

ANT.: Denuncia de particular sobre eventuales prácticas anticompetitivas de K+S en el mercado de la Sal.
Rol N° 2354-15 FNE.

MAT.: Minuta de archivo (I).

Santiago, 14 ENE 2016

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE ABUSOS UNILATERALES (S)

Por medio de la presente, esta División informa al Sr. Fiscal Nacional Económico acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de los fundamentos que se exponen:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 de julio de 2015, la Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) recibió una denuncia en contra de K+S Chile S.A. (“**K+S**”), por supuestas prácticas contrarias a la libre competencia. En concreto, en dicha denuncia se acusa a la empresa de presuntas infracciones al Decreto Ley N° 211 de 1973 (“**DL 211**”), indicando que dicha compañía habría abusado de su posición dominante en las ventas de sal y salmuera, para las empresas salmoneras que operan en el sur del país, por medio de una serie de prácticas predatorias desplegadas durante los últimos años en dichas regiones.
2. El denunciante expresa que en el año 2007, la Sociedad Sal Punta de Lobos S.A. (“**SPL**”), antecesora de K+S, vendía el kilo de sal en Puerto Montt a \$132, mientras que en el año 2013, a \$58 a pesar de que el flete más barato existente desde Iquique a Puerto Montt es de \$60 el kilo. A juicio del denunciante, no hay manera de que se pueda vender a \$58 el kilo, situación que habría llevado a la quiebra a la empresa denunciante.

II. LA INDUSTRIA Y EL MERCADO RELEVANTE

II.1. Producción de sal

3. En términos generales, la sal es un compuesto químico denominado cloruro de sodio ($NaCl$) y se encuentra en depósitos ubicados en tierra, ya sea en valles o desiertos, o en el mar. En Chile, el principal yacimiento terrestre lo constituye el Salar de Tarapacá¹ (“**el Salar**”), el que además es la reserva de cloruro de sodio de alta pureza más grande del mundo². Por otro lado, jurídicamente, la sal es una sustancia mineral no metálica cuyos yacimientos son susceptibles de ser explotados mediante la obtención de una concesión de explotación o “pertenencia minera”.
4. Por su parte, desde el punto de vista de la industria, la producción de sal se efectúa en base a tres etapas: i) Extracción: consiste en la perforación del terreno y la extracción propiamente tal de la sal³⁻⁴; ii) Molienda: ésta consiste en el molido de sal y su posterior clasificación según diferentes granulometrías y grados de pureza; y iii) Envasado: se realiza en distintos formatos, según su uso futuro.

II.2. Distribución y comercialización de sal

5. Con excepción de K+S, las empresas que comercializan sal utilizan únicamente el transporte terrestre para su llegada a los puntos de distribución o venta. Ello es efectuado principalmente a través de camiones,

¹ Éste constituye una conformación fósil de salmueras saturadas, situadas en una cuenca del desierto de Atacama, localizada a 80 kilómetros de donde se emplaza actualmente la ciudad de Iquique, Región de Tarapacá. La superficie del Salar tiene una extensión de 45 kilómetros de largo por 5 kilómetros de ancho y entre 60 y 120 metros de profundidad.

² En tal sentido, se ha señalado que su abastecimiento de sal puede satisfacer las necesidades mundiales de sal por 5.200 años.

³ También es posible obtener sal vía evaporación de salmueras. Véase Comisión Europea. Caso No. COMP/M.2176 - K+ S/SOLVAY/JV, de 10 de enero de 2002.

⁴ Una vez extraída, es sometida a limpieza y filtración. Cabe señalar que la pureza de la sal es directamente proporcional a la profundidad a la que ésta se encuentra. Así, la sal para consumo humano, que es aquella de mayor pureza, sólo se encontraría disponible a partir del cuarto banco de sal en el Salar.

sea propios o arrendados, que se trasladan desde el Salar -o desde las plantas de procesamiento de sal- hacia el cliente o el consumidor final.

6. La modalidad de transporte terrestre usualmente se realiza desde la Región de Tarapacá hasta la Zona Central e intermedios a través del denominado *flete de retorno*⁵, que permite aprovechar economías de ámbito y una mayor eficiencia, y se ve favorecido aún más con la inexistencia de otros productos a traer desde el extremo norte del país. En segundo lugar, el transporte de sal no sería intensivo en tecnología (p.ej. refrigeración), circunstancia que permitiría el uso de cualquier tipo de camión con capacidad suficiente al efecto. Finalmente, la evidencia recopilada muestra que el costo de transporte es un factor relevante en el proceso de producción de la sal, llegando incluso a representar cerca del 60% de su precio final, al menos para aquellos productos de menor valor⁶.
7. Por su parte, el transporte marítimo constituye otra posibilidad de distribución de sal, tanto para el mercado doméstico como para su exportación. En la medida que se logre tener un volumen mínimo del producto que permita cubrir los costos fijos, éste presenta un menor costo y una mayor eficiencia respecto del flete terrestre⁷.
8. En el caso de K+S, el transporte marítimo sería la modalidad utilizada para más de un 70% de su producción dedicada al mercado nacional, siendo el restante transportado por vía terrestre⁸. Cabe destacar que los principales puntos de destino de la sal transportada desde el Puerto Patillos -distante 26 kilómetros del Salar Grande de Tarapacá donde se encuentran las pertenencias de sal de K+S- son las plantas de acopio de K+S, ubicadas en

⁵ Consistente en contratar la capacidad disponible a transportistas que regresan en sus viajes hacia sus puntos de origen.

⁶ Declaración de K+S de 24 de septiembre de 2015.

⁷ Véase, en este mismo sentido, la Sentencia N° 47/2006 del TDLC. Considerandos Quincuagésimo Tercero y siguientes.

⁸ Porcentaje calculado según información proporcionada por K+S en respuesta a Oficios.

los puertos de San Antonio, Talcahuano y Puerto Montt, a las cuales se enviaría sal a granel⁹; posteriormente, esa sal sería comercializada directamente a sus clientes.

9. En particular y en adición al producto sal sólida, existen las salmueras o “*Brine Solutions*” que es una alternativa que desde el año 2008 persigue simplificar y hacer más eficiente el manejo de la sal a clientes que requieran de sal disuelta para sus procesos. Para lo anterior, K+S Chile entrega e instala un equipo para disolver la sal, además de encargarse de toda la logística y mantenimiento, siendo el cliente quien provee el agua y la energía eléctrica a utilizar.
10. En la actualidad, un gran porcentaje de las estaciones instaladas de “*Brine Solutions*” están en centros de crianza de salmones, en su periodo en agua dulce y además se utiliza para otros servicios como el de ablandamiento de agua, deshielo de caminos y para el salado de quesos de la industria láctea, entre otros¹⁰.
11. En el caso particular de la industria salmonera, este producto se utiliza para evitar la proliferación de hongos y bacterias, donde compete con otros químicos tales como *Flavor Activa*, formalina u otras soluciones comerciales.

II.3. Mercado relevante

12. En su análisis de esta industria, el TDLC definió el mercado relevante como el de *producción y venta de sal dentro del territorio nacional chileno*, siendo el de los servicios portuarios un mercado conexo a aquel¹¹. A su turno, desde la perspectiva geográfica, distinguió el mercado internacional del mercado nacional¹².

⁹ Información proporcionada por K+S en respuesta a oficio Ord. N° 106.

¹⁰ Ver http://www.spl.cl/index-page_id=89.html.

¹¹ Sentencia N° 47/2006. Considerando Cuadragésimo Primero.

¹² *Ibíd.* Considerando Cuadragésimo Primero.

13. El TDLC también consideró que el mercado nacional de sal se compone de distintos segmentos, entre los cuales destacan el de deshielo (de naturaleza principalmente internacional), industrial (incluyendo dentro de éste a la sal para consumo humano) y químico¹³. Esta última clasificación resulta consistente con la jurisprudencia comparada, por lo que en lo sucesivo esta División considerará que los mercados relevantes son los siguientes segmentos: **(i)** sal para consumo humano; **(ii)** sal para uso industrial o minero; y, **(iii)** sal para uso químico. En cambio, la sal para deshielos no se considera parte del mercado relevante, pues se trataría de un producto que se exporta, que depende del mercado internacional y que no afecta el precio doméstico de la sal¹⁴.
14. En particular y para el caso en comento, el mercado relevante correspondería al **de mercado de sal para uso industrial en el país** y cuyas principales aplicaciones son, como ya se han anunciado precedentemente, la producción de aguas salobres o salmueras para la agroindustria y curtiembres, entre otras¹⁵. La sal industrial representa entre un [40-70]% de los ingresos, y un [40-70]% del volumen de sal comercializado por K+S, cuya principal competencia en este segmento proviene de empresas nacionales como Sal Alpina, Valle Blanco (de Empresas Traverso), Dent Salts, Oscar Pacheco, entre otros, los cuales representan menos del 30% del mercado.

III. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

15. Sin perjuicio que *a priori*, y tal como se ha señalado en otros casos analizados por esta Fiscalía, la posición de dominio de K+S permitiría el ejercicio de conductas anticompetitivas, es necesario destacar que existen

¹³ *Ibíd.* Considerando Cuadragésimo Segundo.

¹⁴ Véase, en este sentido, Comisión Europea. Caso No. COMP/M.2176 - K+ S/SOLVAY/JV, de 10 de enero de 2002; §22. En todo caso, la Comisión indicó que: "*The precise market definition can be left open*" (§28).

¹⁵ Por sus características, ésta normalmente se transa a granel, sacos de 500 o 1000 kilos.

características en esta industria que limitan el éxito de una conducta predatoria en el segmento de la sal industrial considerando, en primer término, sus características de *commodity*, lo que en su contexto impide el éxito de la venta con precio bajo costo, pues dificulta la recuperación de utilidades una vez finalizada la predación¹⁶.

16. No obstante lo anterior, esta División analizó las ventas realizadas por K+S a las empresas industriales utilizando el Costo Variable Medio (“CVM”) como medida de costos relevante, lo que se aprecia consistente con la jurisprudencia del TDLC y la doctrina comparada¹⁷. Para la obtención de este costo, se consideraron aquellos relacionados a la extracción, procesamiento, envasado, transporte, distribución, almacenamiento, marketing y venta¹⁸.
17. Del análisis realizado por esta División y que se detalla en el gráfico N°1 del Anexo Confidencial, se desprende que en el caso de venta a clientes industriales, que incluyen a las empresas salmoneras, el precio promedio del producto se encuentra durante todo el periodo relevante por sobre el costo variable medio y, por tanto, no es posible establecer una conducta predatoria en este sentido.

¹⁶ Ver informe de Archivo expediente ROL 1891-11, “Investigación sobre eventuales conductas anticompetitivas de Sociedad Punta de Lobos S.A.”. En cuanto a los requisitos para entender configurada la conducta de precios predatorios, ver también Rol 2342-15 FNE “Denuncia de particular contra Cía. Ind. Volcán S.A., Soc. Ind. Romeral S.A. y Knauf de Chile Ltda. por abuso de posición dominante” y Rol 2300-14 FNE “Denuncia de Silcosil en contra de Masisa por presunto abuso de posición dominante”.

¹⁷ En la Comunicación de la Comisión de Competencia de la Unión Europea, *Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (2009/C 45/02)*, se señala que “En la mayoría de los casos el coste variable medio (AVC) y el costo medio evitable (AAC) serán iguales, pues a menudo sólo pueden evitarse los costes variables. Sin embargo, cuando el AVC y el AAC difieren, el segundo refleja mejor el posible sacrificio: por ejemplo, si la empresa dominante tuvo que ampliar su capacidad para poder aplicar una conducta predatoria, entonces los costes a fondo perdido de esa capacidad adicional deberían tenerse en cuenta al examinar las pérdidas de la empresa dominante. Dichos costes se reflejarían en el AAC, pero no en el AVC”

¹⁸ Dada la estructura de costos con la cual opera la empresa, se entiende que cada uno de estos costos contiene componentes fijos y variables, por lo que se utilizaron porcentajes estimados por SPL para definir el CVM. Asimismo, para su comparación se utilizará como una aproximación al precio promedio cobrado, el ingreso medio percibido por SPL por kilo vendido de cada uno de esos productos.

18. Adicionalmente, de una muestra de empresas salmoneras que operan con la solución tipo salmuera, en general se observan precios mayores a los de la sal sólida que pueden ser explicados por la inversión en estanques, la distancia desde los centros de acopio de la sal a sus plantas industriales y otros equipamientos que resultan necesarios para la implementación del sistema de salmueras.
19. Sin perjuicio de lo anterior y en relación a las diferencias planteadas por el denunciante en relación a que sólo el costo de transporte desde Iquique a Puerto Montt sería de al menos, 60\$/kilo. Efectivamente los valores de transporte informados por K+S y ratificados por la información entregada por los transportistas oscilaría entre [30-60] \$/kilo, explicando las diferencias según el tipo de carga, periodicidad de la misma y volumen. Sin embargo, y tal como se señalara precedentemente, esta última no es la forma habitual de transportar el producto a la X Región, prefiriéndose el transporte vía marítima, con lo cual los costos de transporte relevantes para la operación en la zona serían inferiores a los valores señalados precedentemente¹⁹.

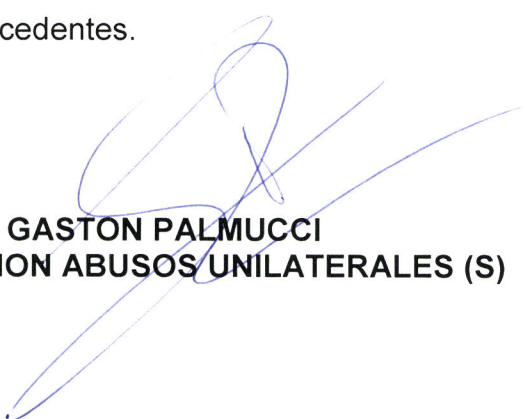
IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

20. De acuerdo al análisis realizado por esta División, no fueron observados antecedentes que dieran cuenta de la concreción de prácticas predatorias, como se indicaba en la denuncia. Analizado el periodo correspondiente a los años desde 2013 a 2015, se observa K+S mantuvo un ingreso medio por sobre el costo variable medio en lo que al sector industrial de la X Región se refiere.
21. A mayor abundamiento, las diferencias en el flete, principal costo asociado a la distribución de la sal, se deben a que se prefiere el transporte vía marítima para la X Región y no transporte terrestre como lo realizaría la empresa denunciante.

¹⁹ Ver Anexo Confidencial.

22. Conforme el mérito de lo expuesto, se recomienda al Sr. Fiscal, salvo su mejor parecer, el archivo de los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,


GASTON PALMUCCI
JEFE DIVISION ABUSOS UNILATERALES (S)


POS