

**ANT.:** Denuncia por conductas abusivas en el mercado de la solución de urea 32%. Rol N° 2322-14 FNE.

**MAT.:** Minuta de archivo.

**Santiago,** 29 ENE. 2015

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISIÓN ABUSOS UNILATERALES (S)**

Por la presente vía informo al señor Fiscal (S) acerca de la admisibilidad de la denuncia indicada, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### **I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA**

1. Con fecha 13 de noviembre de 2014 ingresó a esta Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "FNE") una denuncia por parte de un particular, la cual indicaba la existencia de presuntas conductas anticompetitivas en el mercado de la solución de urea 32% (en adelante, "AUS32").
2. El denunciante señaló la existencia de dos conductas que a su juicio constituirían un ilícito anticompetitivo: (i) La existencia de precios predatorios por parte de Copec, a fin de excluir a los actores pequeños del mercado; y (ii) la exigencia de un distribuidor, Kauffman, a sus clientes de adquirir de ellos el *producto AUS32 a fin de respetar la garantía de los vehículos.*

#### **II. LA INDUSTRIA**

3. A fin de dar cumplimiento a la norma de emisión de gases Euro V, vigente en Chile para vehículos pesados (esto es buses y camiones)<sup>1</sup>, se utiliza en

<sup>1</sup> Decreto Supremo 55 de 1994 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, modificado por el Decreto Supremo 4 de 2012 del Ministerio del Medioambiente.

vehículos con motor diesel la tecnología de reducción catalítica selectiva, que requiere la utilización del producto AUS32.

4. La reducción catalítica selectiva permite convertir los óxidos de nitrógeno (NOx) en el sistema de escape en dos componentes que son menos nocivos para la salud y el medio ambiente: nitrógeno y agua.
5. Para tales efectos, debe utilizarse en el vehículo el AUS32, aditivo que no se mezcla con el combustible, sino que se incluye en un cilindro especial situado a la salida de los gases de escape. En ese dispositivo el AUS32 se pulveriza para lograr un proceso químico por el cual los gases a altas temperaturas provocan que el AUS32 genere amoníaco y este descomponga las moléculas de NOx.
6. El AUS32 es un aditivo que no puede dejar de ser utilizado por los motores que utilizan la tecnología de reducción catalítica selectiva, ya que éstos están diseñados para dejar de funcionar en caso que no exista dicho líquido en el estanque respectivo.

### III. MERCADO RELEVANTE

7. La FNE entiende por mercado relevante el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado. De esta manera, forman parte del mismo mercado relevante el producto o grupo de productos que sus consumidores consideren sustitutos suficientemente próximos<sup>2</sup>.
8. De acuerdo al análisis preliminar efectuado, esta División considera que el mercado relevante del producto estaría conformado exclusivamente por el aditivo AUS32. Lo anterior ya que los vehículos diesel que utilizan la

---

<sup>2</sup> Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración de la Fiscalía Nacional Económica, Octubre 2012, pág. 10.

tecnología de reducción catalítica solamente pueden utilizar AUS32, no pudiendo sustituir dicho aditivo por otro ni dejar de utilizarlo.

9. El AUS32 se ofrece básicamente en 4 formatos: (i) bidones de 10 litros; (ii) tambores de 210 litros; (iii) Bins de 1.000 litros; y (iv) ventas a granel. ■



10. Por su parte, el mercado geográfico del producto, y atendido a que la conducta denunciada dice relación con la distribución minorista del AUS32, sería de carácter nacional, ya que los usuarios de este producto, que son empresas de transporte de personas o pasajeros, se abastecerían exclusivamente de productores o mayoristas nacionales.
11. De acuerdo al análisis preliminar efectuado por esta División, no se observa que existan barreras a la entrada relevantes inherentes al mercado para la producción del AUS32, aunque sí se observan características de las empresas ya establecidas que dificultan el ingreso a la distribución minorista a nuevos actores.
12. En primer lugar, en atención a la información recabada, el AUS32 es un producto que está compuesto solamente por dos insumos: urea técnica y agua desmineralizada<sup>5</sup>. La urea que se utiliza es una distinta a la de uso

<sup>3</sup> Así fue señalado por empresas productoras de dicho producto en declaraciones efectuadas en esta Fiscalía con fecha 19 de noviembre de 2014, 2 de diciembre de 2014 y 16 de diciembre de 2014.

<sup>4</sup>

<sup>5</sup> Así fue señalado por empresas productoras de dicho producto en declaraciones efectuadas en esta Fiscalía con fecha 19 de noviembre de 2014, 2 de diciembre de 2014 y 16 de diciembre de 2014.

agrícola, por cuanto ésta debe pasar por un proceso de refinación y se importa, fundamentalmente de Asia (China, Indonesia, Taiwán) y Europa (Rusia, Holanda).

13. Por su parte, el agua que se utiliza, con la cual se diluye la urea técnica, es agua desmineralizada sometida a un procedimiento de osmosis inversa a fin de eliminar sus durezas.
14. De esta manera, el AUS32 no es un producto de difícil producción y no requiere una gran inversión en maquinaria, sino que fundamentalmente capital de trabajo a fin de poder importar la urea, adquirir el agua, o los equipos para desmineralizarla, así como los demás equipos necesarios para mezclar los insumos y envasar y distribuir el producto final<sup>6</sup>.
15. Por tanto las empresas interesadas pueden ingresar al mercado de la producción de AUS32 en un corto plazo y sin una gran inversión inicial, no observándose inversiones hundidas importantes.
16. En segundo lugar, no existen barreras legales a la entrada, por cuanto no existe una normativa legal o reglamentaria que regule la producción y/o comercialización del producto, aunque para su elaboración debe darse cumplimiento a la norma ISO 22241, que establece los requisitos para su elaboración, control, almacenamiento y transporte del AUS32.
17. En tercer lugar, el producto ya elaborado puede ser importado, aunque a un precio menos competitivo que al producirlo en Chile, fundamentalmente porque el costo de adquirir e incorporar agua desmineralizada en Chile es menor que importarla en el producto elaborado. Sin embargo, la importación de grandes volúmenes a granel podría generar un precio competitivo al que logran pequeños productores nacionales, ya que el importador se beneficiaría por las economías de escala que conlleva su importación a granel.

---

<sup>6</sup> Así fue señalado por empresas productoras en declaraciones efectuadas en esta Fiscalía con fecha 19 de noviembre de 2014, 2 de diciembre de 2014 y 16 de diciembre de 2014.

18. En cuarto lugar, es importante señalar que el mercado del AUS32 es un mercado incipiente, que ha crecido considerablemente en los últimos años y se espera que crezca aún más en los próximos 5 años. Así, de acuerdo a las estadísticas de la Asociación Nacional Automotriz de Chile, el año 2012 se adquirieron 23.505 buses y camiones nuevos, el año 2013 un total de 19.403, y en el primer semestre del año 2014 un total de 7.717, todos vehículos que usarían AUS32. Lo anterior demuestra que desde que la norma de emisiones entró en rigor el año 2012, los demandantes de AUS32 se han duplicado, pasando de 23.505 el año 2012 a 50.625 a mediados del año 2014. A lo anterior debe agregarse que la norma de emisiones en el futuro también será aplicable a otros tipos de vehículos los cuales también tendrán que usar AUS32.
19. Sin perjuicio de lo anterior, las empresas incumbentes gozarían de importantes economías de escala [REDACTED] y economías de ámbito [REDACTED] tanto en la importación de los insumos como en la distribución del producto final, situación que podría desincentivar a la entrada de competidores monoproductores y más pequeños, que pueden decidir no entrar en presencia de competidores agresivos y capaces prorratear los costos fijos de producción de AUS32 entre muchos más productos (en caso de ser la firma multiproducto).
20. Por su parte, la distribución del producto en formato a granel, que es el más vendido por cuanto este es utilizado por grandes empresas de transporte, requiere inversiones adicionales a las efectuadas para distribuir el producto en otros formatos, tanto en camiones especializados para transportar dicha carga, como en estanques y surtidores para almacenar y suministrar el producto.
21. Por último, existe en el mercado, a lo menos internacionalmente, cierto reconocimiento de marca. Así, el producto es genéricamente conocido como AdBlue que es la marca registrada por Asociación de Industria Automotriz Alemana o VDA (Verband der Automobilindustrie e. V.) y que es utilizada por varias empresas a nivel mundial quienes obtienen licencia de la VDA para tales efectos.

#### IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

22. De acuerdo a los antecedentes descritos, corresponde determinar si la presente denuncia da cuenta de hechos, actos o convenciones que pudieran restringir o vulnerar la libre competencia o tender a producir dichos efectos, al tenor del artículo 3 del Decreto Ley N° 211 (“DL 211”) y, concretamente, de sus literales b) y c). Para tales efectos se analizará primeramente la conducta de precios predatorios denunciada en contra de Copec, y posteriormente la denuncia de venta atada en contra de Kauffman.

##### a. Precios Predatorios

23. La conducta de precios predatorios consiste en una estrategia cuyo objetivo es debilitar o expulsar del mercado a competidores, reducir la competencia, o excluir a potenciales entrantes, para lo cual la empresa predatora establece precios lo suficientemente bajos como para reducir la habilidad o incentivos de sus rivales de competir efectivamente en el mercado o para expulsarlos de éste, de manera de luego ejercer un mayor poder de mercado sobre un mercado debilitado<sup>7</sup>.

24. La conducta de precios predatorios está contemplada en la letra c) del artículo 3 del DL 211, el cual sanciona “[l]as prácticas predatorias, o de competencia desleal, realizadas con el objeto de alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante”. Según se observa del tenor literal de dicha disposición, y tal como lo ha señalado la Corte Suprema, para que dicha conducta sea ilícita en Chile no sería necesario que quien la ejerza tenga una posición dominante en el mercado, ya que la ley establece como uno de sus objetivos el alcanzar ésta justamente por no tenerla<sup>8</sup>.

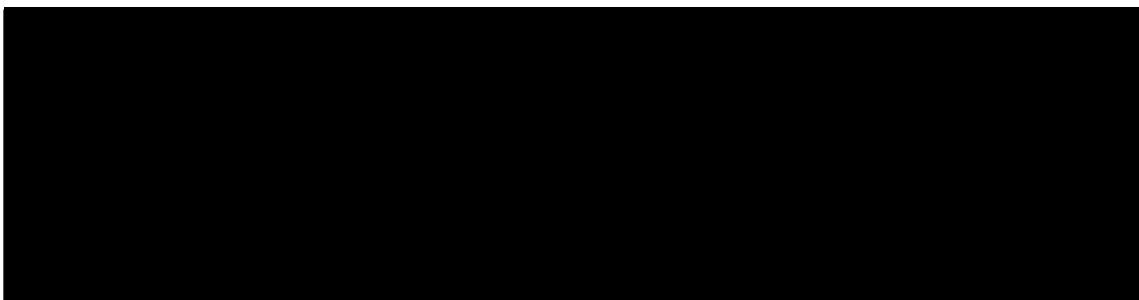
---

<sup>7</sup> Al respecto, véase el documento de la International Competition Network, Predatory Pricing Analysis, de abril de 2012, página 2.

<sup>8</sup> Sentencia 3449/2006 de 29 de noviembre de 2006, en autos caratulados Producción Química y Electrónica Quimel S.A. contra James Hardie Fibrocementos Limitada, considerando sexto.

25. Al respecto, esta Fiscalía ha podido constatar que si bien Copec es un importante actor del mercado, no sería una empresa dominante en éste. Lo anterior fundamentalmente por la participación de mercado de Copec, y la volatilidad que ésta ha experimentado en los últimos dos años<sup>9</sup>.

26.

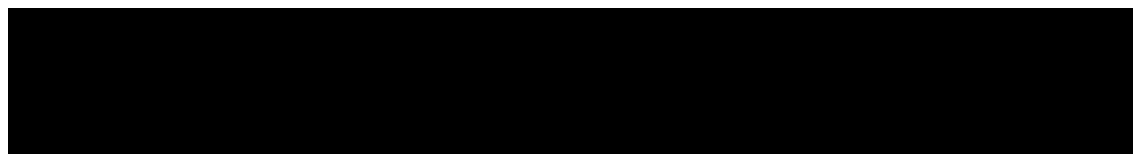


**Gráfico N° 1**  
**Litros Vendidos por Adquim y Copec, años 2013-2014**



Fuente: Elaboración propia con base a datos proporcionados por empresas.

27.



<sup>9</sup> Al respecto se ha señalado que una posición dominante puede deberse a varios factores que, tomados por separado, no serían necesariamente determinantes, y que entre esos factores, uno muy significativo es la existencia de cuotas de mercado muy altas. Caso 27/76, United Brands contra Comisión Europea, para. 66, caso 85/76, Hoffmann-La Roche & Co AG contra Comisión Europea, para. 39. y caso T-30/89, Hilti contra Comisión Europea, para. 90

<sup>10</sup> Así fue señalado por empresas productoras en declaraciones efectuadas en esta Fiscalía con fecha 19 de noviembre de 2014, 2 de diciembre de 2014 y 16 de diciembre de 2014.

[REDACTED] lo que es consistente con un mercado competitivo y en expansión.

28. Por otro lado, no se observa que Copec u otro distribuidor pueda efectivamente alcanzar una posición dominante en el mercado. En efecto, si bien alguno de ellos podría, por medio de ventas a precios irreplicables para sus competidores u otro tipo de conductas, aumentar considerablemente su participación de mercado, ello no implicará la adquisición de una posición dominante.
29. Lo anterior por cuanto las características del mercado y las pocas barreras para la producción del AUS32, reseñadas precedentemente, conllevan que el principal actor del mercado no pueda fijar sus precios de manera independiente de sus clientes y competidores (lo que caracteriza a una empresa dominante)<sup>11</sup>, principalmente de aquellos que ya cuentan con una red de distribución de otros productos de uso automotriz. Lo anterior, por cuanto cualquier aumento de precios por sobre los niveles competitivos podrá atraer a dicho actores al mercado, quienes podrán ingresar de manera rápida y sin grandes inversiones, generando un contrapeso efectivo a las empresas operando en el mercado.
30. Sin perjuicio de lo anterior, aún si Copec efectivamente estaría vendiendo bajo su costo (lo cual no consta de manera fehaciente a esta Fiscalía<sup>12</sup>), dicha práctica, en este caso en particular, no se observa como apta para excluir a otros actores del mercado, por las razones que se exponen a continuación.

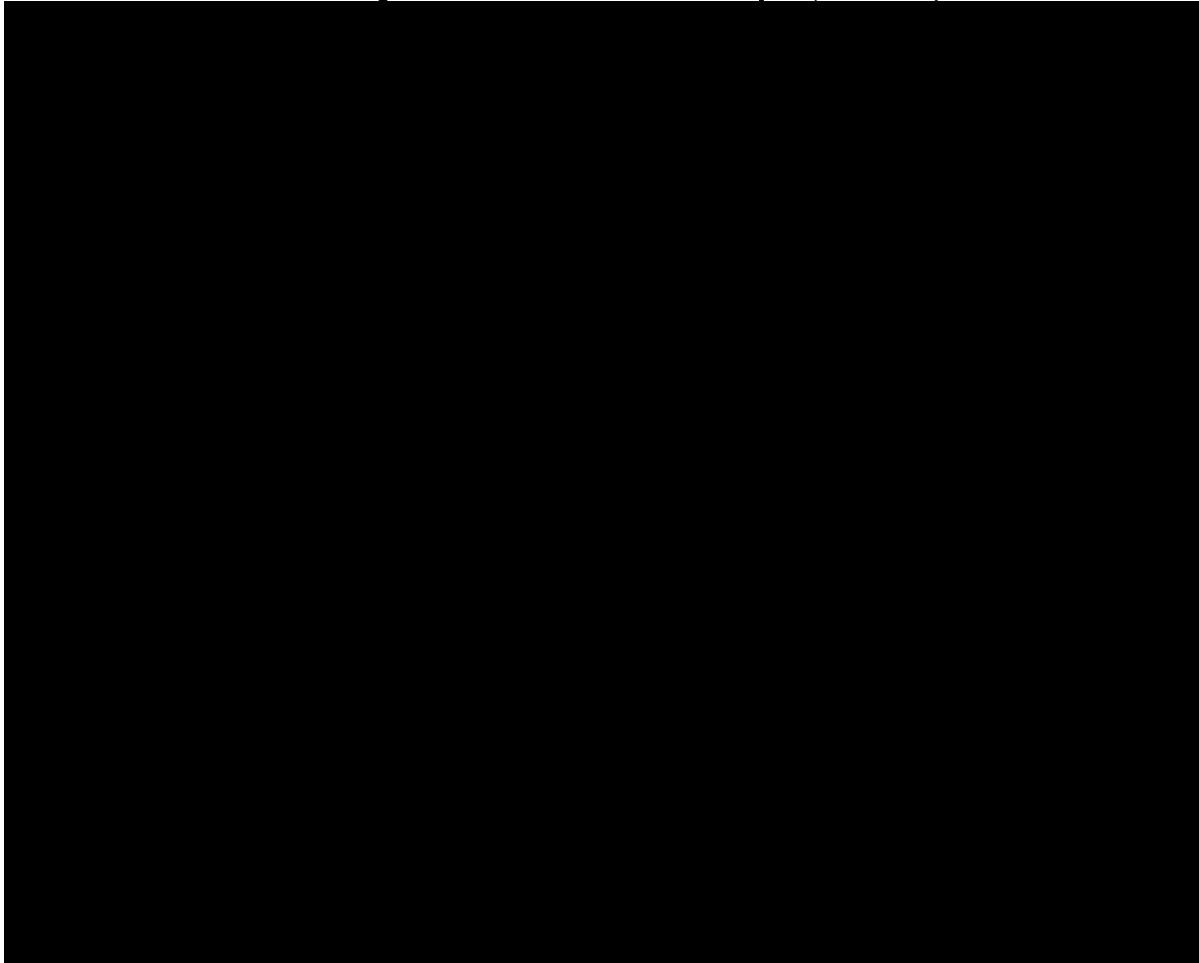
---

<sup>11</sup> La posición dominante se ha definido como "una posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores" Véase caso 27/76, *United Brands contra Comisión Europea*, para. 65.

<sup>12</sup> [REDACTED]



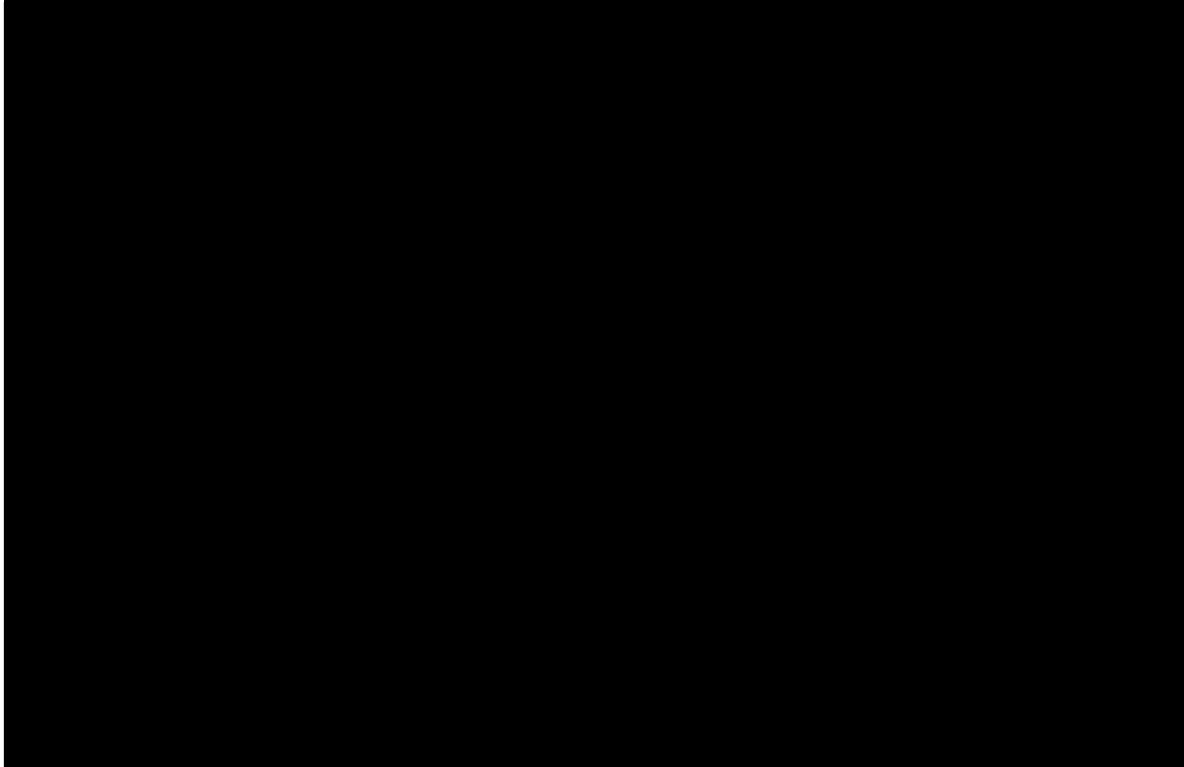
**Gráfico N° 3:**  
**Precios de Venta y Costos Unitarios de Copec, AUS32, año 2014**



31. En primer lugar, Copec es un importador del producto, por lo que sus costos son mayores que los de aquellas empresas que lo producen en Chile. De esta manera, aun cuando los precios actuales de Copec fueran bajo sus costos, estos serían replicables por los productores nacionales sin necesidad de incurrir en pérdidas, lo cual fue reconocido por el denunciante y otras empresas del rubro<sup>13</sup>.
32. En segundo lugar, la racionalidad detrás de la baja de precios de Copec se podría deber a la mayor competencia que ha tenido, [REDACTED]
- [REDACTED]

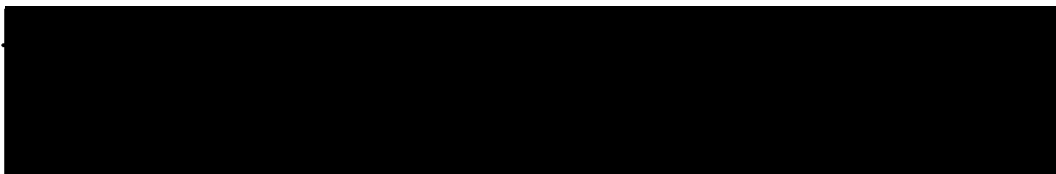
<sup>13</sup> Así fue señalado por empresas productoras en declaraciones efectuadas en esta Fiscalía con fecha 19 de noviembre de 2014, 2 de diciembre de 2014 y 16 de diciembre de 2014.

**Gráfico N° 4:  
Precios de Copec y Adquim, años 2013-2014**



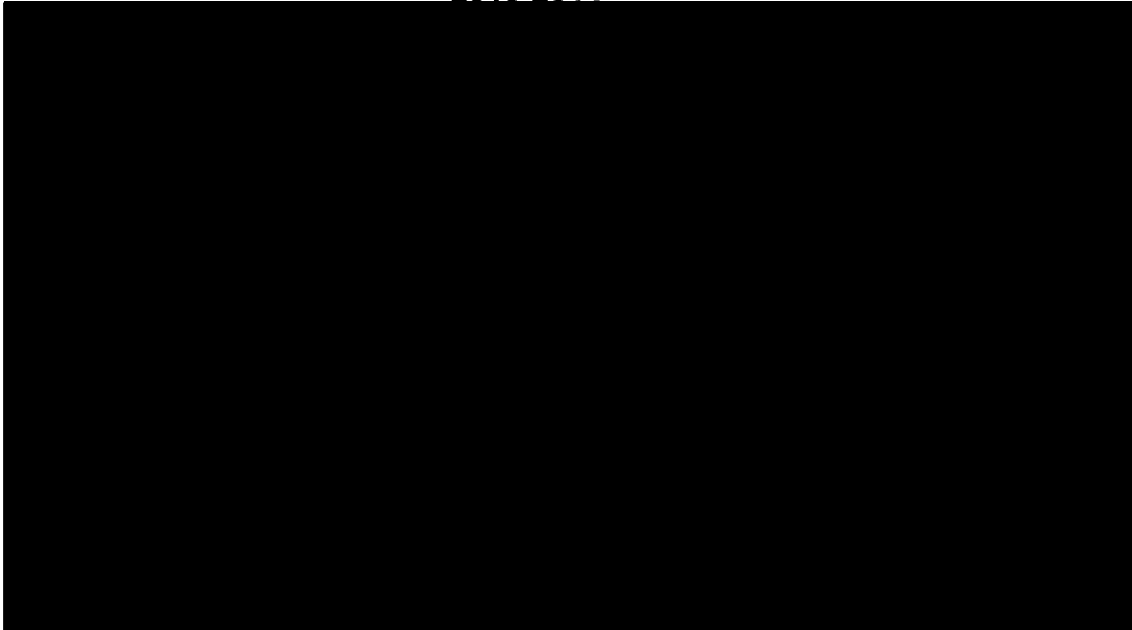
Fuente: Elaboración propia con base a datos proporcionados por empresas.

33.



lo que es consistente con una conducta no destinada a excluir competidores, sino que para competir en el mercado y evitar perder una mayor cantidad de clientes.

**Gráfico N° 5**  
**Participación sobre el total de litros Vendidos por Adquim y Copec, años**  
**2013-2014**



Fuente: Elaboración propia con base a datos proporcionados por empresas.

34. De esta manera, si otros productores nacionales no han podido competir agresivamente con Copec, no sería en virtud de los precios de esta compañía, sino que en virtud de la falta de competitividad de dichos productores. Lo anterior se observa claramente en el caso de Adquim, empresa que también siendo un monoprodutor nacional ha logrado penetrar fuertemente en el mercado gracias a sus inversiones en equipamientos para la venta a granel, su certificación de la marca como Adblue, y a su mayor utilización de capital de trabajo que le ha permitido producir grandes volúmenes del producto.

**b. Venta Atada**

35. Por su parte, la conducta de venta atada denunciada en contra de la empresa Kauffman consistiría en que esta empresa forzaría a quienes adquieren de ellos un vehículo que utilice AUS32 (el producto vinculante) a adquirir también de ellos este último producto (el producto vinculado), so pena de anular la garantía por el vehículo.

36. Si bien se observa que, atendido el bajo valor del AUS32 y la importancia de la garantía del vehículo, los usuarios debiesen tender siempre a mantener la garantía (y por tanto adquirir el AUS32 de Kaufmann), no se observa que dicha conducta tenga la capacidad de cerrar el mercado del producto vinculado y excluir a otros actores del mercado, ya que esta sólo dice relación con vehículos vendidos por dicha concesionaria y tiene una duración limitada en el tiempo.
37. En relación a lo primero, si bien Kauffman se observa como un actor relevante en el mercado del producto vinculante, por cuanto los camiones y buses comercializados por ésta representarían un poco más del 30% del mercado<sup>14</sup>, difícilmente pueda ser considerado como dominante en éste, atendido la existencia de otras marcas como Chevrolet, Volvo y HINO que ejercerían una importante presión competitiva<sup>15</sup>.
38. Por otro lado, en relación a lo segundo, la coacción utilizada por Kauffman para forzar a sus clientes del producto vinculante a adquirir también de ellos el producto vinculado, esto es la anulación de la garantía sobre el vehículo, tienen una duración máxima, dependiendo del vehículo adquirido, de entre uno a dos años que es el plazo máximo de la garantía<sup>16</sup>. De esta manera, una vez transcurrido dicho plazo, los clientes pueden optar libremente por utilizar otras marcas.
39. Sin, perjuicio de lo anterior, esta División considera que existe el riesgo de que el mercado sea cerrado en caso que dicha conducta sea ejecutada por otros actores del mercado, particularmente cuando ello sea en virtud de contratos de exclusividad celebrados con los productores del AUS32. Si bien

---

<sup>14</sup> Lo anterior para el primer semestre de 2014 de acuerdo a las estadísticas de la Asociación Nacional Automotriz de Chile (Anac). En dichas estadísticas se observa que las marcas comercializadas por Kauffman, esto es, Mercedes, Frightliner, Fuso y Western Star, representaron tanto en buses como en camiones 19,4%, 6,3%, 5,1% y 0,1 de las ventas respectivamente.

<sup>15</sup> En efecto, según las estadísticas de Anac, hay en Chile al menos 30 empresas que venden camiones y 10 que ofrecen buses.

<sup>16</sup> Según se observa en la página web de Kauffman los camiones tienen una duración máxima de 12 meses, mientras que las restantes marcas tienen una duración máxima de 24 meses. La garantía pudiese tener una duración menor en caso que se rebase el límite de kilómetros fijados para cada vehículo antes del cumplimiento de dicho plazo.

ello a la fecha no ocurriría, por cuanto según el denunciante solo Kauffman incurriría en dicha conducta, esta División considera necesario estar atentos a la evolución que en el futuro pueda tener este mercado.

## **V. CONCLUSIONES**

40. Que en relación a los supuestos actos anticompetitivos denunciados en el mercado del AUS32, esta División no ha podido determinar la existencia de antecedentes que den cuenta de posibles infracciones al artículo 3 letras b) y c) del DL211.
41. En efecto, de acuerdo al análisis preliminar efectuado, ninguna de las empresas denunciadas, Copec y Kauffman, tendría una posición dominante en los mercados relacionados con la denuncia, requisito indispensable para configurar un ilícito de abuso unilateral.
42. Por otro lado, tampoco se observa que las conductas imputadas, tanto a Copec como a Kauffman, sean aptas para cerrar el mercado del AUS32 y excluir competidores o impedir que ingresen nuevos actores.
43. Dado lo anterior, se recomienda al Sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, el archivo de esta denuncia.

Saluda atentamente a usted,

  
POSUJID

  
**GASTÓN PALMUCCI**  
**JEFE DIVISIÓN ABUSOS UNILATERALES (S)**