

## Sesión N°3

### Mesa Técnica Proyecto de Ley - GLP

22 de agosto de 2023

|                  |  |
|------------------|--|
| Hora de Inicio:  | 10:45 hrs.                                 |
| Hora de Término: | 12:18 hrs.                                 |
| Lugar:           | Cámara de Diputadas y Diputados - Sala 310 |

En Santiago, a las 10:45 horas, del martes 22 de agosto de 2023, sesiona en dependencias del Congreso, la Mesa Técnica para analizar el proyecto de ley que mejora la competencia y perfecciona el mercado del gas licuado de petróleo (“Mesa Técnica” o “la Mesa”).

Asisten las siguientes personas a esta segunda sesión:

- Asistentes de ministerios y entidades públicas:

| Asistentes de Instituciones | Institución                               | Modalidad  |
|-----------------------------|---|------------|
| Belén Tomic                 | Ministerio de Energía                     | Presencial |
| María José Zavala           | Ministerio de Energía                     | Presencial |
| Carlos Ebensperger          | Ministerio de Energía                     | Presencial |
| Matías Carrasco             | Ministerio de Economía, Fomento y Turismo | Presencial |
| Priscila Rodríguez          | Comisión Nacional de Energía              | Presencial |
| Yamal Soto                  | Comisión Nacional de Energía              | Presencial |
| Johanna Jiménez             | Comisión Nacional de Energía              | Presencial |
| Rodrigo Alfaro              | Comisión Nacional de Energía              | Presencial |
| David Peña                  | Comisión Nacional de Energía              | Telemática |

- Asistentes de Comisiones de Economía y de Minería y Energía de la Cámara de Diputadas y Diputados:

| Asistentes de la Cámara | Representa a                     | Modalidad  |
|-------------------------|----------------------------------|------------|
| Cristián Cataldo        | Dip. Boris Barrera (Bancada PC)  | Presencial |
| Daniel Muñoz            | Dip. Sofía Cid (Bancada RN)      | Presencial |
| Soledad Hormazábal      | Dip. Cristián Matheson (EVOPOLI) | Telemático |
| Marcial García          | Dip. Marco Antonio Sulantay      | Presencial |
| Andrea León             | Dip. Diego Ibañez                | Presencial |
| Magda Cottet            | Dip. Javiera Morales             | Presencial |
| Constanza Hevia         | Dip. Gonzalo de la Carrera       | Presencial |
| María Ignacia Navarro   | Dip. Marco Antonio Sulantay      | Presencial |
| Millaray Huaquimilla    | Dip. Boris Barrera               | Presencial |
| Jaime Beltrán           | Dip. Yovana Ahumada Palma        | Presencial |
| Marcelo Vásquez         | Dip. Cristián Tapia              | Telemático |
| Alonso del Canto        | Dip. Alejandro Bernaldes         | Telemático |
| Macarena García         | Dip. José Miguel Castro          | Telemático |

- Asistentes Invitados:

| Invitados          | Institución                                       | Modalidad  |
|--------------------|---|------------|
| Juan Pablo Montero | Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile | Presencial |
| Fernando Ledesma   | Gerente de Negocios Envasado – Empresas Gasco     | Presencial |
| Cristián Aguirre   | Gerente General - Empresas Gasco                  | Presencial |
| Paz María Ricart   | Asuntos Públicos – Empresas Gasco                 | Presencial |
| Stefan Larenas     | ODECU   | Presencial |
| Hernán Calderón    | Presidente - CONADECUS                            | Presencial |
| Yohana Calderón    | CONADECUS   |            |
| Andrés Parra       | AGRECU  | Telemático |

Priscila Rodríguez introduce la tercera sesión, presentando a los expositores, en primer lugar, a la empresa Gasco S.A. representada por su Gerente General y su Gerente de Negocios Envasado, los Sres. Cristián Aguirre, y Fernando Ledesma, respectivamente; y, en segundo lugar, al Señor Juan Pablo Montero, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En el primer bloque, el Sr. Juan Pablo Montero realiza su presentación en su calidad de docente, experto y asesor de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en la confección de su estudio sobre el mercado de gas. Posteriormente, la empresa Gasco realiza una presentación sobre el contenido del proyecto de ley (PdL).

#### **A. Presentación Sr. Juan Pablo Montero**

El Sr. Juan Pablo Montero, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, asesoró a la Fiscalía Nacional Económica en el estudio del mercado del gas, el cual fue publicado en diciembre de 2021. El Sr. Montero señala que tiene conocimientos en materias de libre competencia e indica que ha asesorado tanto a empresas privadas como al Estado en diferentes gobiernos.

El Sr. Montero indica haber quedado impresionado con la seriedad y profesionalismo del estudio realizado por la FNE, dados los recursos y plazos acotados para realizarlo. Adicionalmente, mencionó la necesidad de recursos adicionales que requiere dicha institución, para poder trabajar en los temas que le corresponden por el beneficio tanto de clientes como de las empresas.

Su presentación se resume a continuación:

- **¿Qué hace fundamentalmente el proyecto de ley (PdL)?**

El Sr. Montero señala que el PDL busca eliminar las cláusulas de exclusividad que hoy existen entre distribuidores mayoristas y minoristas; y que existe la necesidad de poner en la balanza las alternativas para regular mejor este mercado, indicando que el PDL es una de ellas.

- **Ventajas de eliminar las cláusulas de exclusividad:**

El Sr. Montero explica que eliminar las cláusulas de exclusividad (CE) introduciría mayor competencia en el mercado mayorista al permitir que los minoristas negocien mejores condiciones con los mayoristas. Adicionalmente, explica que las cláusulas de exclusividad se dan tanto en contratos como en acuerdos de largo plazo, entre un actor grande y otro pequeño. También hace presente que no necesariamente debe haber un contrato para que existan las cláusulas de exclusividad.

Por otro lado, desde el punto de vista de la microeconomía, explica que las empresas en el mercado pueden escoger entre tomar decisiones unilaterales que consisten en que cada una de ellas decide por su cuenta, independiente de lo que decidan las demás, o en su defecto tomar decisiones cooperativas, que son aquellas que se toman de manera tácita o explícita por las empresas para coordinarse, lo que se denomina colusión. A su vez, el Sr. Montero aclara que, en el estudio realizado por la FNE, de acuerdo con los datos analizados, no se encontraron en el mercado del GLP indicios de colusión entre las empresas de distribución. Sin embargo, menciona que, el que no exista colusión no significa que no haya otras prácticas cooperativas que disminuyan la competencia.

Además, en opinión del expositor, eliminar las cláusulas de exclusividad disminuiría el riesgo de que aparezcan conductas colusivas; y también, se reducirían las barreras de entrada para un potencial entrante en el segmento aguas arriba, como otro distribuidor mayorista.

- **Desventajas de eliminar las cláusulas de exclusividad:**

En su presentación, el Sr. Montero aclara que las desventajas de la eliminación de las cláusulas de exclusividad no fueron evaluadas en el estudio de la FNE, sin perjuicio de aquello, indica que eliminarlas, podría conllevar las siguientes posibles situaciones, las que, en todo caso, son de baja probabilidad según se indica:

- Puede aumentar la doble marginalización: aunque hoy ya se negocian precios lineales, como en muchos mercados, el Sr. Montero no cree que con el PDL este riesgo vaya a aumentar.
- Las cláusulas de exclusividad sirven para incentivar inversiones específicas: El Sr. Montero no ve que esto sea relevante en el mercado de GLP. Las empresas distribuidoras mayoristas son empresas de logística, podrían distribuir otros bienes.
- En ambientes simétricos como este mercado, las cláusulas de exclusividad podrían introducir mayor competencia al resolver problemas de información asimétrica: este es un riesgo bajo, él no considera que esto sea relevante en este mercado.
- Mayor riesgo de eliminar cláusulas de exclusividad: A juicio del expositor, existiría la posibilidad de debilitar el control y monitoreo que ejercen los mayoristas sobre minoristas para preservar la calidad del producto. Sin embargo, señala que ello no fue un gran tema cuando se hizo el estudio de la FNE, aun cuando se preguntó varias veces al respecto a las compañías de GLP.

- **Reflexiones Finales**

- El Sr. Montero señala que, si bien hay ventajas y desventajas de eliminar las cláusulas de exclusividad, al momento de confeccionar el estudio de la FNE, pesaban más las ventajas que las desventajas.
- El Sr. Montero finaliza su presentación, exponiendo respecto a la reversibilidad de la medida (eliminar las cláusulas de exclusividad), e indica que es más sencillo revertir la medida de eliminación de las cláusulas de exclusividad, que mantenerlas y eliminarlas más adelante. Esto, en caso de que no se cumplan los supuestos de mejorar la competencia.
- El Sr. Montero también señaló que un camino alternativo es levantar una consulta al TDLC respecto de estos temas.

## **B. Presentación Empresas Gasco**

El Sr. Aguirre comienza su exposición señalando que la empresa que representa siempre ha entregado la información que se le ha solicitado e indica que se debiese reunir toda la información necesaria, hablar con empresas, clientes, asociaciones de consumidores, para legislar de una manera correcta.

A continuación, el Sr. Ledesma inicia su presentación que se resume en los siguientes puntos más relevantes:

- Mercado internacional: Chile representa menos del 1,5% de la demanda internacional, siendo un importador neto. El 40% del precio de un cilindro depende del mercado internacional y del tipo de cambio.
- Mercados de otros países: Menciona que Brasil cuenta con ocho empresas distribuidoras de las cuales, cuatro concentran el 90%. En Colombia existen cuatro empresas, este país “copió” la legislación chilena.
- Estructura del cilindro: El 40% del precio de un cilindro dependería del mercado internacional y del tipo de cambio. La diferencia, el 60% restante, se distribuye entre mayoristas y minoristas. El Sr. Ledesma menciona que *“No existen estudios de lo que pasa en la última milla”*.
- La “última milla”: El Sr. Ledesma indica que para llevar el cilindro al cliente se requiere un camión repartidor, un conductor con sueldo fijo y/o variable y, además, se deben considerar costos de administración, bodega, telefonista, seguridad, y otros. Según estimaciones de Gasco, una aproximación de la “última milla” tendría un valor promedio cercano a \$3.500 por cilindro de 15 kilogramos. Entonces, según la empresa, la distribución es costosa, considerando que el peso de un cilindro de esas características es de 30 kg, lo que permite trasladar menos unidades, sumados los costos de operación del distribuidor minorista como las mantenciones del camión, seguridad, almacenamiento, entre otros.
- Mercado nacional: Según los datos presentados por la empresa, hay alrededor de 5.600 distribuidores minoristas y la mayoría de ellos son pymes.
- La desintegración tiene riesgos: El Sr. Ledesma menciona los siguientes:
  - Para el suministro de gas.
  - Para las pymes.
  - Para los consumidores.

- La desintegración incrementaría los costos de los minoristas y disminuiría la seguridad de sus operaciones.
- Seguridad y servicio al consumidor: En opinión del Sr. Ledesma, el PdL impediría que, si el cliente reclama al minorista, éste le responda adecuadamente. En cambio, de la forma en que funciona ahora el mercado, la marca y la integración tiene valor para el consumidor. Hay trazabilidad y retroalimentación.
- Contratos de comercialización: De acuerdo a lo indicado por el expositor y, según se informó a la FNE, los contratos con distribuidores fueron modificados desde el 2019. Entre los cambios están: vigencia indefinida; aviso de salida de 45 a 60 días; no hay exclusividad territorial; no hay incentivos por volúmenes de venta, entre otros. Expone además que existen cláusulas que son comunes en estos contratos, por ejemplo, las cláusulas de seguridad.
- Otras consideraciones: Gasco afirma que la integración sería una característica en mercados de distribución de combustibles (líquidos y gaseosos). Entonces, la desintegración generaría mayores responsabilidades para el minorista e implicaría mayor esfuerzo en fiscalización del ente respectivo.
- Conclusiones de lo que el PdL implica:

El Sr. Aguirre señala que el informe de la FNE analiza la primera mitad de la cadena de suministro del GLP, pero que faltaría la otra mitad, principalmente, la “última milla”. Además, señala que *“los minoristas son ‘nuestros representantes’ ante el cliente final, y es Gasco, la marca, la que le debe responder al cliente”*.

Adicionalmente, el Sr. Aguirre señala que Gasco le da espalda financiera a los distribuidores minoristas que son pequeños (pymes), lo cual se perdería con el PdL.

La ventaja de este mercado, indica el Sr. Aguirre, estaría en la “última milla” para poder abastecer al cliente. Son inversiones tecnológicas y mejoras logísticas las que se han hecho para poder entregar un cilindro en menos de una hora e indica que la mayoría de los clientes son C1, C2 o C3.

En cuanto a seguridad, la empresa señala que ella es responsable del cilindro hasta que llega al cliente. Por la legislación, las empresas mayoristas deben tener equipos de emergencia 24/7.

Además, de acuerdo a lo señalado por el expositor, con el PdL habría incremento en los precios, porque se traspasarían costos a los minoristas, que ahora tiene el mayorista. Luego, los minoristas no tendrían acceso a financiamiento para capital de trabajo; y por otra parte, habría un aumento importante de carga de fiscalización.

Concluye su presentación, indicando que, la desintegración no apunta al precio del gas, ya que este es internacional, por lo que el PdL no solucionaría ese punto.

## Preguntas

- Sr. Hernán Calderón - CONADECUS:

El Sr. Calderón indica que, en el 2014 CONADECUS hizo una consulta a la FNE sobre relaciones de propiedad y concentración del mercado del GLP, lo que dio como resultado la enajenación de GASMAR por parte de Gasco. La Corte Suprema ratificó dicho fallo. Entonces, la pregunta es ¿Qué implica tener una distribución exclusiva o cláusulas de exclusividad cuando hay relaciones de propiedad dentro de los actores?

Por otra parte, consulta: ¿Qué implica la cláusula de intercambiabilidad para que no se envase en cilindros de la competencia si se quiere que entren pequeños actores? No hay incentivo para que entre un tercero si existe la intercambiabilidad.

De acuerdo a lo indicado por el Sr. Calderón, la responsabilidad del cilindro es de quien lo envasa y no de quien distribuye.

El Sr. Juan Pablo Montero responde indicando que el PdL busca desintegrar aguas abajo. Si bien, con el PdL habría eventualmente aumentos de costo, a su vez, habría importantes mejoras en las condiciones de competencia, entonces, el que ganaría sería el cliente.

El Sr. Cristián Aguirre señala que, no hay ninguna relación de propiedad aguas arriba entre las empresas de GLP mayoristas, y pide ser precisos en los comentarios e indica que se ha aclarado varias veces.

- Magda Cottet -Asesora diputada Morales:

La asesora pregunta al Sr. Montero ¿Cuáles son las desventajas que él identifica y si son las mismas en el caso de empresas como Gasco y Abastible (que entiende que están desintegrados, pero con contratos de exclusividad) y Lipigas (que tiene mayor propiedad en el sistema minorista y no se basa solo en contratos de exclusividad sino que además tiene propiedad sobre camiones, empresas, trabajadores)?

El Sr. Montero responde que no son muy distintas entre ellas pero que tienen distintas maneras de conseguir la integración, aun con esto el análisis realizado no cambia.

- Magda Cottet -Asesora diputada Morales:

La asesora pregunta al Sr. Aguirre ¿Cómo mejorar las barreras de entrada para que haya más competencia sin el PdL, o sin desintegrar?

En opinión del Sr. Aguirre, el proyecto de ENAP (de venta de GLP) es la prueba empírica que la “última milla” es relevante en los costos y agrega que el GLP no cuenta con fondo de estabilización, como el que tienen otros combustibles, por lo que cuando hay alzas internacionales, no hay nada que lo amortigüe, agregando que la gasolina habría llegado a \$1.900 sin los mecanismos de estabilización de precios.

Además, señala que, alguien que quiera invertir en GLP, no tiene barreras de entrada, puede importar y puede construir plantas. Finalmente, indica que a *“Gasco no le corresponde indicar mecanismos de regulación, eso le corresponde al gobierno”*.

- Marcial García – Asesor Diputado Sulantay:

El asesor indica: El Sr. Juan Pablo Montero dice que los precios al consumidor final van a bajar, pero hay desconocimiento de los costos, ¿Cuáles se van a traspasar a los distribuidores minoristas y cómo van a afectar a los clientes? Si va a haber traspaso de costos, ¿cómo se presume la baja de precios y mayor competencia?

El Sr. Juan Pablo Montero responde que, al momento de hacer el estudio de la FNE, y con la información que se tenía disponible, se llegó a la conclusión de que el aumento de costos iba a ser dominado por el aumento en la competencia. Expresando que: *“Entonces, si van a haber aumento de costos para los minoristas, la pregunta es ¿Qué domina, el aumento de precio o el aumento en la competencia?”*.

- Soledad Hormazábal - Asesora diputado Matheson:

La asesora pregunta ¿Cuál es el porcentaje de ventas de Gasco que se hace directamente a los clientes?

El Sr. Fernando Ledesma responde que la gran mayoría de los pedidos se hacen directamente a los distribuidores minoristas, mientras que el 15-20% de los pedidos se realiza por llamadas, app, móvil o web.

- Daniel Muñoz – Asesor diputada Cid:

El asesor pregunta ¿Los locales de Gasco son para abastecer minoristas o venden directamente a gente cercana?

El Sr. Fernando Ledesma responde que los locales son puntos de almacenamiento y venta, desde ahí salen los camiones del distribuidor minorista y si alguien quiere puede ir a comprar también.

- Daniel Muñoz – Asesor diputada Cid:

El asesor pregunta ¿Ese tipo de locales son los que se verían afectados por la desintegración?, ¿qué se les prohibiría vender?

En opinión del Sr. Fernando Ledesma no se podría comprar cilindros de GLP porque con el PdL estos locales dejarían de existir, porque se establece la desintegración total entonces ese local no podría ser cedido, entregado o arrendado a un minorista, salvo que el minorista tenga la espalda financiera para comprarlo.

- Magda Cottet -Asesora diputada Morales:

La asesora pregunta ¿Los minoristas podrían comprarle cilindros a Gasco en esos locales si Gasco los mantiene luego del PdL?

El Sr. Fernando Ledesma responde que sí, pero hay que considerar que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles exige, para que un minorista pueda desarrollar la actividad, un lugar físico para el almacenamiento de combustibles.

La Sra. Priscila Rodríguez, a modo de aclaración señala que, en el artículo vigésimo cuarto y vigésimo quinto del PdL, se contemplan las obligaciones que tanto el mayorista como el minorista tienen que cumplir, pero además en los transitorios se regulan los traspasos que van a haber una vez que se materialice la desintegración del mercado mayorista con el minorista, también están las instrucciones SEC, que están subiendo a rango legal en el artículo vigésimo sexto y vigésimo séptimo, relacionados con la intercambiabilidad del cilindro y el acaparamiento. Adicionalmente, señala que los plazos para efectos de la desintegración son claros en los artículos transitorios del PDL.

El Sr. Fernando Ledesma señala ante esta aclaración que, se podría establecer más plazo para desintegración, pero si minoristas no pueden acceder a financiamiento para comprar locales, es complejo.

Por otra parte, en opinión del Sr. Cristian Aguirre, en una comuna pequeña, no podría haber dos o más distribuidores por temas de espacio físico y por temas financieros.

La Sra. Magda Cottet, interviene exponiendo que, en esos casos los minoristas sí podrían arrendar, solo que no a las empresas mayoristas.

La Sra. Priscila Rodríguez, sobre el mismo punto acota que, una vez que el minorista cumpla con los requisitos señalados en el PdL, no se le prohíbe al minorista arrendar o comprar cualquier local.

El Sr. Juan Pablo Montero complementa señalando que, en todo caso, es cierto lo que señala la empresa respecto de que habría un aumento en el costo regulatorio (fiscalizador).

Respecto de lo antes discutido, el Sr. Marcial García señala que le parece complejo lo que podría ocurrir con la desintegración en poblados pequeños, que podría tender a comportamientos monopólicos, ya que, sería poco rentable que hubiera más de un distribuidor.

A petición expresa del Sr. Aguirre se consigna en el acta de esta sesión que nunca han existido relaciones de propiedad entre los distribuidores mayoristas.

- Juan Ignacio Gómez-LyD -Asesor Diputado Castro y Diputado Mellado:



El asesor solicita aclarar ¿Cómo se calculó el margen, es ingreso menos costo de combustible?

El Sr. Cristián Aguirre responde que, en el informe de la FNE se entendió que el margen de las empresas estaba alrededor del 40% y luego aclaró que era la diferencia entre los ingresos menos el costo de combustible, obviando todo el costo de la distribución. En 2022, la CNE contrató un estudio donde se calculó una utilidad de 7-7.6%, con resultados distintos al informe de la FNE.

El Sr. Juan Pablo Montero señala en relación al margen que el objetivo del estudio de la FNE era otro, no era el margen per se, más bien fue mirar las condiciones de competencia del mercado del GLP. Con la evolución del margen sí se puede ver si las empresas están o no compitiendo intensamente.

Interviene el Sr. Fernando Ledesma señalando al respecto que, se le pidió a la FNE aclarar que utilidad es distinto de margen, y que, solo corrigiendo el margen bruto con incentivos, se podría haber corregido el valor del margen calculado por la FNE. La empresa entregó dicha información a la Fiscalía.

El Sr. Juan Pablo Montero aclara que, el objetivo del informe de la FNE no fue señalar que las empresas están rentando un 30%.

Finalmente, Priscila Rodríguez aclara que el estudio contratado por la CNE no es comparable con el estudio realizado por la FNE, y expresa que con el estudio de la CNE se buscó conocer de manera actualizada la cadena de valor del mercado de cilindros de GLP y asociar a cada una de ella los costos que la misma empresa entregó. Se entregará una minuta al respecto que está pendiente.

La sesión se da por terminada a las 12:18 hrs.