02773-17) los apoderados de Minerva S.A. ("Minerva") y JBS S.A. ("JBS" y en conjunto las "Partes"), notificaron ("Notificación") a la Fiscalía Nacional Económica ("FNE" o "Fiscalía"), en el marco de lo dispuesto en el Título IV del DL 211 y su Reglamento, la futura adquisición de sociedades relacionadas de JBS por parte de ciertas sociedades de Minerva.
2. Con fecha 28 de agosto de 2017 se dio inicio a la investigación Rol FNE F-88-2017¹.

A. Partes de la Operación

3. Minerva es una sociedad brasileña que desarrolla su actividad económica en el mercado de la producción y comercialización de carne de vacuno y productos derivados, y en el procesamiento de proteínas porcinas y avícolas, exportando su producción a más de 100 países en el mundo².
4. En Chile, funciona a través de su filial Minerva Foods Chile SpA, quien actúa como agente comercial, facilitando el acceso y asistiendo en la negociación y venta a clientes

¹ La Notificación fue declarada incompleta por Resolución de la FNE de fecha 28 de julio de 2017. Las Partes subsanaron los errores y omisiones observados, por medio de presentación de fecha 11 de agosto de 2017 (Ingreso Correlativo N° 03253-17) ("Complemento").

² Notificación, p. 12.

en el país. En la mayoría de los casos, la venta y facturación se realiza directamente por los clientes locales a las entidades productivas en el extranjero, actuando el cliente respectivo como importador³. Desde abril de 2016, participa también en el negocio de la distribución, llegando incluso al cliente final⁴.

5. Por su parte, JBS también es una sociedad constituida en Brasil, productora de proteínas animales y procesadora de cueros, además de productos de higiene, limpieza, entre otros. Cuenta con operaciones en más de 150 países, dentro de los cuales se encuentra Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.
6. En Chile, JBS opera a través de su filial JBS Chile Ltda., como agente comercial de las plantas productivas ubicadas fuera del país, acordando las condiciones comerciales con los clientes, siendo las plantas quienes venden y facturan. Si bien existe venta directa en el país, estas representan un porcentaje muy bajo del total.
7. Como es posible apreciar, las Partes tienen actividades superpuestas, pues ambas comercializan carne de vacuno en Chile.

B. La Operación

8. La Operación analizada en el presente informe consiste en la adquisición de la totalidad de las acciones de ciertas sociedades de JBS por parte de algunas sociedades de Minerva, por un monto ascendente a US\$300 millones.
9. Las sociedades adquiridas corresponden a (i) JBS Argentina S.A., (ii) JBS Paraguay S.A., (iii) Industria Paraguaya Frigorífica S.A. y (iv) Frigoríficos Canelones S.A. en Uruguay (conjuntamente, "Empresas Target"). Todas ellas desarrollan su actividad económica y comercial en las áreas de matadero, deshuesado, faenamiento y comercialización de carne fresca de vacuno en Paraguay, Uruguay y Argentina.
10. Las sociedades adquirientes, relacionadas a Minerva, son: (i) Pul Argentina S.A., (ii) Frigormerc S.A. (sociedad paraguaya) y (iii) Pulsa S.A. (sociedad uruguaya), teniendo por actividad comercial también el deshuesado, faenamiento y comercialización de carne de vacuno.
11. Las actividades de las sociedades mencionadas se desarrollan también en Chile, a través de la exportación desde su respectivo país al territorio nacional.
12. En opinión de las Partes, la presente Operación no constituiría una operación de concentración según el artículo 47 del DL 211, pues JBS continuaría compitiendo con Minerva en Chile, en el mismo ámbito de sus actividades. Lo anterior, pues, a juicio de las Partes, el cese en la independencia requerido en el inciso primero del artículo 47 del DL 211, no se produciría en este caso particular.
13. Sin perjuicio de lo anterior, las Partes notificaron la Operación conforme al Título IV del DL 211, indicando que, en el supuesto de considerarse la transacción como una operación de concentración, ésta tendría por efecto otorgar a Minerva la propiedad del 100% de las acciones representativas de la totalidad del capital social de las Empresas Target, pasando con ello a tener influencia decisiva sobre las mismas y enmarcándose, por lo tanto, en la letra b) del artículo 47 del DL 211. Esta División estima que la Operación sí constituye una operación de concentración, reuniendo todos los requisitos indicados en el DL 211.

³ Complemento, p. 3.

⁴ Respuesta a Ord. N°2030.

II. INDUSTRIA

14. La industria de la carne de vacuno cuenta con varias etapas productivas. La primera consiste en la cría de ganado vivo, negocio muy atomizado a nivel mundial⁵ y con un bajo nivel de integración con otras actividades de la cadena. Este segmento es relevante, pues determina la cantidad de ganado disponible, el que representa el 85% del valor del producto final⁶.
15. La segunda etapa – en la cual participan las Partes – consiste en el faenamiento, corte y embalaje de la carne de vacuno, todo lo cual se realiza en mataderos. Los cortes que resultan de dicho proceso pueden refrigerarse o congelarse, siendo envasados al vacío para prolongar su duración. Según información aportada por las Partes, la carne congelada representa un volumen considerablemente menor a la refrigerada⁷. La carne envasada al vacío tiene una duración de hasta 120 días, siendo dicha forma de empaquetamiento obligatoria para la importación a Chile.
16. De un animal es posible obtener 76 cortes diferentes⁸, siendo necesario venderlos todos. La cantidad de cortes diferentes contenidos en cada pedido (ya sea contenedores o cajones), recibe el nombre de “nivel de compensación”. Entre más compensado el pedido, más cortes de un animal se demandan en el mismo. A menor nivel de compensación, mayor precio, pues se requiere sacrificar un mayor número de animales para completar el pedido.
17. Según información recabada a lo largo de la investigación, Brasil es el país exportador con mayor capacidad de descompensar sus pedidos⁹, dado el volumen de producción y el número de países a los que exporta. Ello representa una ventaja competitiva y permite acceder a mejores precios de pedidos descompensados.
18. La tercera etapa consiste en la comercialización y distribución de la carne de vacuno, cuyos principales canales son el *retail*, Horeca y los procesadores industriales. Los diversos clientes que integran cada uno de los canales pueden importar directamente a los frigoríficos extranjeros¹⁰, comprar localmente a frigoríficos nacionales o bien, comprar carne importada a distribuidores locales.
19. Del total de la carne de vacuno consumida en Chile, entre el 60 y 65% se importa¹¹, siendo ésta diferenciada por país de origen¹². Dicho porcentaje se explica por la ventaja que importar carne de vacuno presenta, dado el menor precio de ésta en comparación a la carne de vacuno de origen nacional. Sin embargo, abastecerse también de proveedores y distribuidores locales, permite en ciertas circunstancias aprovechar oportunidades de negocios *spot* y cubrir de forma eficiente *picks* de demandas que no han sido previstos.
20. Tal como se muestra en la Tabla 1, considerando lo que va del año 2017, del total de la carne de vacuno importada, el 47% proviene de Paraguay, el 26% de Brasil y el resto de Argentina, Uruguay y Estados Unidos.

⁵ Según declaración prestada por Nota confidencial [1].

⁶ Ibid.

⁷ Nota confidencial [2].

⁸ Según declaración prestada por Nota confidencial [3].

⁹ Según declaración de Nota confidencial [4].

¹⁰ En general, clientes grandes como Nota confidencial [5].

¹¹ Según declaración Nota confidencial [6].

¹² Según declaraciones prestadas por Nota confidencial [7].

Tabla 1
Importaciones de carne de vacuno desde enero hasta
septiembre 2017

Argentina	18%
Brasil	26%
Estados Unidos	6%
Paraguay	47%
Uruguay	3%
Total	100%

Fuente: Elaborado por ODEPA con información del Servicio Nacional de Aduanas.

21. Por último, es relevante señalar que la producción, comercialización y distribución de la carne de vacuno se encuentra regulada por normas sanitarias estrictas y exigentes en comparación a otros países.
22. En Chile, es la Ley de la Carne (N°19.162) la que regula el sector e impone requisitos a los productores y distribuidores. La autoridad competente para velar por el cumplimiento de dicha ley es el Servicio Agrícola Ganadero ("SAG"), quien tiene controles preventivos, sujetando el inicio de actividades a autorizaciones, y represivo, haciendo visitas a terreno para fiscalizar el cumplimiento.

III. ANÁLISIS COMPETITIVO

A. Mercado

a. Mercado relevante

23. El mercado de producto consiste en la comercialización de carne de vacuno. De acuerdo a los antecedentes recabados en la investigación¹³ y la jurisprudencia comparada¹⁴, la carne de vacuno difiere significativamente de otros tipos de carne (como ave o cerdo) y, por ende, constituye un mercado separado y diferenciado. Si bien existen diversas alternativas plausibles para una posterior subdivisión de dicho mercado¹⁵, dada las características de la Operación, esta División estima que la definición exacta del mercado de producto puede quedar abierta¹⁶.
24. Ahora bien, sin perjuicio que la carne de vacuno constituya un único mercado, este producto se diferencia según el país de origen, pudiendo distinguirse dos segmentos¹⁷. El primero está compuesto por carne de vacuno proveniente de Paraguay y Brasil, considerada como carne de inferior calidad en razón de la raza del animal (Brahman,

¹³ Diversos actores de la industria que fueron entrevistados así lo afirmaron de forma unánime, v.g., Nota confidencial [8].

¹⁴ La Comisión Europea ha concluido que las carnes de vacuno, pollo y cerdo constituyen mercados distintos (Caso N° IV/M 1313-Danish Crwon/Vestjske Salgler, párrafo 29, Caso N°COMP/M.3968-SOVION/SÜDFLEISCH, párrafo 61).

¹⁵ Por ejemplo, carne de vacuno en general, incluyendo todos los cortes y formatos; carne de vacuno refrigerada, excluyendo la congelada, carne de vacuno según tipo de corte, entre otras.

¹⁶ Ello en línea con la jurisprudencia europea (ver casos N° COMP/M.5933 – Marfrig/Keystone y N° COMP/M.5705 – Marfrig Alimentos/Seara

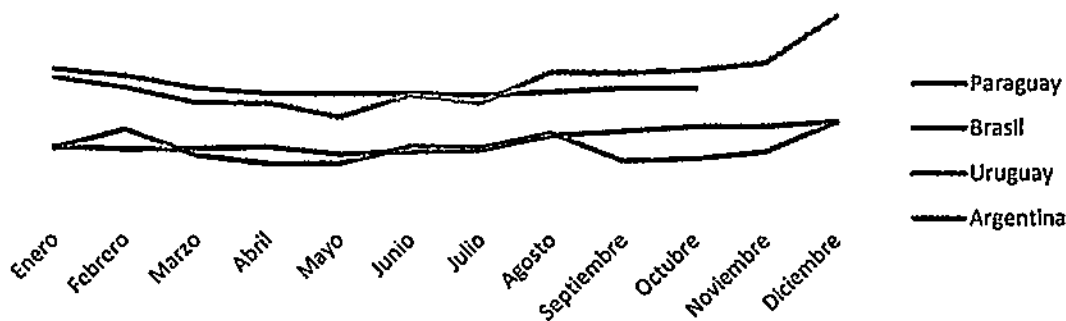
¹⁷ Respuestas a Ords. N°2011, 2012, 2014, 2015, 2016 y 2017, enviados por Nota confidencial [9].

Cebú)¹⁸. El segundo, lo compone la carne de Argentina, Uruguay y Chile, de raza mayoritariamente Angus, considerada de mejor calidad¹⁹.

25. La diferenciación de raza y consecuente diferencia en calidad, explica los menores precios de la carne proveniente de Paraguay y Brasil. Considerando que el precio es un factor relevante al momento de la elección del consumidor final, dicha diferencia en precios justifica el mayor consumo de carne de estos dos destinos en Chile²⁰.
26. Paraguay y Brasil son percibidos como competidores cercanos y sustitutos en el mercado de la carne de vacuno²¹, mientras que Argentina, Uruguay y Chile, se alejan de los dos anteriores y compiten cercanamente sólo entre ellos, siendo su carne un sustituto en menor medida.
27. En este sentido, el siguiente gráfico muestra la evolución del precio promedio mensual de carne de vacuno de marca JBS importada a Chile de los distintos países de origen para el año 2016.

Nota confidencial [12]

Evolución precio promedio mensual por kilo en USD por origen JBS



28. Tal como da cuenta el gráfico, los precios mensuales de Paraguay y de Brasil son similares entre sí. A pesar de variar en algunos meses, es posible apreciar que luego vuelven a converger.
29. Asimismo, queda manifiesta la diferencia entre los precios de Paraguay y Brasil, respecto de los correspondientes a Uruguay y Argentina, que se posicionan por sobre los primeros de forma persistente en el tiempo, reflejando claramente las dos segmentaciones de carne de vacuno.
30. Geográficamente, el mercado puede definirse como nacional, pues la oferta de Chile tiene características locales específicas que responden a la demanda interna. Ello, por el hecho de que sólo ciertos países cuentan con la autorización sanitaria para exportar a Chile²², determinando la oferta disponible.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Respuesta a Ords. N° 2014, Ord. Circ. 0055, 2011 y Ord. Circ. 0055, por parte de Nota confidencial [10].

²⁰ De acuerdo a declaración de Nota confidencial [11].

²¹ Ibid.

²² Listados de plantas autorizadas disponibles en: <http://www.sag.gob.cl/ambitosdeaccion/importaciones-0/115/registros> [última visita: 02/10/2017].

31. Adicionalmente, la presencia nacional de proveedores extranjeros es una ventaja competitiva, pues permite brindar mejor calidad de servicio a clientes finales, mejora la gestión de pedidos, genera posibilidades de desarrollar oportunidades de negocio, permite tener mayor cercanía con la posibilidad de responder rápidamente a problemas de calidad con el producto, entre otras²³. Lo anterior, refleja también el carácter nacional del mercado.

b. Barreras a la entrada

32. Para que un país pueda exportar a Chile debe contar con una autorización sanitaria que lo certifique como país habilitado, la que es difícil de obtener, pues requiere de una evaluación de las condiciones sanitarias internas y una comprobación de que el sistema sanitario en su totalidad funciona con estándares que el SAG estime apropiados. El proceso de habilitación de un país puede durar entre 3 a 5 años aproximadamente²⁴, y es costoso²⁵.
33. Si bien ello podría constituir una barrera significativa, actualmente Chile ha otorgado aprobación a la mayoría de los grandes exportadores de carne de vacuno a nivel mundial, esto es, Brasil, Paraguay, Estados Unidos, Australia, Uruguay y Argentina.
34. Adicionalmente, una vez que el país está certificado por el SAG, cada planta en particular debe obtener una autorización específica. Ello demora como máximo 12 meses. En general, y de acuerdo a antecedentes recabados durante la investigación, obtener dicha autorización no presenta dificultades significativas²⁶.
35. De acuerdo a información publicada por el SAG, actualmente Argentina cuenta con 18 plantas faenadoras habilitadas para la exportación a Chile, Brasil, con 54, Paraguay con 14 y Uruguay con 21.
36. Dado lo anterior, es posible afirmar que las barreras a la entrada son relativamente bajas una vez que el país de origen de la planta productora está aprobado por el SAG.

c. Participaciones de mercado y concentración

37. Según información acompañada por las Partes en la Notificación y aquella disponible en ODEPA, las participaciones de mercado medidas en venta pre y post Operación, son las siguientes:

Tabla 2
Participaciones de mercado

Nota confidencial [17]

	Pre operación	Post operación
JBS	[15-20%]	[10-15%]
Minerva	[10-15%]	[15-25%]
HHI	518,96	527,56
Delta HHI	8,60	

²³ Según declaraciones prestadas por diversos clientes e importadores Nota confidencial [13].

²⁴ Según declaración prestada por Nota confidencial [14].

²⁵ Nota confidencial [15].

²⁶ Según declaración de Nota confidencial [16].

38. Como es posible apreciar, la estructura del mercado en Chile no varía significativamente, en razón de las características de la Operación (Minerva adquiere las Empresas Target de JBS en determinados países que sólo exportan a Chile).
39. Sin perjuicio de ello, es relevante hacer presente que, dada la Operación, en Paraguay Minerva pasó a tener el 50% del mercado (representativo del 55% aproximadamente de la capacidad instalada de dicho país)²⁷ y JBS dejó de estar presente en él²⁸.

B. Riesgos

40. Diversos actores de mercado han mostrado preocupación por la concentración que se experimentó en Paraguay, debido a que Minerva pasó a controlar aproximadamente el 55% de la carne de vacuno que se exporta a Chile desde dicho país, obteniendo una posición significativa en la principal fuente de abastecimiento de carne de vacuno a nivel nacional²⁹.
41. Adicionalmente, algunos distribuidores locales de carne de vacuno han manifestado preocupación debido a la participación de Minerva en dicho segmento y sus planes de expandirse en él. En su opinión, Minerva está comercializando su propia carne a precios excesivamente bajos para la realidad del mercado y la Operación potenciaría dicha estrategia, teniendo efectos exclusorios de competidores³⁰.
42. Ahora bien, en opinión de esta División, para que este riesgo sea considerado anticompetitivo, debe tener el potencial de excluir a los distribuidores respecto a un insumo considerado como esencial para la distribución de carne – carne de vacuno paraguaya en este caso, sin que los afectados tuviesen la posibilidad de recurrir a proveedores alternativos.
43. A su respecto, y como se indicó, esta División pudo constatar que los mismos clientes consideran la carne de Brasil como sustituta de la carne de Paraguay, siendo posible sustituir una por otra en caso de existir un aumento del precio³¹. Las diferencias entre los precios promedio de carne de origen paraguayo y origen brasilero no difieren significativamente para el año 2016 (siendo en general en torno a los 0,2 dólares por kilo de carne). Algunos actores incluso reportaron precios más bajos para la carne brasileña.
44. En adición a lo anterior, es relevante indicar que en Brasil la Operación no tiene efectos, pues allí no se produce venta alguna de activos entre las Partes. Por ende, JBS seguirá siendo dueña de sus establecimientos de faena y desposte de carne de vacuno y continuará compitiendo con Minerva.
45. Junto con lo anterior, en dicho país, aparte de las 9 plantas autorizadas por el SAG para exportar carne de vacuno a Chile de propiedad de Minerva, existen otras 46 plantas locales autorizados para exportar a Chile de propiedad de terceros.
46. Por último, si bien la oferta de Paraguay se concentra fuertemente a raíz de la Operación, existen frigoríficos paraguayos alternativos a Minerva que actualmente

²⁷ Respuestas a Ord. Circ. N°0048, por parte de Nota confidencial [18].

²⁸ Según carta acompañada por las Partes, con fecha 31 de julio de 2017 (Ingreso Correlativo N°02966-17) la Operación se habría cerrado. Con el objeto de evitar que la Operación produjera efectos en Chile, las Partes presentaron a la FNE diversas medidas. La determinación de si lo realizado por las mismas constituye o no una infracción a las normas del DL 211, es objeto de una investigación independiente (Rol FNE F-92-2017).

²⁹ Respuesta a Ord. Circ. N°0048, por parte de Nota confidencial [19].

³⁰ Según declaraciones de Nota confidencial [20].

³¹ Respuestas a Ords. N°2017, 2014, 2015 y 2017.

exportan a Chile y que –junto a la oferta brasilera- representan un contrapeso ante un potencial ejercicio de poder de mercado por parte de Minerva.

47. En consecuencia, dada la sustituibilidad existente entre la carne brasileña y paraguaya y la existencia de frigoríficos alternativos tanto en Brasil como en Paraguay, esta División considera que la competencia tiene poder disciplinador suficiente, disminuyendo así los incentivos de Minerva a aumentos de precio y a potenciales riesgos exclusorios en nuestro país.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. Dadas las características del mercado de la carne de vacuno en Chile y las condiciones de los países exportadores de carne de vacuno hacia nuestro país, esta división ha llegado a la convicción de que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia en el mercado.
49. Por lo mismo, se recomienda aprobar la presente Operación en forma pura y simple, salvo el mejor parecer del señor Fiscal.

Saluda atentamente a usted,



FELIPE CERDA BECKER
JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES



DFR