



EN LO PRINCIPAL: Informa, solicita medidas correctivas que indica y formula requerimiento en contra de empresas distribuidoras de combustibles líquidos. **OTROSI:** Acompaña documentos.

H. COMISION RESOLUTIVA :

PEDRO MATTAR PORCILE, Fiscal Nacional Económico, con domicilio en Agustinas N° 853, piso 12, Santiago, a esa H. Comisión respetuosamente digo:

Que, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 27 del Decreto Ley N° 211, informo a esa H. Comisión los resultados de la investigación sobre el mercado de los combustibles líquidos y, al mismo tiempo, formulo requerimiento en contra de las empresas COMPAÑIA DE PETROLEOS DE CHILE S.A., en adelante COPEC, representada por don Jorge Bunster Betteley, ambos con domicilio en Agustinas N° 1382, Santiago; ESSO CHILE PETROLERA LTDA., en adelante ESSO, representada por don Alejandro Sanin Campillo, ambos con domicilio en Avenida Pedro de Valdivia N° 291, Providencia; SHELL CHILE S.A., en adelante SHELL, representada por don Francisco Mualim Tietz, ambos con domicilio en Avenida El Parque N° 5250, Ciudad Empresarial, Huechuraba; e YPF PETROLEOS TRASANDINO YPF S.A., en adelante YPF, representada por don Eduardo Pérez Cambet, ambos con domicilio en Avenida El Bosque Norte, N° 0177, piso 18, Las Condes, empresas que presentan comportamientos y prácticas de comercialización que distorsionarían o entorpecerían la competencia en el mercado de la distribución y venta de los combustibles líquidos, en la Región Metropolitana. Lo anterior, sobre la base de los antecedentes que paso a exponer:

I. INTRODUCCION.

1. Con fecha 29 de enero de 2001, los H. H. Diputados señores Ricardo Rincón y Antonio Leal denunciaron a esta Fiscalía una eventual concertación para aumentar los precios de los combustibles líquidos en que habrían incurrido, en la Región Metropolitana, COPEC, ESSO, SHELL e YPF, las cuales habrían elevado sus márgenes de comercialización, aún en el período de baja del precio del petróleo en el mercado internacional, encareciendo el precio de los combustibles al consumidor final. Una presentación en que se denuncia la persistencia de tal conducta fue interpuesta, con fecha 24 de octubre de ese mismo año, por el H. Diputado don Antonio Leal. Ambas denuncias constituyeron el origen de la investigación de que da cuenta este Informe.
2. El 29 de julio de 2002, cuando la etapa de investigación se encontraba avanzada, el mismo diputado Sr. Antonio Leal y el Consejero Regional de la Región Metropolitana, don Pedro Saitz, reiteraron similar denuncia; y, por último, con fecha 12 de septiembre de 2002, el H. Diputado Sr. Zarko Luksic, interpuso otra, similar en su contenido, aunque referida a fechas recientes.
3. También, se recibió una denuncia de don Luis Capdevilla Honorato, dueño de una estación de servicios ubicada en la comuna de Quinta Normal y de un estanque de almacenamiento en la comuna de Maipú, según la cual se habría producido, en su perjuicio, una concertación entre las grandes empresas distribuidoras de combustible, para la fijación de precios de venta predatorios en el sector en que funciona aquella estación. Aunque la investigación de esta denuncia proseguirá separadamente, algunos antecedentes suyos han sido considerados en este Informe.

4. En el curso de esta investigación, se solicitó informes a los organismos y empresas públicas del sector: Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Estadísticas, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Servicio Nacional del Consumidor y Empresa Nacional del Petróleo, en adelante la Enap, en particular, sobre el comportamiento de los precios de los combustibles líquidos expendidos en las distintas estaciones de servicio de la Región Metropolitana, indistintamente, durante el periodo comprendido entre los meses de febrero de 2001 y octubre de 2002. Asimismo, se solicitó informar a las empresas denunciadas, sobre la misma materia y sobre los tipos de contratos que mantienen con los distribuidores minoristas. Toda la información proporcionada consta en el expediente.
5. Sin perjuicio de lo anterior, esta investigación obedece, también, al encargo de la H. Comisión Preventiva Central, contenido en su Dictamen N° 876, de 30 de septiembre de 1993, en virtud del cual la Fiscalía Nacional Económica ha permanecido atenta al desenvolvimiento de este mercado.

II. DESCRIPCION DEL MERCADO DE LOS COMBUSTIBLES.

Por ser necesario para la investigación y teniendo en consideración que los hechos denunciados recaen en un mercado de servicios esenciales, el Fiscal Nacional Económico consideró fundamental que la investigación abordara el análisis de la estructura del mercado de los combustibles y sus principales características. Este análisis, necesariamente, consideró las diferentes etapas que componen dicho mercado: importación y refinación, distribución mayorista, que contempla el almacenamiento y el transporte, y distribución minorista.

1. Etapa de importación y refinación.

1.1. La oferta de los productos finales proviene de la refinación nacional de petróleo crudo, más las importaciones. En la primera industria, si bien existe libertad de acceso, sólo participa la Enap. Por tanto, si al volumen de sus operaciones de importación de productos refinados se suma la producción que de ellos hace dicha empresa, es indiscutible la posición dominante que ella ostenta en esta etapa.

1.2. Si bien el hecho que la oferta de refinados del petróleo de producción nacional esté, mayoritariamente, concentrada en una sola empresa (la Enap) no constituye un problema para la competencia en el sector, ya que no siendo aquélla suficiente para abastecer al mercado nacional y existiendo libertad para importar productos refinados - como en efecto ocurre - no se vislumbran, en esta etapa, barreras, sin embargo, también es cierto que la incidencia que las importaciones no realizadas por la Enap tienen en el volumen total de consumo no es muy significativa, pues las realizadas por las compañías mayoristas, representaron, durante el primer semestre de 2002, no más de un 18% del total consumido; y aquella libertad de importación podría no ser suficiente para asegurar una oferta competitiva de productos refinados, entre otras razones, debido a la posición dominante de la Enap y a ciertas limitaciones de acceso a las facilidades para importar combustibles. Además, la política de precios seguida por la Enap, que se basa en la paridad de importación relevante, es decir en el costo alternativo más barato que tendría su cliente si importara el producto para comercializarlo, ha desalentado las importaciones, por parte de otros distribuidores mayoristas, los cuales compran la mayor proporción de los productos a esa empresa, cuya participación en el volumen total vendido se acerca, actualmente, al 80%. Por otra parte, cabe señalar que, dada la necesidad de copar naves de capacidades cada vez mayores y de contar con terminales marítimos con una adecuada capacidad de transferencia, resulta económicamente inviable, a una distribuidora mayorista de tamaño mediano o pequeño, importar, por vía marítima, productos finales, lo cual explica, según datos de 1998, que Copec, Shell, Esso e YPF controlaran, directamente, sólo un bajo porcentaje de la capacidad de transferencia en terminales marítimos, específicamente un 27,3%, mientras que Enap controlaba el 50,2% de dicha capacidad. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el precio cobrado por la Enap equivale al de importación del producto refinado, con lo cual no habría aprovechamiento, por esta empresa, de su posición dominante.

2. Etapa de la distribución mayorista.

2.1. La distribución mayorista de combustibles líquidos es realizada, actualmente, por las empresas COPEC, ESSO, SHELL e YPF/Repsol. En el año 2001, la participación en el mercado de cada una de ellas y de TEXACO fue la siguiente:

PARTICIPACIONES DE MERCADO EMPRESAS DISTRIBUIDORAS REGION METROPOLITANA (año 2001)

Empresa	Volumen de ventas (en M ³)	Participación porcentual
COPEC	655. 035	51
ESSO	258. 065	20
SHELL	252. 649	20
YPF	104. 114	8
TEXACO	11. 708	1
TOTALES	1. 281. 571	100,0

Fuente: Superintendencia de Electricidad y Combustibles

2.2. Según datos del año 2001, proporcionados por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, un 42 % de las ventas de combustibles líquidos, por estas empresas, correspondió a ventas directas, en general orientadas a los mercados industriales, y un 52 % a ventas por intermedio de minoristas, orientadas al transporte de vehículos livianos y el consumo de kerosene para la calefacción. El resto correspondió a ventas directas a las propias empresas distribuidoras y a naves marítimas.

2.3. Sin perjuicio de la posición dominante de la Enap en las actividades de importación y refinación, existen varias circunstancias que pueden condicionar el grado de competencia entre las diferentes compañías de distribución mayorista, cuya consideración es de la mayor importancia para abordar este aspecto de la investigación.

2.4. Almacenamiento. Nos referimos, en primer lugar, a la capacidad de almacenamiento, específicamente al mayor o menor acceso que tienen las compañías distribuidoras mayoristas a las facilidades de acopio, las cuales implican, además, que los almacenes deben estar, en lo posible, cerca de los centros de consumo y los terminales portuarios, elemento clave para hacer posible la participación de las empresas en la comercialización de los combustibles líquidos. Al respecto, sin perjuicio de que los distribuidores mayoristas más importantes -Copec, Shell y Esso- cuentan con una capacidad de almacenamiento propia, que se concentra en la zona norte del país, actualmente, de la capacidad de almacenamiento nacional de combustibles, que corresponde en un 93% a combustibles líquidos, la Enap posee la mayor proporción (73%), que mantiene parcialmente (8,3%) abierta a los distribuidores mayoristas, quienes pueden acceder a ella a través de su filial Emalco, la cual no tiene presencia en la zona norte. No obstante esta constatación, según un estudio de la Universidad de Chile, de la capacidad de almacenamiento de productos limpios de Emalco, a julio de 1999, más del 80% estaba contratada con los refinadores nacionales (Petrox, RPC, filiales de la Enap). A dicha circunstancia, debe sumarse la escasez de terrenos adecuados para instalar grandes estanques de almacenamiento y la imposición de restricciones legales y reglamentarias que recaen en aspectos básicos de su instalación y operación, las cuales limitan el acceso al mercado y, por tanto, la cantidad de empresas distribuidoras, con un evidente efecto sobre la competencia. En efecto, en la Región Metropolitana, sólo es posible autorizar la instalación y funcionamiento de esos terminales y plantas de combustibles en la zona de Maipú, pero, incluso en dicha zona, ya no es factible, por falta de capacidad disponible de almacenamiento, su incremento. Todas estas restricciones actúan como barreras de entrada a este mercado, las cuales significan costos hundidos que desincentivan el ingreso de nuevos competidores al mercado de la distribución de combustibles

líquidos, en la Región Metropolitana. En la medida que algunas de tales limitaciones, como la autorización para emplazar nuevos estanques de almacenamiento, equivalen a virtuales prohibiciones, se podría hablar de barreras legales o administrativas que impiden, en la práctica, el acceso a competidores potenciales que podrían abastecerse de combustibles a costos competitivos. Un caso excepcional, y ejemplar, al respecto, es el de don Luis Capdevilla Honorato, dueño de una estación de servicios ubicada en la comuna de Quinta Normal y de su propio estanque de almacenamiento, quien, tras un juicio ordinario, logró obtener autorización para instalar su propio estanque, en Maipú, abasteciéndose directamente de la Enap, al mismo precio que el resto de las distribuidoras y que, sin embargo, vende el combustible, en su estación de servicio, a precios sustancialmente más bajos que los de la Región Metropolitana y de la Zona Poniente, donde aquélla está ubicada. Esta situación de excepción, muestra la importancia que revisten el tipo de barreras referidas, para la determinación del precio final del mercado y, por ende, el impacto favorable del ingreso al mercado de nuevos competidores.

2.5. Transporte. En cuanto al transporte de los combustibles líquidos desde las refinerías nacionales o desde los puntos de recepción marítima hacia los centros de consumo, se observan los siguientes sistemas: a) el de oleoductos, que constituyen el medio de transporte más importante. Cabe hacer presente que, de acuerdo a la legislación vigente, en la actualidad, solamente la Enap puede instalar nuevos oleoductos, mediante la constitución de servidumbres legales. El sistema está compuesto por los siguientes oleoductos: i) el de la XII región, que es de uso exclusivo de la Enap; ii) el de la zona central, que comprende dos oleoductos (poliducto), uno de los cuales es de propiedad y uso exclusivo de la ENAP y el otro – SONACOL, sociedad anónima de propiedad de la ENAP, COPEC, SHELL y ESSO- que presta servicios de transporte a las refinerías y las empresas distribuidoras mayoristas de combustibles y gas licuado; y iii) el sistema que une la descarga y almacenamiento entre la V Región y la Región Metropolitana, que otorga servicios a la Enap y las distribuidoras de combustibles y gas licuado de manera abierta; b) por su parte, el transporte marítimo permite la distribución de los combustibles a los centros de consumo del norte y sur del país en que no existe un sistema de oleoductos; y c) el transporte terrestre surte de productos a los mercados de la IV región y de la zona sur donde existen pocas facilidades de terminales marítimos y de almacenamiento.

3. Etapa de la distribución minorista.

3.1. La distribución minorista de los combustibles líquidos se realiza mediante una red de estaciones de servicio que son de propiedad de los propios distribuidores mayoristas o de otras personas.

3.2. La integración vertical de las compañías distribuidoras mayoristas en el mercado minorista ha aumentado notablemente en los últimos años. Este proceso tiene correspondencia con los tipos de relación contractual que se establecen entre las empresas distribuidoras y los operadores de las estaciones de servicio:

- a) Los distribuidores minoristas que actúan como revendedores del combustible que han comprado a las empresas distribuidoras, fijan los precios finales al público y toman las decisiones comerciales y de gestión de la respectiva estación de servicio. En este caso, si dichos distribuidores son independientes, sería de muy difícil ocurrencia el establecimiento de acuerdos de precios de amplia cobertura geográfica. Pero, en los casos en que los distribuidores operan como comisionistas o mandatarios de las empresas distribuidoras, son éstas quienes, finalmente, fijan los precios finales al público y la ganancia del minorista está asociada a un margen, por litro de combustible vendido, o bien a metas o volúmenes de venta de los diferentes productos.
- b) Hay distribuidores minoristas independientes que son propietarios de los terrenos en que están instaladas y operan las estaciones de servicio, pero comodatarios de los estanques y los surtidores de que es dueño el distribuidor mayorista, que ha construido la respectiva estación, con quien, además del comodato, suscriben un contrato de suministro de combustibles. Es frecuente, en estos contratos, la imposición de una serie de exigencias al minorista, cuyo incumplimiento determina que éste deba arrendar el bien de que es propietario a la compañía distribuidora, que le pagará una renta fija, previamente establecida en el mismo contrato de concesión.

- c) Progresivamente, las grandes empresas distribuidoras están interviniendo en el mercado de la distribución minorista, mediante la instalación de estaciones de servicio de su propiedad explotadas por arrendatarios, con los cuales, además del arrendamiento, celebran un contrato de distribución, o por consignatarios a quienes pagan una comisión sobre el precio de venta al público, determinado por las empresas (dada el alza paulatina de los cánones de arrendamiento de los inmuebles, cada vez más distribuidores minoristas independientes aceptan el ofrecimiento de las empresas, para transformarse en consignatarios o comisionistas suyos); y, también, mediante la creación de sociedades comerciales subsidiarias destinadas a explotar, por cuenta de las compañías, las estaciones de servicios.
- d) También, se celebran contratos de usufructo, en virtud de los cuales el propietario del terreno y de las instalaciones pasa a ser nudo propietario, constituyéndose la compañía en una usufructuaria que arrienda o entrega en consignación y depósito la estación de servicio al mismo nudo propietario o a un tercero.
- e) Incluso, hay casos en que la empresa distribuidora es arrendataria de la estación de servicio y la subarrienda al operador, que explota por cuenta propia la instalación y revende el combustible, pagando a la distribuidora una renta de arrendamiento.
- f) Los diferentes tipos de contrato que se celebran entre los distribuidores mayoristas y minoristas independientes de combustibles también dan cuenta de la existencia de costos de transacción que, para las compañías mayoristas, implican utilizar la red de distribución minorista para llegar con su producto al público final. Dichos costos de transacción dicen relación con la existencia de una doble marginación en el canal de distribución, la existencia de externalidades negativas entre distribuidores minoristas de la misma marca y la de un potencial comportamiento oportunista por parte de los minoristas, que pudiera afectar la calidad y/o el prestigio de la marca del distribuidor mayorista. La existencia de estos costos de transacción favorece la tendencia de las compañías distribuidoras hacia la integración vertical con el canal de distribución minorista, lo que reduce el número de estaciones de servicio independientes.

3.3. Una constatación que dice relación directa con los objetivos de esta investigación es que, en la medida que aumenta la integración vertical entre distribuidores mayoristas y estaciones de servicio, estas últimas, predominantemente, tienden a replicar las políticas de precios de aquéllos. Ello no quiere decir que la integración vertical, necesariamente, perjudique los precios al consumidor final. Si las compañías distribuidoras son competitivas, dicho fenómeno debiera favorecer a los consumidores finales, por la vía de los menores precios, que se obtienen mediante la eliminación de los costos de transacción a que se ha aludido en el párrafo anterior. Mas, en presencia de conductas anticompetitivas, por parte de los distribuidores mayoristas, en un contexto de integración vertical, dichas conductas se reflejarán tanto en mayores precios a los consumidores, cuanto en la existencia de barreras a la entrada de eventuales nuevos competidores en el mercado de la distribución minorista.

4. El mercado de los combustibles líquidos en la Región Metropolitana.

4.1. Como se desprende del Dictamen N° 876, de 1993, de la H. Comisión Preventiva Central, en la Región Metropolitana, la integración vertical de las grandes distribuidoras en el mercado minorista era, en 1991, la que se indica a continuación:

1991

Operadores de estaciones de servicio que son propietarios de las mismas	16,72 %
Operadores independientes de estaciones de servicio que son arrendatarios	40, 87 %
Operadores de estaciones de servicio que son comisionistas de empresas distribuidora	42, 41 %

4.2. Sin embargo, de acuerdo a la investigación realizada por esta Fiscalía Nacional Económica, en la actualidad la presencia de integración vertical, en diversos grados, en la Región Metropolitana, sobrepasa el 90%. En efecto, según se desprende de la información proporcionada por las propias distribuidoras, en el mes de octubre de 2002, la cual consta de fojas 656 a 678 del expediente, sólo un 7,3% de las estaciones de servicio son operadas por distribuidores independientes que son los propietarios de los terrenos y de las instalaciones de aquéllas; por propietarios de los terrenos, pero comodatarios de los estanques surtidores u otros bienes de que es dueña la empresa distribuidora; o bien, son operadas por distribuidores que son arrendatarios de la empresa distribuidora, la cual es usufructuaria del bien. En cambio, el 92,7% de las estaciones presentan una de las siguientes modalidades contractuales que configuran diversos grados de integración vertical: i) son de propiedad de las compañías distribuidoras, siendo operadas por arrendatarios, consignatarios o comisionistas (40%); ii) son explotadas por empresas relacionadas, filiales o subsidiarias de aquéllas (16.6%); iii) su usufructuaria es la compañía distribuidora, que la explota, en virtud de un contrato con el nudo propietario (8,5%); o bien, iv) su arrendataria o concesionaria es la compañía distribuidora (27.6%).

4.3. En el análisis del mercado de los combustibles líquidos en la Región Metropolitana, este es un aspecto de la mayor relevancia para las conclusiones del presente Informe, puesto que el alto y creciente grado de control vertical que las empresas distribuidoras mayoristas están teniendo en la distribución al consumidor final les permite replicar, con mayor fuerza, sus propias políticas de precios en dicha etapa. Esta realidad, unida a la existencia de barreras a la entrada, tanto a nivel de la importación y del transporte (caracterizado, en la zona central, por la existencia de SONACOL), y a las limitaciones geográficas para la instalación de grandes estanques de almacenamiento, constituyen condiciones necesarias favorables a la aplicación de políticas que permiten extraer rentas excesivas, dado el poder de mercado de que disponen las compañías distribuidoras mayoristas.

4.4. Ventas totales de las compañías distribuidoras de combustibles. De acuerdo lo estableció la investigación, las ventas totales de las compañías distribuidoras de combustibles, en la Región Metropolitana, experimentaron, en general, una importante disminución en el año 2001 (-26%). En particular, la venta de combustibles a través de las estaciones de servicio, que representa más de la mitad de la venta de combustibles en la Región, experimentó una caída aún más pronunciada (-29%). En el año 2002, de acuerdo con las cifras actualizadas al mes de agosto y realizando una proyección para el resto del año, las ventas totales llegarán a niveles levemente inferiores a los del año 2000. (Ver Cuadro N° I del Anexo de este Informe). En un contexto competitivo, esta situación de restricción de la demanda debería haber provocado una disminución o, a lo más, una mantención de los márgenes de comercialización de las empresas, debido a la competencia originada por una menor demanda. Sin embargo, como veremos más adelante, los márgenes, por el contrario, aumentaron y se sostuvieron en el tiempo.

4.5. En el año 2000, Copec exhibió la mayor participación de mercado en la venta de combustibles a través de estaciones de servicios en la Región Metropolitana, con un 51% del mercado, mientras que las ventas de Esso y Shell representaron, respectivamente, el 19% y el 20%, de las ventas totales de ese año, respectivamente. Por su parte, YPF y Texaco mostraron una participación mucho menor, de un 8% y 1% respectivamente. (Ver Cuadro N° III del Anexo). Las participaciones de mercado de las cuatro primeras compañías señaladas son muy similares en el periodo 2000 – 2002.

4.6. Por último, en relación con los tipos de combustibles vendidos en las estaciones de servicio de la Región Metropolitana, se observa que, en el año 2002, la participación de mercado es la siguiente: gasolina de 93 octanos: 31%; gasolina de 95 octanos: 26%; gasolina de 97 octanos: 16 % y diesel: 20%; el 6 % restante corresponde al kerosene doméstico. Estas cifras muestran una disminución en la demanda de la gasolina de 97 octanos y su reemplazo por la de 95 octanos, al mismo tiempo que un aumento de la demanda de 93 octanos, debido a la sustitución de la gasolina con plomo. (Ver cuadro N° II del Anexo).

4.7. La conclusión que, directamente, se desprende del análisis de la estructura del mercado de los combustibles líquidos, tanto a nivel nacional como en la Región Metropolitana, es que dicho mercado se encuentra altamente concentrado. Particular relevancia reviste, para los efectos de la factibilidad de posibles acuerdos destinados a la fijación uniforme de los precios al consumidor final, el grado de concentración que se observa en la fase de la distribución mayorista, la existencia de significativas barreras a la entrada ya señaladas, la exclusividad

otorgada a la Enap para la instalación de nuevos oleoductos, así como el control del poliducto San Fernando a Maipú por esa empresa y dos grandes distribuidoras, a lo cual debe añadirse el ya aludido fenómeno de la progresiva integración vertical de las grandes empresas distribuidoras en la fase de la distribución minorista. La conjunción de estas características puede, objetivamente, dar pie a una elevación artificiosa y abusiva de los precios al público, lo cual obliga a los organismos de defensa de la libre competencia a ejercer las funciones correctivas que les confiere la legislación vigente. Además, el poder de mercado de los distribuidores existentes es suficientemente alto como para que la concentración y el control del mercado, mediante la integración vertical o por la vía fusiones de empresas, tienda a reforzarse en el tiempo (como lo demuestra la adquisición de APEX por COPEC), tanto debido al control de infraestructura básica y de centros de almacenamiento, cuanto por la mayor diversificación de clientes y capacidad financiera que dichos fenómenos implican.

III. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION RELATIVOS A LOS AUMENTOS DE PRECIO.

En relación con los hechos que originaron las denuncias sobre el eventual acuerdo entre las compañías distribuidoras, es decir, los aumentos de los precios de los combustibles líquidos al público consumidor, los antecedentes obtenidos en la investigación son los siguientes:

1. Componentes del precio de venta de los combustibles al público.

1.1. El precio final de las gasolinas a los consumidores resulta, en general, de una combinación del precio a que las compañías compran combustibles a la Enap, el precio de paridad de ésta o precio base, el efecto del Fondo de Estabilización del Petróleo, en adelante FEPP, los costos medios de almacenaje y transporte, el impuesto específico a los combustibles y el margen bruto de comercialización, a lo cual se debe agregar el IVA que pagan los consumidores en el precio final. Entre los componentes señalados, conviene referirse, brevemente, al FEPP, el precio de Venta de la Enap y el margen bruto de comercialización.

1.2. El FEPP es un mecanismo que define el porcentaje de las alzas de precios del crudo importado que debería ser traspasado al público, cuyo objetivo es mantener cierta estabilidad en los precios de los derivados del petróleo en el mercado nacional y que opera con dos tipos de precios: i) los precios de paridad de importación, que se refieren a la cotización promedio semanal observada en los mercados internacionales de combustibles, cuya determinación corresponde a la Comisión Nacional de Energía; y b) los precios de referencia, determinados por el Ministerio de Economía, los cuales consideran un precio de referencia intermedio (PRIn), un precio de referencia superior (PRSu) y uno inferior (PRIf). De acuerdo con la legislación vigente, los precios de referencia intermedios calculados no pueden diferir en más de un 20% del promedio de paridad observado durante los 12 meses anteriores.

1.3. En cuanto al precio de venta de la Enap a los distribuidores, en la actualidad, esa empresa anuncia, semanalmente, los precios a que venderá los combustibles durante la semana siguiente. Se supone que las variaciones anunciadas debieran reflejarse en las que experimentarán los precios al público. No obstante, lo anterior supondría que no existen desfases entre el tiempo de compra de los combustibles por los distribuidores mayoristas a la Enap y la venta de los mismos a los consumidores.

1.4. Por último, el margen bruto de comercialización, que incluye tanto el margen del distribuidor mayorista como el del minorista, resulta de la diferencia entre el precio de venta final al público y el precio de venta a los distribuidores mayoristas, más los costos de almacenamiento y transporte en que deben incurrir las compañías.

2. La investigación.

2.1. Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación tuvo por objeto determinar el grado en que la variación de los precios al público de los diferentes combustibles que se expenden en la Región Metropolitana correspondió a las variaciones experimentadas por los precios a que la Enap vendió esos productos a las compañías distribuidoras mayoristas, con la finalidad de establecer si existe fundamento para sostener la existencia de una concertación de precios de venta al público.

2.2. El análisis se realizó sobre la base de las encuestas de precios que el Sernac realiza, semanalmente, a 50 estaciones de servicio en Santiago, y de los precios de venta de la Enap a los distribuidores mayoristas de combustibles, en su planta de almacenamiento de Maipú. Dada la disparidad de las fechas en que se realizaron las encuestas, por el Sernac, y para trabajar con una información homogénea, que permitiera determinar las variaciones semanales en los precios, se seleccionó una muestra de aquellas encuestas, con 47 datos consecutivos, entre el viernes 2 de febrero de 2001 y el miércoles 19 de diciembre del 2001, y con 39 datos, entre el 7 de enero de 2002 y el 7 de octubre de 2002. Con estos datos semanales se procedió a realizar un análisis de la evolución de los precios de venta al público, su relación con los anuncios semanales de la Enap y su volatilidad. Asimismo, se realizó un análisis de la evolución, tendencia y volatilidad que observó el margen de distribución bruto, durante el mismo periodo.

3. Aplicación del FEPP.

Los precios de los combustibles al público observados muestran un grado importante de independencia, respecto a las fluctuaciones internacionales del precio. Comparando los precios de paridad de importación a los que la Enap vende a las compañías distribuidoras de combustibles con los precios de venta al público, se observó que, con la aplicación del FEPP, se disminuyó la volatilidad de los precios al consumidor a casi la mitad de la que se habría observado de no existir este mecanismo.

4. Comportamiento de los precios y de los márgenes de distribución en el conjunto de la muestra.

4.1. Al comparar las variaciones semanales de los precios al consumidor, para cada tipo de combustible, con las variaciones semanales de los precios de venta de la Enap a las compañías distribuidoras, se tuvo en cuenta, como hipótesis de trabajo: i) que, en la medida que la correlación entre los cambios en los precios de venta al público y los cambios en los precios que la Enap cobra a las empresas distribuidoras es positiva (es decir, que ambas se mueven en el mismo sentido) y de una magnitud importante, sería posible presumir que los movimientos en los precios al público obedecen, principalmente, a una variación en sus costos; y ii) que, en la medida que los cambios en los precios de venta al público tienden a presentar volatilidades disímiles entre las diferentes compañías distribuidoras (la volatilidad proviene, por una parte, de la volatilidad de los precios a los que compran los combustibles a la Enap y, por otra, del propio manejo de sus políticas comerciales), tampoco existiría concertación en la fijación de los precios al público, pues de ser así se debería observar, necesariamente, una volatilidad muy similar entre las diferentes marcas.

4.2. Se observó que, durante el periodo de febrero a diciembre de 2001, los precios de venta al público y los precios de venta de la Enap experimentaron una variación promedio muy similar (levemente negativa), tanto para el caso de las gasolinas como para el diesel, según se desprende de la primera parte del Cuadro IV del Anexo de este informe. La correlación entre los cambios de ambos, en el año 2001, es positiva y relativamente alta, pues existe en sobre el 83% de los casos. Por otra parte, respecto de cada tipo de combustible, las variaciones en los precios de venta al público muestran una mayor volatilidad que las variaciones experimentadas por los precios de la Enap. De estos resultados, respecto al año 2001, podría deducirse que, en principio, los cambios en los precios de venta al público habrían correspondido a variaciones de costos y que los antecedentes disponibles no serían suficientes para acreditar un comportamiento concertado de las distribuidoras para determinar la trayectoria de los precios. Sin embargo, como se verá más adelante, a mediados de 2001, se produjo un cambio en las tendencias aludidas, en un sentido que valida la hipótesis de concertación de precios.

4.3. Durante el período enero- septiembre de 2002, se observó una correlación alta entre las variaciones de los precios de venta de la ENAP y las de los precios al público, incluso mayor que en 2001, como se desprende de la segunda parte del Cuadro IV del Anexo. Los incrementos en los precios de venta al público continuaron siendo menores que las alzas de precios anunciadas por la ENAP y la volatilidad de las variaciones de los precios de venta al público nuevamente fue mayor que la experimentada por los anunciados por la ENAP. En este sentido, teniendo en cuenta estos datos, correspondería confirmar las apreciaciones anteriores,

respecto a la dificultad para sostener la existencia de una tendencia a prácticas de incrementos de precios por sobre los costos, de modo sostenido, aun cuando aquéllos han tendido a incrementarse ligeramente por sobre éstos.

4.4. Por su parte, del análisis de los márgenes de distribución obtenidos, semana a semana y en promedio, por las distribuidoras, se desprende que el mayor margen lo obtienen en la venta de la gasolina de 93 octanos, mientras que el menor lo obtienen en la venta de diesel, como lo muestra el Cuadro V del Anexo de este Informe.

4.5. Durante el período de enero a septiembre de 2002, destaca un incremento en los márgenes de distribución, de entre un 10 y un 25%, respecto a los observados durante el año 2001, como se desprende de la segunda parte de ese mismo Cuadro.

5. Análisis de un eventual comportamiento asimétrico

Para contrastar la hipótesis de un comportamiento asimétrico, es decir, de diferencias en las variaciones de los precios de venta a público cuando los precios de la Enap experimentan alzas, en contraposición a cuando éstos experimentan disminuciones, y la eventual relación de tales diferencias con cambios en los márgenes de distribución, se procedió a separar la serie de datos de cada tipo de gasolina y diesel en dos subgrupos, dependiendo de si, en la respectiva semana, se experimentaron alzas positivas mayores o iguales a cero en los precios que anuncia la Enap, o bien disminuciones correspondientes a los anuncios de baja en estos precios. Los resultados fueron los siguientes:

5.1. Se determinó que, en el año 2001, cuando los precios de las gasolinas aumentaron, el incremento de los precios anunciados por la Enap fue mayor que el aumento promedio experimentado por los precios al público (primera parte del Cuadro VI del Anexo). Además, se pudo constatar que, en este caso, la correlación entre las variaciones de los precios al público y los precios anunciados por la Enap fue menor a la que se había observado en el total de la muestra (ver Cuadro IV), lo que puede deberse a que no siempre que los precios semanales anunciados por la Enap aumentaron lo hicieron también los precios al público y a que, incluso, hubo ocasiones en que estos descendieron. Sin embargo, en la investigación se determinó que aquella correlación varió en el periodo de enero a septiembre de 2002, pues, ahora, cuando los precios de las gasolinas aumentaron, el incremento fue mayor en los precios al público que en los anunciados por la ENAP (segunda parte del Cuadro VI del Anexo),

5.2. En el año 2001, en los casos que los precios de los combustibles experimentaron disminuciones semanales, éstas fueron, en promedio, más acentuadas en los precios anunciados por la Enap que en los precios de los combustibles en las estaciones de servicios (primera parte del Cuadro VII del Anexo), como resultado de lo cual el coeficiente de correlación también bajó, en relación al total de la muestra, aunque resulte ser mayor que en el caso de la muestra que contiene solo variaciones mayores o iguales a cero. Por su parte, en lo que respecta al periodo de enero a septiembre de 2002, se determinó que, las rebajas de precios anunciadas por la ENAP fueron casi íntegramente traspasadas a los consumidores, como se desprende de la segunda parte del Cuadro VII del Anexo.

5.3. En conclusión, los aumentos en los precios de venta anunciados por la Enap, que inicialmente se tradujeron en aumentos en los precios de venta al público, pero en menor medida que aquéllos, fueron seguidos, durante enero a septiembre de 2002, por incrementos de precios de venta al público que tienden a ser mayores que los anunciados por la Enap; mientras que las rebajas, que durante 2001 fueron seguidas de disminuciones de los precios al público, en un porcentaje menor, ahora han sido transmitidas casi íntegramente a los consumidores, circunstancia que implica una tendencia a un incremento de los precios finales, por sobre los costos.

5.4. Además, se constató una leve asimetría en el diferencial de las volatilidades de los precios de venta al público y de los anunciados por la Enap, siendo mayor en la muestra que contiene alzas de precios que en la que contiene las variaciones negativas.

5.5. En cuanto se refiere a los márgenes obtenidos por las empresas distribuidoras, como lo muestra el cuadro VIII del Anexo del Informe, al analizar estos márgenes se desprende que, cuando los precios anunciados por la Enap aumentaron, el margen de distribución experimentó,

en promedio, una leve variación negativa, mientras que cuando aquéllos disminuyeron, hubo un aumento promedio en los márgenes de distribución. Sin embargo, en esta última circunstancia, el incremento ha sido ostensiblemente mayor en el año 2002. Por otra parte, si, en general, la volatilidad de los márgenes resultó ser menor cuando los precios de la Enap disminuyeron, en el curso de este año, aquélla disminuyó bruscamente, respecto al año 2001, siempre que la ENAP aumentó sus precios de referencia.

5.6. Todo ello manifiesta que, tras el incremento de los márgenes durante el segundo semestre del año 2001, se genera una tendencia a la estabilización de los márgenes de distribución (considerando periodos semestrales). Esta tendencia se ha mantenido “exitosamente”, hasta la fecha, más allá de sus fluctuaciones mensuales. El único sector geográfico en el cual esta estrategia no se ha podido sostener es en la zona Poniente de Santiago, caracterizada por la presencia de un distribuidor que, para abastecerse, es independiente de cualquier intermediario distribuidor, puesto que lo hace directamente desde la ENAP y tiene sus propios estanques de almacenamiento.

5.7. Los resultados obtenidos indican que las compañías distribuidoras de combustibles tienen políticas de fijación de precios que tienden a mantener sus márgenes, aplicando lógicas diferentes según se vean enfrentadas a alzas o a disminuciones en los precios de compra a la Enap, observándose mayor “disciplina” en los precios y mayores márgenes cuando los precios de venta anunciados por la Enap disminuyen que cuando aumentan.

6. Análisis por sub periodos.

6.1. A comienzos del año 2001, simultáneamente a la entrada en operación de la nueva forma de cálculo del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP), la Enap modificó su política de anuncio de los precios, que se tradujo en anuncios semanales de las variaciones que experimentarían los precios al público, en función de los cambios en los precios internacionales y la operación del FEPP. Se observa, entonces, que los márgenes brutos de comercialización de las gasolinas, en todos sus octanajes, exhibieron una evolución bastante diferenciada durante el año, aunque no en el caso del diesel, el cual presenta un perfil más bien parejo. En efecto, en el primer semestre de ese año, se produjo una baja inicial del margen, para luego tender a un alza y a una disminución posterior. Sin embargo, a partir de julio, estos márgenes experimentaron un alza importante y sostenida, para tender a estabilizarse a partir de octubre (Cuadro N° IX y Gráfico N°1 del Anexo). Como se desprende de los antecedentes contenidos en estas referencias, el sostenimiento de este margen más elevado es la característica más relevante, durante el periodo de ampliación de la muestra original, hasta octubre de 2002.

6.2. En un análisis más detallado, se pudo observar una asimetría en el comportamiento de los precios de venta al público, frente a anuncios de la Enap, de alzas o de bajas en el precio de referencia. Considerando esa circunstancia, se realizó una división temporal de la muestra, en sub- periodos, correspondiendo el primero de ellos al tramo de febrero a junio del 2001 y el segundo al de julio a diciembre del mismo año. Esta operación se realizó, también, respecto al año 2002. (Cuadros X- A, X- B, X- C y X- D del Anexo de este Informe).

a) Respecto a los precios, se tiene entonces, que en el primer semestre del año 2001 las variaciones de los precios de venta de gasolina al público y de los precios anunciados por la Enap fueron levemente positivas y de magnitud casi idéntica. En tanto, la volatilidad de los precios al público resultó ser más alta que la que presentó la variación de los precios de venta de la Enap. En cambio, en el segundo semestre de ese año, el promedio de las variaciones del precio de las gasolinas fue negativa y levemente superior, para el caso de los precios anunciados por la Enap. En este período, las variaciones de los precios al público fue más dispersa que las de los precios de venta anunciados. Ahora bien, en lo que respecta al sub período enero - junio de 2002, hay un comportamiento análogo al del primer semestre del año 2001, con una fuerte reducción de la volatilidad de las variaciones. Y en el periodo comprendido entre julio y septiembre del año en curso, se observa una acentuación de dicho comportamiento, con incrementos de precios por sobre los costos y una volatilidad aún menor.

- b) Los márgenes de distribución en todos los tipos de combustibles, en el año 2001, fueron, en promedio, mayores en la segunda mitad del año, en tanto que la volatilidad que presentaron se mantuvo en ese sub período. Ahora bien, en cuanto respecta a los antecedentes correspondientes al año 2002, se observa que los márgenes de distribución han tendido a mantenerse en los mismos niveles que alcanzaron durante el segundo semestre del año 2001 y que el coeficiente de variación se redujo sustancialmente, a partir de julio de este año. En particular, si se tiene en cuenta la información contenida en el cuadro N° IX del Anexo, destaca el importante ajuste realizado entre julio y agosto de 2002, que condujo dichos márgenes a valores similares a los de abril de 2002.
- c) En síntesis, comparando estos sub- períodos, resulta un mayor diferencial entre las volatilidades de los precios al público y los anunciados por la Enap en el primer semestre de 2001, acompañado por un menor margen de distribución. El mayor margen de distribución que se constató, en promedio, en el segundo semestre de ese año, estuvo, a su vez, acompañado por un mayor grado de correlación entre las variaciones de los precios anunciados y los precios en las estaciones de servicio. Por su parte, en el periodo de enero a septiembre de 2002, se constata un comportamiento de persistencia e, incluso, de acentuación de dichos márgenes de distribución, que se rompe en los meses de junio y julio, pero que vuelve a manifestarse en el mes de agosto.

7. Análisis por sectores geográficos en Santiago.

Es necesario advertir que las diferencias de precios que se presentan en los diversos sectores geográficos de la capital, dicen relación con las correspondientes diferencias en la demanda de los diversos tipos de combustibles, en cada uno de aquéllos, determinada, a su vez, entre otros factores, por las características socioeconómicas de la población, la actividad económica predominante, los tipos de medios de transporte, etc.

7.1. Al analizar los precios en los sectores geográficos de Santiago donde se ubican las diferentes estaciones de servicio comprendidas en la encuesta del Sernac, se estableció que, en general, en el año 2001, todos tuvieron la misma variación promedio, durante todo el periodo, la cual fue levemente inferior a la variación negativa observada en los precios de venta anunciados por la Enap. (Cuadro N° XI del Anexo). Sin embargo, el sector céntrico de la capital exhibe la más alta dispersión, debido a la heterogeneidad de los demandantes, y el sector Norte presenta la menor volatilidad, debido a la mayor homogeneidad de los demandantes, que son, en gran medida, empresas de transporte y pequeñas industrias. Los sectores Sur, Poniente y Oriente presentan una volatilidad similar en el cambio de los precios. Por su parte, en el periodo enero a septiembre de 2002, se presentó, en todos los sectores geográficos considerados, el mismo ajuste de precios, con una volatilidad muy similar, excepto en la zona Oriente de la capital (Cuadro N° XII del Anexo). Además, durante 2002, la volatilidad se reduce y se ajustan los precios, en todas las zonas, en las mismas proporciones, con excepción de la zona Oriente, donde originalmente eran más altos.

7.2. Al analizar los márgenes de distribución por sector geográfico, se estableció que, en el año 2001, el sector céntrico presenta el menor margen promedio en todo el período, a la vez que la menor volatilidad del mismo (Cuadro N° XIII -A del Anexo). Por el contrario, el sector Norte exhibe el mayor margen de distribución promedio, aunque no se observan diferencias sustantivas en la volatilidad exhibida, en relación al resto de los sectores (a excepción, por supuesto, del sector céntrico). En todo caso, las diferencias de márgenes entre sectores eran de un 10%, en promedio. En cambio, como se desprende del Cuadro N° XIII- B del Anexo de este Informe, se constató que, durante el período de Enero a Septiembre de 2002, los márgenes de distribución se han elevado en todos los sectores geográficos considerados, con la sola excepción de la zona Poniente de Santiago, en la cual opera la estación de servicio de propiedad de don Luis Capdevilla Honorato, quien es un distribuidor independiente, con abastecimiento directo de la Enap. Así, las diferencias de márgenes entre sectores, alcanzan, durante el año 2002, a un 50%, en promedio, si se considera la zona Poniente; sin embargo, esta diferencia disminuye a un 20%, si se excluye la zona Poniente. Cabe hacer presente que, en la investigación de la denuncia interpuesta por el señor Capdevilla, se ha logrado establecer que los precios cobrados por sus estaciones de servicio competidoras tienden a seguir a los de la suya, durante los últimos 6 meses del presente año, y que, por lo tanto, son muy inferiores a los del resto de las estaciones de servicio de Santiago, sin mediar causa alguna, como no sea

la presencia de un competidor independiente. Además, de la misma investigación se desprende que los márgenes de beneficio de estas estaciones de servicio tienden a igualarse y que se sitúan muy por debajo del resto de las estaciones de servicio de Santiago.

7.3. En síntesis, las variaciones promedio de los precios de venta al público fueron idénticas entre los diferentes sectores, pero de una magnitud levemente menor a la variación negativa experimentada por los precios anunciados por la Enap, durante el año 2001. Se puede confirmar que, en los sectores donde existe una mayor volatilidad de los precios, se detectó, a su vez, en el año 2001, menores márgenes de distribución, los cuales, sin embargo, fueron también bastante volátiles; y que, en aquellos sectores donde los precios de venta de combustibles al público se movieron de manera más armónica con los precios anunciados por la Enap, hubo mayores márgenes de distribución. En lo que respecta al período enero-septiembre de 2002, se ha constatado que los márgenes de distribución aumentaron en todos los sectores geográficos, salvo, como se ha dicho, la zona poniente. Además, en este período, se redujo fuertemente la volatilidad promedio de los precios. Se observa, también, un aumento significativo de los márgenes de beneficio en la zona Oriente, lo cual revela, además, una tendencia a la discriminación de precios por sector.

8. Análisis de los precios y de los márgenes por marca.

8.1. Al analizar, los precios por marca de distribuidor mayorista, se observó, en el año 2001, un precio promedio de las gasolinas y el diesel bastante similar entre las diferentes marcas, a excepción de Apex, que exhibió precios menores para todos los combustibles. A su vez, la volatilidad de estos precios también fue similar entre las diferentes marcas, a excepción de los de Apex que exhibieron una volatilidad mayor (Cuadro XIV del Anexo). Al analizar las variaciones de los precios, se constató un patrón similar, pues, por un lado, hubo una disminución de los precios al público casi idéntica entre las diferentes marcas y, en conjunto, levemente inferior a la experimentada por los precios de venta de la Enap, a excepción de los de Apex que, en promedio, no experimentaron variación en el período (Cuadro XV del Anexo.). Por otra parte, la volatilidad de los cambios en los precios de las diferentes marcas de combustibles fue bastante similar y levemente superior a la exhibida por los precios de venta de la Enap, a excepción, nuevamente, de Apex, que exhibió una volatilidad mucho mayor.

8.2. Al realizar el análisis del período de enero a septiembre de 2002, cuando ya no operaba la empresa Apex, los precios promedio continuaron siendo similares entre las diferentes marcas y la volatilidad de los precios fue, también, similar entre ellas. (Cuadro XVI del Anexo). Por su parte, en el mismo período, según se manifiesta en el Cuadro N° XVII del Anexo, las variaciones promedio en los precios de venta al público por marca y la volatilidad de las variaciones han sido, virtualmente, idénticas, respecto de todas las estaciones de servicio consideradas en la investigación. Esto se confirma, al observar al comportamiento de las variaciones de precio durante 2002, según lo indica el Cuadro N° XXI del Anexo.

8.3 Por su parte, los márgenes por marca evidencian un incremento, entre 2001 y 2002, como se desprende del Cuadro N° XXII del Anexo. Los coeficientes de variación, en los casos de las distintas marcas, son muy similares, lo cual muestra un alineamiento en las políticas de las distintas empresas distribuidoras, incluyendo la reducción experimentada por los márgenes durante los meses de junio y julio de 2002 (cuando es verano en el hemisferio boreal), así como su abrupta recuperación y mantención, desde agosto del presente año.

8.4. El caso Apex, antes de su integración operativa a COPEC. Como la excepción constituida por la compañía Apex podría afectar, sesgadamente, los resultados obtenidos para el total de la muestra, en lo correspondiente al año 2001, se procedió a analizar éstos eliminando los datos referidos a dicha empresa. El precio promedio de todos los combustibles, en el período analizado de 2001, es levemente mayor cuando se extraen las cifras de Apex, no obstante que, sin estos datos, la magnitud de las variaciones promedio de la muestra permaneció invariable, lo que se puede explicar por el bajo número de estaciones de servicio de esta marca. El mayor efecto de la exclusión de los datos de Apex es la disminución de la volatilidad de las variaciones de los precios al público, durante 2001. Al analizar por sub períodos se constató que, durante el primer semestre de ese año, al extraer los datos de Apex, las variaciones promedio observadas no experimentaron cambios, pero sí la volatilidad de las variaciones de los precios al público, que aumentó, y también el coeficiente de correlación entre estos precios y las variaciones de la

Enap (Cuadro XIX del Anexo). En el segundo semestre de 2001, extraídos los datos de Apex, las variaciones de los precios al público tampoco sufren alteraciones y no se observa una mayor diferencia entre las volatilidades experimentadas cuando estaban incluidos los datos de Apex. Tampoco se ve afectado el grado de correlación entre los movimientos observados en los precios al público y los de la Enap (Cuadro XX del Anexo). Este resultado permite suponer que, asimilándose a la conducta seguida por el resto de las compañías, en ese periodo, Apex cambió su política de fijación de precios, hacia una equivalente a la del resto de las compañías distribuidoras. El análisis de los márgenes indica (Cuadro XXII del Anexo) que Apex presentó, en sus ventas, el menor margen de distribución promedio, pero, a la vez, la mayor volatilidad en dicho margen, exhibiendo el resto de las compañías promedios similares entre ellas, mayores al de Apex, similitud que se repite en el periodo enero a septiembre de 2002, cuando la empresa ya no opera como distribuidora. (Cuadro XXIII del Anexo). El margen promedio de Apex fue, en el caso de las gasolinas, un 10% menor que el del resto de las compañías, a la vez que presentó una volatilidad superior a un 60% que la exhibida por los de las otras distribuidoras. Observando la evolución mensual de dichos márgenes, se constata que esta diferencia de comportamiento se dio en el primer semestre del año 2001, para luego tornarse similar al del resto de las compañías. En el segundo semestre, la diferencia entre los márgenes promedios exhibidos por Apex y el resto de las compañías distribuidoras es nula, mientras que la volatilidad de dichos márgenes resultó ser superior, en el caso de Apex, en sólo un 13%. (Cuadro XXII del Anexo). Ahora bien, al calcular el margen bruto de comercialización, extrayendo de la muestra las cifras correspondientes a Apex, el resultado es que, en todo el período del año 2001 analizado, el margen promedio exhibido aumentó en más de \$1 por litro, en el caso de las gasolinas, y en algo menos de \$1 por litro en el caso del diesel. Por otra parte, la volatilidad de la serie de márgenes de distribución resulta haber aumentado en más de un 50%, lo cual indica que la presencia de Apex en la muestra lleva a un menor margen promedio y a una menor volatilidad del mismo, principalmente, como ya mencionamos, debido al comportamiento exhibido por esa empresa durante el primer semestre de 2001.

9. En síntesis, en el período investigado, en el caso de las gasolinas, no hubo mayores diferencias, ni en los niveles de precios ni en las variaciones promedio de éstos, por marca, como tampoco en los márgenes brutos de comercialización obtenidos por las compañías, a excepción de Apex, que exhibió un comportamiento dispar en el primer semestre del 2001, para luego asimilarlo al del resto de las compañías. Esta característica se aprecia con mayor fuerza al considerar, en el periodo enero a septiembre de 2002, la evolución porcentual de los márgenes brutos, en relación con los precios cobrados. (Ver Cuadro N° XXVI del Anexo).

10. Es útil, por último, recordar que, según lo señalado precedentemente, las ventas totales de las compañías distribuidoras, particularmente las que se realizan en las estaciones de servicio, experimentaron, en la Región Metropolitana, una caída de un 29% en el año 2001 y que, en el año en curso, sólo se estarían recuperando al nivel del 2000. Esta caída, que afectó a todas las grandes empresas distribuidoras, en porcentajes relativamente similares, debería haberse traducido en una disminución de los márgenes de beneficio, si se tratara de un mercado competitivo. En cambio, se observó un aumento de dichos márgenes, en relación con los precios, durante el período febrero de 2001 a septiembre de 2002. (Ver Gráfico N° 2 del Anexo).

IV Consideraciones y conclusiones finales.

Sobre la base de todo lo expuesto precedentemente, el Fiscal infrascrito concluye lo siguiente:

1. De la investigación se desprende que el mercado de la distribución de los combustibles líquidos, en la Región Metropolitana, se caracteriza por una alta concentración, en sus diversas etapas, la cual se manifiesta en:

1.1. Una participación altamente relevante de la Enap, en las etapas de la importación y la refinación, la que, sin embargo, no ejercería un abuso de dicha posición de dominio, en la medida que vende el producto refinado a un precio muy similar al que costaría importar el mismo producto.

1.2. Una alta concentración en la etapa de la distribución mayorista de los combustibles líquidos, con predominio casi absoluto de cuatro empresas, tres de las cuales concentran más del 90% del mercado.

1.3. Una fuerte y creciente integración vertical de los distribuidores mayoristas en el mercado de la distribución minorista, la que en la Región Metropolitana alcanza a más de un noventa por ciento.

2. De la investigación se desprende, asimismo, que existen significativas barreras a la entrada de nuevos competidores, en todas las etapas de la distribución de los combustibles líquidos en la Región Metropolitana, debido al control que las empresas distribuidoras mayoristas tienen del poliducto San Fernando- Maipú; a la exclusividad otorgada a la Enap, para la instalación de nuevos oleoductos; al agotamiento de sitios disponibles para almacenar combustible y al control que, sobre Emalco, tienen estas mismas distribuidoras. Todo ello se ve reforzado por las limitaciones urbanas existentes para la construcción de grandes estanques de almacenamiento, envasado y carguío de combustible, en la Región Metropolitana, las cuales se manifiestan en el Plano Regulador Metropolitano de Santiago, aprobado por Resolución N° 20 del Gobierno Regional Metropolitano, de 6 de octubre de 1994. En efecto, sólo es posible autorizar la instalación y funcionamiento de esos terminales y plantas de combustibles en la zona de Maipú, pero incluso en dicha zona, ya no es factible su incremento, por falta de capacidad disponible de almacenamiento, todo lo cual actúa como barreras de entrada a este mercado.

3. Dada las características expuestas, con la finalidad de evitar toda posibilidad de un comportamiento abusivo por parte de las empresas distribuidoras, sería deseable adoptar medidas destinadas a provocar una desintegración vertical de este mercado y/ o, en forma complementaria, promover políticas destinadas a incentivar la competencia, en particular, facilitar el libre acceso al mercado de compañías distribuidoras internacionales y la constitución de nuevos distribuidores nacionales, por ejemplo, mediante la asociación de estaciones de servicio no ligadas, directamente, a las empresas distribuidoras ya existentes. A la vez, debiera asegurarse el traspaso a los consumidores del ahorro de costos que implica la integración vertical, la transparencia de los precios y un servicio y un trato no discriminatorios a las estaciones de servicio independientes, en la comercialización de los combustibles, todo ello como condiciones útiles y necesarias para evitar que las actuales características de este mercado puedan facilitar comportamientos abusivos que distorsionen la competencia.

4. Cabe hacer presente que, en 1993, cuando la H. Comisión Preventiva Central, en su Dictamen N° 876, de 30 de septiembre de ese año, estableció que la Fiscalía Nacional Económica debía permanecer atenta al desenvolvimiento de este mercado, varias de aquellas características, como las barreras a la entrada mencionadas, la concentración y la integración vertical, no se habían desarrollado en el grado que actualmente se constata y otras, como el efecto estabilizador que, sobre los precios, causa el FEPP no existían. Sin embargo, aquella Comisión encomendó a esta Fiscalía permanecer atenta al desenvolvimiento de este mercado.

5. De la investigación se desprende, asimismo, que es posible una reducción de los márgenes de beneficio de las empresas distribuidoras de combustible y un aumento de la volatilidad de los mismos, en la medida que actúen empresas con políticas más competitivas, como lo evidencian la actuación de Apex, respecto al mercado en general, y la del señor José Luis Capdevilla, respecto a un sector geográfico específico, actuaciones que devinieron en una disminución de los márgenes y un aumento de su volatilidad.

6. En cambio, la investigación estableció, asimismo, que la ausencia de empresas que apliquen políticas pro competitivas, que es la regla general, ha permitido un aumento de los márgenes de beneficio de las grandes compañías distribuidoras, sobre la base de la confluencia de todas ellas en políticas de precio similares, que reducen la volatilidad y los coeficientes de variación de precios y márgenes. Todo lo cual revela un comportamiento cada vez más homogéneo de dichas empresas, para preservar sus márgenes de rentabilidad bruta, el que tiende a reproducirse fuertemente en los distribuidores minoristas, dada la elevada integración vertical existente en este mercado, de la cual aquellas empresas sacan provecho.

7. Finalmente, en cuanto se refiere a las alzas en el precio de los combustibles líquidos, con los antecedentes tenidos a la vista es posible concluir que existe, especialmente a partir del presente año, una fuerte evidencia de que las empresas distribuidoras de combustibles líquidos están utilizando su poder de mercado, ejerciendo algún grado de comportamiento concertado, con la finalidad de ampliar, asegurar y sostener sus márgenes de beneficio, con independencia de las señales del mercado, del tamaño de cada empresa y de las condiciones de acceso al mercado, lo cual constituye una infracción a las disposiciones contenidas en el Decreto Ley N° 211, que puede ser objeto de las sanciones establecidas en el artículo 17 de ese cuerpo legal.

POR TANTO:

SOLICITO A ESA H. COMISION RESOLUTIVA se sirva tener por presentado el informe correspondiente a la investigación de la denuncia del Antecedente y, al mismo tiempo, por interpuesto requerimiento en contra de las empresas COPEC, ESSO, SHELL e YPF, ya individualizadas.

1. En virtud de lo expuesto y considerando que es obligación de esta Fiscalía y de los organismos establecidos por el Decreto Ley N° 211, en ejercicio de sus funciones correctivas, considerar los efectos que, en los precios futuros de estos productos de primera necesidad para la población nacional, pueden provocar las circunstancias a que se refieren las conclusiones precedentes, este Fiscal propone a esa H. Comisión:

a) Solicitar al señor Ministro de la Vivienda y Urbanismo que, en ejercicio de las atribuciones que la confiere el artículo 2° de la Ley N° 16.391 y lo dispuesto por los artículos 36 y 37 del DFL N° 458, de 1975 (Ley General de Urbanismo y Construcción), adopte las medidas conducentes a revisar las regulaciones vigentes, contenidas en el Plan Regulador Metropolitano sobre requisitos para la instalación de nuevos centros de acopio de combustibles líquidos, con la finalidad de permitir la instalación de una mayor cantidad de depósitos de almacenamiento de combustibles líquidos y, de este modo, facilitar el libre acceso de nuevas empresas distribuidoras a este mercado.

b) Considerar la adopción de medidas destinadas a reducir otras barreras de entrada a este mercado, tales como las siguientes: i) con la finalidad de favorecer la competencia, en la etapa de transporte, ordenar se modifique la estructura de propiedad de la empresa SONACOL, actualmente bajo el control de la Enap, COPEC y ESSO, con la finalidad de permitir el ingreso de nuevos socios a la misma; ii) solicitar al Ejecutivo patrocinio de un proyecto de ley que permita a los particulares constituir servidumbres legales, para la instalación de nuevos oleoductos; iii) establecer regulaciones que reduzcan el control que, sobre la empresa Emalco, en Maipú, ejercen las grandes empresas distribuidoras de combustible, o las que esa H. Comisión determine.

c) Instruir a las empresas requeridas, en el sentido que deben poner término a todo acuerdo o concertación entre ellas, ordenando su cese inmediato e imponiéndoles la obligación de comportarse independientemente en las decisiones de precios que deban adoptar en lo sucesivo.

d) Reiterar a esas mismas empresas la prohibición absoluta y permanente de efectuar, en el futuro, directa o indirectamente, cualquiera actividad, negociación, tratativa o acuerdo que tenga o pueda tener por objeto o efecto, entre otros, coordinar, concertar o aunar decisiones de precios de venta de combustibles líquidos.

e) Instruir a las empresas distribuidoras en el sentido que deben determinar clara y precisamente el precio base o neto de contado o a plazo para cada uno de los combustibles que comercialicen, precio que debe ser público para todas las estaciones de servicio, y establecer condiciones de venta precisas, generales, razonables, no discriminatorias y públicas, eliminando todos los descuentos no objetivos que no reúnan copulativamente estas características;

2. Lo anterior, sin perjuicio de imponer a las empresas requeridas las sanciones que esa H. Comisión estime les son aplicables.

OTROSÍ:

Sírvase la H. Comisión tener por acompañados al presente Informe:

- a) Copia de la totalidad de los antecedentes contenidos en el expediente Rol N° 348-01, F.N.E. y
- b) ANEXO, que se adjunta a esta presentación, el cual contiene los cuadros y gráficos a que se hace referencia.

Saluda atentamente a esa H. Comisión



REPUBLICA DE CHILE
* FISCAL NACIONAL
FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA
PEDRO MATTAR PORCILE
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO