

ORD. N°

397 / 854

ANT.: Rebaja de tarifas de
EMPORCHI en la VIII
Región.

MAT.: Dictamen de la Comisión.

Santiago, 25 OCT 1983

DE: COMISION PREVENTIVA CENTRAL

A : SEÑOR FISCAL NACIONAL ECONOMICO

1.- Una publicación aparecida en el diario "El Mercurio", de Santiago, el 29 de Julio pasado, informó que la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI) había rebajado, "significativamente sus tarifas portuarias únicamente en el caso de los puertos de la Octava Región", manteniéndolas, en cambio, en Valparaíso, San Antonio y Antofagasta.

Según el diario, se daban dos versiones para tal medida. Una, expresada en una resolución publicada en el Diario Oficial, sería, entre otras, la conveniencia de utilizar la infraestructura portuaria en la forma más ventajosa para los intereses de la empresa; y otra, según la cual el motivo verdadero sería la competencia de otro puerto privado de la zona, específicamente Lirquén, que preparaba una ampliación con una inversión de US\$ 3,5 millones.

La resolución del señor Director de EMPORCHI, según la misma información antedicha, fue dictada sólo días después que Lirquén diera a la publicidad su proyecto de ampliación, proyecto que, en atención a la situación producida, estaría virtualmente paralizado, por cuanto no sería rentable en las condiciones imperantes.



Comenta el diario que la medida resulta "discriminatoria", puesto que se aplica exclusivamente en la VIII Región y que "parece apuntar a perjudicar a la competencia de los puertos privados", en circunstancias que no ha existido disminución alguna del movimiento portuario en Talcahuano y San Vicente, que justifique rebajar las tarifas por razones de competencia, ya que existe un ciento por ciento en la ocupación de los sitios. Concluye señalando que los principales favorecidos con la rebaja son las empresas exportadoras que utilizan los puertos estatales de la VIII Región, especialmente los exportadores forestales, rubro que ha tenido un notorio incremento en los últimos meses.

2.- Con motivo de la publicación antedicha, el señor Fiscal Nacional Económico, y esta Comisión Preventiva Central, pidieron informe al señor Director de la Empresa Portuaria de Chile, al señor Gerente General y al Presidente de Puerto Lirquén Limitada y al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

3.- En respuesta a lo solicitado por el señor Fiscal Nacional, el Gerente General de Puerto de Lirquén Limitada, don Jaime Lea-Plaza S., envió sus observaciones, las que, en lo que interesa, son las siguientes:

3.1. Oferta Portuaria en la zona:

a) El centro portuario formado por San Vicente y Talcahuano, perteneciente a EMPORCHI, puede operar en todos sus sitios en carga y descarga de bultos y graneles. El primero es el único puerto de servicio público que tiene profundidad de aguas para recibir barcos de 34 a 36 pies de calado.

b) El puerto granelero de Penco dispone de un solo sitio de atraque y permite solo descarga de barcos de hasta 35 pies de calado. Este puerto es de propiedad particular.

c) El puerto Lirquén tiene dos sitios de atraque por los cuales se puede cargar y descargar todo tipo de mercadería, constituyendo el principal competidor de EMPORCHI y recibe buques que calan hasta 31,5 pies en su sitio Sur

y hasta 27,5 en su sitio Norte.

d) Como el complejo portuario indicado en la letra a) es el único que dispone de aguas profundas, ejerce un monopolio de hecho, ya que necesariamente los grandes buques deben recalar allí, movilizándolo, de esta manera, el mayor porcentaje de carga, que ha ido en aumento a partir de 1978.

3.2. Operación portuaria:

a) En cuanto a porcentaje de ocupación de los puertos, se aprecia, con la documentación que acompaña, que los puertos de San Vicente y Talcahuano mantienen un alto grado de ocupación, y que son los únicos que han aumentado su movimiento en forma apreciable, debido al gran crecimiento de la exportación de troncos. La ocupación portuaria del segundo semestre, en la VIII Región superará el 80%, todo lo cual hace innecesaria una rebaja de tarifas para estimular su uso. En la actualidad, San Vicente y Talcahuano son los únicos puertos chilenos que presentan congestión; en cambio, los dos puertos privados de la zona tienen un porcentaje de ocupación inferior al 30%.

b) En lo referente al futuro del mercado, si se considera la aptitud eminentemente forestal de la VIII Región y el aumento en la exportación de madera aserrada y rollizos, para poder competir en el mercado internacional se necesitará emplear grandes buques, cuyos calados llegarán a 36 pies en la mayoría de los casos. Esta es la razón del proyecto de Lirquén.

c) La rebaja de tarifas acordada por EMPORCHI, que invoca la facultad que le otorga el artículo 97 del Decreto N° 198 del Ministerio de Transportes, de 10 de Septiembre de 1981, es objetable porque, como no se han fijado los márgenes entre los cuales pudo operar, solamente puede referirse a la remuneración por los servicios que presta y de ninguna manera a los derechos básicos y costos directos, "ya que nadie está autorizado para donar los bienes o dineros del Estado". Con las tarifas actualmente vigentes y deducidos los gastos de operación y mantención, los ingresos de los puertos de San Vicente y Talcahuano, distan mucho de constituir una rentabilidad adecuada del capital que se ha invertido.

Además, si la rebaja se basa en la necesidad de utilizar mejor la infraestructura, en la forma más conveniente a los intereses de la empresa, no se advierte la necesidad de ampliar el puerto de San Vicente, como lo han expresado a la prensa personeros de EMPORCHI de la zona.

d) En relación con las declaraciones del señor Director de EMPORCHI al diario El Mercurio de Santiago, publicadas el 1° de Agosto pasado, cree que no corresponde a esa empresa decidir qué exportaciones deben ser subsidiadas y cuáles nó. Expresa, además, que existen disposiciones legales que prohíben al Estado discriminar en materia económica. Agrega que no es efectivo que la rebaja de tarifas dispuesta promueva las exportaciones de los productos forestales ya que su incidencia es ínfima en los precios de venta de tales productos.

El verdadero incentivo de las exportaciones se produjo como consecuencia de la política cambiaria; en cambio, la rebaja cuestionada incide en la elección de los puertos;

e) Concluye el informe del representante del Puerto de Lirquén, expresando que la única explicación de la rebaja es evitar la materialización de la ampliación anunciada por Lirquén, consolidando, así, una situación monopólica, porque, en las actuales circunstancias, el proyecto deja de ser rentable para Lirquén. Esta intención monopólica de EMPORCHI, a su juicio, estaría confirmada por las siguientes medidas tomadas simultáneamente con la rebaja de tarifas:

- Clausura del sitio 2 de Talcahuano, por presunto agotamiento de su estructura, en momento de gran movimiento de naves y coincidente con la rebaja de tarifas,
- Negativa de iluminación nocturna de San Vicente impidiendo el atraque de buques en la noche,
- No solucionar los problemas de embancamiento de Talcahuano,
- No reparar daños provocados en uno de los sitios de San Vicente hace un año atrás.

4.- Con el objeto de completar la investigación, esta Comisión requirió a Puerto de Lirquén S.A., con fecha 23 de Septiembre pasado, para que informara sobre las previsiones adoptadas por esa empresa, para el caso probable de que EMPORCHI rebajara sus tarifas, y sobre los efectos que la rebaja producida tiene sobre su actual operación y sobre el proyecto de inversión destinado a la ampliación de su puerto.

Por nota de fecha 3 de Octubre de 1983, la empresa requerida señaló que no se había hecho previsión alguna para el caso de que EMPORCHI rebajara sus tarifas, "ni menos para el caso de que dicha rebaja fuere discriminatoria para el Complejo Talcahuano San Vicente", fundamentalmente por las razones siguientes:

- a) El nivel de utilidades de EMPORCHI no permite, a juicio de Lirquén, hacer descuentos;
- b) La rebaja de tarifas necesariamente debería traducirse en una disminución de las utilidades de EMPORCHI en la VIII Región, aún en el caso de que Lirquén no siguiera dicha rebaja, recibiendo EMPORCHI una parte significativa de la carga de Lirquén, ya que el margen de contribución de ese nuevo tonelaje sería inferior a la baja producida en las entradas brutas de EMPORCHI.
- c) La política del Supremo Gobierno de fomento a las exportaciones, realizada a través de la devaluación, unida a la reactivación de los mercados implicaría, necesariamente, un aumento de las exportaciones forestales, lo que haría trabajar al Complejo San Vicente - Talcahuano a plena capacidad a partir del segundo semestre de este año. Así, no se divisa la necesidad de hacer rebajas tarifarias, ya que éstas sólo producirían incremento de la demanda portuaria en dicho complejo, lo que se traduciría en la existencia de buques esperando para cargar.
- d) El decreto que fijó las tarifas de EMPORCHI fue el corolario de un estudio de las condiciones de operación de sus puertos, y suprimió los antiguos subsidios, por lo que no podía esperarse que EMPORCHI rebajara sus tarifas, fundada en la necesidad de promover las exportaciones de la zona.

e) La Ley N° 18.042, de 5 de Octubre de 1981 tiene entre sus objetivos "asegurar que no se limiten las posibilidades de desarrollo y expansión de los puertos", lo que debe entenderse válido para todos los Puertos de la República y no sólo para los operados por EMPORCHI.

f) Dicha medida atenta contra el principio de subsidiaridad y contra el N° 22 del artículo 19 de la Constitución Política, que asegura a todas las personas la no discriminación en materia económica.

En lo relativo a los efectos de la rebaja, señala que Lirquén aún no ha nivelado sus tarifas con las actuales de EMPORCHI, gracias a contratos vigentes, pero que ello se producirá en el curso del cuarto trimestre de este año, lo que dejará a la empresa en una situación levemente superior al punto de equilibrio operacional.

En lo que dice relación con el proyecto de inversión expresa que las seguridades otorgadas por las autoridades en el sentido de que no se modificarán las políticas de subsidiaridad, no discriminación y racionalización en el manejo de las empresas públicas estatales, así como la confianza en que los problemas que dicha empresa enfrenta son transitorios y que los mecanismos y procedimientos legales ideados por las autoridades para corregir las distorsiones del mercado serán operativos, hacen que el proyecto de alargamiento del muelle siga vigente.

5.- El 17 de Agosto pasado, mediante oficio ordinario N° 1208, el señor Director de la Empresa Portuaria de Chile, Vicealmirante (R) don Luis Eberhard Escobar, informó lo siguiente:

a) La individualización, reglamento y precios de los servicios que presta EMPORCHI, están contenidos en el Decreto Supremo de Transportes y Telecomunicaciones N° 198, de 1981, que establece los siguientes servicios: atención a la nave, estadía en sitio, transferencia de la carga (con diferentes modalidades), porteo de la carga, almacenamiento y acopio, tránsito y otros servicios;

- b) Las tarifas están fijadas por puertos, en relación con el tipo de carga (general o a granel) considerando si se trata de exportación o importación y los elementos con que cuenta cada puerto, incluyendo sus lugares de depósito;
- c) Las tarifas que autoriza fijar el artículo 97 del citado Decreto Supremo, son máximas, de modo que el Director puede establecerlas como lo desee dentro del margen respectivo;
- d) En el puerto de San Vicente se redujo la tarifa de transferencia para carga general en la modalidad "con equipos de transferencia y personal ajeno a la empresa", rebajándose en un 39% con respecto al valor original, que era de US\$ 1,97 la tonelada, y que resulta en un menor costo de 17% para una tonelada promedio movilizada;
- e) En el puerto de Talcahuano se rebajó la misma tarifa, en la modalidad "en combinación de elementos de propiedad de la Empresa y elementos ajenos a ella", de US\$ 3,57 a US\$ 2,80 la tonelada, lo que no implica una disminución del costo para el tonelaje que usa ese puerto, pues sólo incentiva el uso de grúas de muelle, mediante el fomento de una modalidad mixta en reemplazo de la modalidad "todo particular", usada preferentemente antes de la rebaja;
- f) El señor Director niega que las aludidas rebajas se hayan hecho en desmedro de otras instalaciones portuarias de la zona, ya que son objetivas y se aplican a toda la carga general en una de las modalidades usadas en el puerto de San Vicente, o sea, "con equipos de transferencia y personal ajeno a la Empresa";
- g) Termina expresando que las rebajas se fundamentaron en la disminución de ingresos de la Administración del Puerto de Talcahuano / San Vicente, que llegó en términos reales, a 27% entre el primer trimestre del año 1983 e igual período de 1982, que, a su vez, se debió a una reducción del tonelaje movilizado por esos puertos de aproximadamente 23,5%. Todo esto se contrarrestó con la optimización administrativa, que permitió una utilidad razonable.

Posteriormente, y a pedido de la Fiscalía Nacional com
plementó la información proporcionada, acompañando an
teceden
tes sobre utilización efectiva en faenas de carga y descarga y
 sobre ocupación comercial del complejo portuario de Talcahuano
 y San Vicente, desde Enero de 1982 a Julio de 1983, con una expli
cación sobre la forma de cálculo utilizada. Se adjuntó, asimismo,
 un análisis del estado de resultados correspondiente a las adminis
traciones de Puerto de Talcahuano y San Vicente.

6.- Por oficio ordinario N° 732, de 23 de Septiembre de 1983,
 esta Comisión solicitó al señor Ministro de Transportes
 y Telecomunicaciones antecedentes en relación con el Decreto N°
 198, de 1981, de ese Ministerio, que aprueba el reglamento de ta
rifas de EMPORCHI, pidiendo se entregara información adicional
 sobre el criterio que se tuvo en cuenta para fijar dichas tarifas,
 y los márgenes de rentabilidad esperados para la Empresa, que sir
vieron de fundamento a la disposición del artículo 97 del menciona
do decreto que faculta al Director para rebajar dichas tarifas,
 dentro de márgenes que no indica.

Por oficio ordinario N° 2144, de 5 de Octubre, el señor
 Ministro de Transportes y Telecomunicaciones respondió a la solu
situd de esta Comisión, señalando, en lo fundamental, lo siguien
te:

a) Que la facultad que se otorga al Director de
 EMPORCHI para rebajar las tarifas aparece como
 discrecional, desde el momento en que pueden establecerse a volun
tad;

b) Que no existen antecedentes, en la dictación del
 decreto, que precisen las circunstancias y por-
 centajes a que debe sujetarse el Director para aplicar la facul
tad que le concede el artículo 97 del decreto mencionado.

c) Que, sin embargo, es indudable que el señor Di-
 rector, al hacer uso de la facultad que se le o-
 torga, debe tener en consideración las siguientes circunstancias:

- Que la empresa debe calcular y aprobar sus en-
 tradas, en lo posible, de modo que pueda finan

ciar sus gastos corrientes y que su monto cubra, a lo menos, el costo total del servicio (D.F.L. N° 290, de 1960, artículo 24).

- Que todos los servicios que presta la empresa, aún cuando sean en favor del Fisco u otras personas, deben ser remunerados según tarifas vi-
gentes para el público, no estando facultada pa-
ra eximir todo o parte de los pagos (D.F.L.N°290
de 1960, artículo 31.)
- Que la empresa, de acuerdo con lo dispuesto en
el artículo 29 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975,
debe ingresar a la Tesorería General de la Repú-
blica, por concepto de traspasos de anticipos y/o
utilidades, las sumas que anualmente determine
el Ministerio de Hacienda, las que, de acuerdo
con el Decreto Supremo N° 29, de Hacienda, de
11 de Enero de 1983, son, para el presente año,
de \$ 625.934.000.-

7.- Esta Comisión, luego de estudiar los antecedentes rela-
cionados, ha arribado las siguientes conclusiones:

a) EMPORCHI ha rebajado sus tarifas, en las modali-
dades referidas precedentemente, a contar del mes de Julio del
presente año, y sólo para el Complejo Talcahuano-San Vicente, úni-
co en el cual se ve enfrentada a la competencia de una empresa
privada.

De los antecedentes recopilados se desprende que a par-
tir del segundo semestre del presente año debía aumentar sustan-
cialmente el volumen de carga transportada por dicho complejo por-
tuario, -como consecuencia del alza del valor del dólar y de la
reactivación de los mercados internacionales-, sin que para esti-
mular el uso del mismo fuere necesario rebajar las tarifas, medi-
da que habría aparecido más explicable si hubiere sido adoptada
en el primer trimestre de este año, período en el que el porcen-
taje de utilización del complejo portuario en cuestión era sólo
de un 59%.

Por otra parte, los puertos de Talcahuano y San Vicente son los que tienen el mayor porcentaje de utilización, entre todos los operados por EMPORCHI y constituyen un monopolio natural en lo referente a buques de gran calado, ya que su competidor, Puerto Lirquén S.A., sólo puede atender buques de hasta 31,5 pies de calado.

Desde el punto de vista económico, esta Comisión no estima atendible la explicación de EMPORCHI relativa a un eventual fomento de las exportaciones, porque, en la especie, la incidencia de la rebaja tarifaria en el precio final de los productos exportados por la zona es ínfima, alcanzando a menos de un 1% del valor CIF, en el caso de los rollizos, y a alrededor de un 1,5‰ del valor CIF, para el caso de la celulosa y papel.

Las consideraciones anteriores, unidas a la oportunidad en que fue decidida por EMPORCHI la rebaja de tarifas analizada -coincidente con el anuncio de ampliación de Puerto de Lirquén-hacen que, a juicio de esta Comisión, la razón que aparece como más explicable para la adopción de dicha decisión, es la de la eventual competencia del puerto privado de Lirquén, ya que su proyecto de inversión privaría a EMPORCHI del monopolio natural que tiene en relación con los buques de gran calado que cargan en la zona y que requieren de aguas profundas para sus faenas.

b) Esta Comisión debe tener también presente la circunstancia de que EMPORCHI, considerando la rebaja de tarifas adoptada, obtendrá, durante el presente año, utilidades que aparecen como razonables en el complejo portuario en cuestión, utilidades que obtendría aún cuando no lograra privar a Puerto de Lirquén de la carga que por su puerto se transporta.

También debe considerar esta Comisión los asertos de Puerto de Lirquén S.A., en el sentido de que nivelando sus tarifas con las que EMPORCHI tiene actualmente en vigencia, obtendrá resultados operacionales que la colocan por sobre el punto de equilibrio operacional, y que, pese a la mencionada rebaja de tarifas, mantienen vigente su proyecto de ampliación.

c) Las circunstancias mencionadas precedentemente no permiten a esta Comisión formular reproche a EMPORCHI por la

rebaja de tarifas cuestionada en este dictamen, pues si bien es ta Comisión, apreciando en conciencia, los antecedentes de que dispone podría sostener que la causa de dicha rebaja tarifaria, es la eventual competencia de puerto Lirquén, no ha llegado al convencimiento de que ello constituya una maniobra monopólica destinada a eliminar un eventual competidor, pudiendo ser el re sultado de la competencia entre ambas empresas que lleva a una a rebajar su nivel tarifario, con el objeto de competir en mejor forma con la otra.

d) Sin embargo, con ocasión del estudio de los hechos que motivan el presente dictamen, a juicio de esta Comisión, ha quedado en evidencia que la ausencia de normas que regulen la fijación de sus tarifas permitirían a EMPORCHI realizar prácticas monopólicas, que esta Comisión tienen el deber de representar a las autoridades.

En efecto, estima esta Comisión que no es posible que una empresa, virtualmente monopólica, como lo es EMPORCHI, esté facultada para fijar las tarifas y precios de sus servicios y re bajarlos a su entera libertad, lo que sucede porque el artículo 97 del Decreto Supremo N° 198 de 1981, del Ministerio de Trans portes y Telecomunicaciones, primeramente, faculta al Director de esa empresa para rebajar las tarifas, "dentro de los márgenes que más adelante se establecen", y luego, esos márgenes no se señalan, lo que debe considerarse una involuntaria omisión.

De esta forma, para una empresa como EMPORCHI, resulta r ía fácil rebajar sus tarifas en el puerto en que está sometida a la acción de un competidor, y, para los efectos de su financia miento global, realizar subsidios cruzados, paliando la disminución de utilidades o las pérdidas que se le produzcan en la operación de uno o más puertos, con las utilidades que provengan de la operación de los otros puertos que administra.

Tal situación debiera ser corregida por la autoridad, pues tiende a dificultar la inversión privada en infraestructura portuaria, en la medida en que los particulares se puedan ver en frentados a decisiones como las descritas precedentemente.

Si bien, en la especie, se ha determinado que EMPORCHI aún mantiene utilidades razonables en el Complejo Talcahuano - San Vicente, también ha quedado demostrado que la falta de pautas claras por las que deben regirse las empresas monopólicas, constituye un desincentivo a la competencia en ese sector, circunstancia que esta Comisión se ve obligada a representar.

Las normas que permiten corregir estas distorsiones, como el Decreto Supremo N° 198, de 1981, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, debieran ser complementadas con la determinación de los márgenes dentro de los cuales el Director de EMPORCHI puede fijar las tarifas, márgenes que deben ser generales y objetivos, para dar certeza a los eventuales inversionistas o competidores respecto de las decisiones que dicha empresa pueda adoptar.

Por otra parte, la Ley N° 18.042, que crea la Corporación Portuaria de Chile, en cuya virtud los puertos que actualmente administra EMPORCHI pasarán a ser sociedades independientes unas de otras, constituye una solución permanente y definitiva al problema planteado. Con su implementación, cada puerto, de propiedad estatal, deberá determinar independientemente sus precios y tarifas, lo que evitaría prácticas negativas, desde el punto de vista de la competencia.

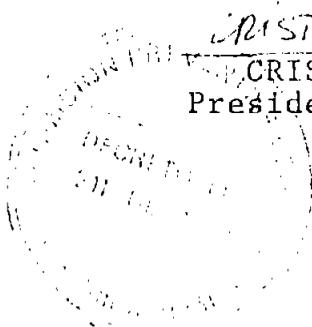
8.- Por las razones precedentemente expuestas, esta Comisión declara:

a) Que no existen por ahora antecedentes suficientes para reprochar a EMPORCHI la rebaja de tarifas adoptada para sus puertos de la VIII Región.

b) Que se recomienda al señor Fiscal Nacional que requiera de la H. Comisión Resolutiva la dictación de normas o la adopción de medidas tendientes a evitar los efectos negativos que tiene sobre la libre competencia el actual sistema tarifario de EMPORCHI, y la actual estructura de dicha empresa.

Notifíquese a Puerto de Lirquén S.A., a la Empresa Portuaria de Chile, y al señor Fiscal Nacional Económico, y transcríbese a los señores Ministros de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Acordada en sesión de 18 de Octubre en curso, por la unanimidad de los miembros presentes, don Gonzalo Sepúlveda Campos, Arturo Yrarrázaval Covarrubias, Iván Yáñez Pérez, Mario Guzmá Ossa y el Presidente que suscribe.



CRISTIAN LARROULET
CRISTIAN LARROULET VIGNAU
Presidente de la Comisión Preventiva
Central.