

C.P.C. N°

946 / 539

ANT: Consulta de SPHERE INTERNATIONAL LIMITED, y de C.R.A LIMITED a la H. Comisión Preventiva Central, Rol 9-95 C.P.C. Investigación reservada.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 20 SEP 1995

1. Por escrito de fecha 10 de Abril de 1995, el Sr. Fernando Hurtado Morales, en representación de SPHERE INTERNATIONAL LIMITED, y de C.R.A LIMITED, empresas ambas que constituyeron en el año 1990 la Sociedad Chilena PRODUCTOS CHILENOS DE ACERO LIMITADA, en adelante PROACER; y el Sr. Javier Iruarrizaga Samaniego, en representación de MOLY-COP Chile S.A. en adelante MOLY-COP, empresas consultantes, solicitan el pronunciamiento de la H. Comisión Preventiva Central, en cuanto a que Sphere International y C.R.A Limited están considerando la posibilidad de vender su interés accionario en PROACER, y por su parte MOLY-COP estaría en principio interesada en adquirirlo, de forma tal de absorber posteriormente una empresa a la otra o de fusionarse, si ambas partes llegan a un acuerdo comercial después de resolverse favorablemente la consulta por la H. Comisión Preventiva Central.

1.1 En su presentación, las consultantes solicitaron expresamente que se mantuviera en reserva tanto el hecho de la consulta como su contenido; solicitud que fue acogida por esta H. Comisión Preventiva Central y por la Fiscalía Nacional Económica en los términos del art. 24 letra h), inciso final, del D.L. N° 211.

1.2 Las empresas consultantes se dedican a la fabricación de bolas de acero para la molienda de minerales, utilizadas por diversas empresas mineras nacionales.

1.3 Junto a las consultantes, participan en la oferta nacional de este producto las firmas Magotteaux, Carbomet y Santa Ana de Bolueta.

MOLY-COP presenta una capacidad de producción del orden del 64% de la producción interna y PROACER un 31%. La oferta potencial de ambas empresas corresponde a un 95% del mercado interno, para cifras de 1994. Las otras empresas productoras representan en conjunto al 5% restante de la oferta nacional.

1.4 Por otra parte, la demanda nacional de bolas de acero está representada por Codelco Chile, con un 49% del consumo total; Minera La Escondida Ltda., con un 14,5%; Compañía Minera Mantos de Oro, con un 4,9 %; Compañía Contractual Minera Candelaria, con un 5,6%; Compañía Minera Disputada de Las Condes, con un 9,0%; y, finalmente, por otras empresas que, en conjunto, representan un 17,0% del consumo total.

En cuanto a las proyecciones de la demanda de bolas para la molienda en minería, las consultantes esperan una tasa de crecimiento en Chile del orden del 4%, promedio anual, hasta el año 2000. De igual forma, se estima un importante crecimiento del mercado latinoamericano, y del nacional en la medida que se desarrollen y amplíen nuevos proyectos mineros actualmente en proceso de instalación y puesta en marcha.

1.5 Las consultantes se refieren además a la estructura de la demanda, caracterizada por la existencia de un oligopsonio en el que el poder de compra se concentra en muy pocas empresas, las que se hallan en condiciones de ejercer una influencia considerable sobre el precio y las condiciones generales de venta. Lo anterior conduce a prácticas comerciales que se caracterizan por una franca imposición de condiciones contractuales a los oferentes como MOLY-COP y PROACER, según se determina en el apartado 3.3 de este Dictamen.

Las consultantes hacen constar que estas prácticas constituyen una modalidad utilizada por casi la totalidad de las empresas mineras en sus llamados a propuestas. En las copias de contratos de suministro aportadas por las consultantes puede apreciarse que el sistema de venta en consignación, combinado con la entrega de terrenos o bodegas en comodato a las suministradoras para que almacenen dentro de las instalaciones de la respectiva empresa minera grandes stocks del producto, sitúa a las proveedoras en una situación desmejorada frente a las adquirentes, toda vez que las decisiones de consumo y las condiciones de terminación de contrato quedan sometidas a la sola voluntad de estas últimas.

Como ejemplo de los efectos que produce en este mercado el poder de compra de las empresas mineras, las consultantes citan la completa readequación que debió enfrentar MOLY-COP, como consecuencia de no haberse adjudicado en el año 1994 la licitación a que convocó Codelco en su oportunidad. La pérdida de este contrato implicó para MOLY-COP efectuar una reducción de un 30% en la dotación de su personal, y reducir sustancialmente los niveles de producción histórica, manteniendo una importante capacidad ociosa en su producción.

1.6 En cuanto a las importaciones de bolas de acero para la molienda, las consultantes indican que no existen restricciones a las mismas, salvo el arancel del 11%. Los principales proveedores de los mercados chilenos son Perú, Australia, Brasil, Estados Unidos, y España, de forma tal que la

libre importación constituye un elemento de regulación del mercado. Agregan las consultantes que esta circunstancia impide a las empresas establecidas en nuestro país aumentar sus precios de manera injustificada, o cometer abusos de posición dominante.

Aseveran las consultantes que la diferencia existente entre el precio del mercado externo y el del mercado local demuestra la competitividad del mercado externo, lo que constituye "un verdadero techo, en la fijación de precios por parte del productor". De hecho, se comenta que la mayor parte de las empresas mineras nacionales se abastecen de un porcentaje de producto importado.

1.7 Por último, las consultantes argumentan que la operación de concentración entre MOLY-COP y PROACER generará los siguientes beneficios en términos de eficiencia económica, fruto de la utilización de economías de escala en la producción: a) la racionalización del proceso productivo, utilizando en mejor forma la capacidad instalada de MOLY-COP y PROACER, con el siguiente ahorro en la estructura de costos; b) el desarrollo de un programa de expansión en la producción, con miras al mercado de la región; y c) como consecuencia de todo lo anterior, la posibilidad de revertir las relaciones de desigualdad que actualmente existen entre oferentes y demandantes en el mercado de materiales para la molienda.

1.8 Las consultantes concluyen su presentación señalando que la reunión de ambas empresas no produciría efectos perjudiciales sobre la libre competencia, por las siguientes razones:

a) Los consumidores de bolas de acero para la molienda en Chile son grandes empresas mineras, que cuentan con la experiencia y los medios necesarios para efectuar estudios de mercado y asegurarse el suministro del producto;

b) Existe en el país libertad para la importación de bolas de molienda. En consecuencia, la operación de concentración consultada no alteraría la facultad de los consumidores para importar directamente el producto requerido. De esta forma, la fusión de MOLY-COP y PROACER no tendría efecto alguno en los precios, ya que la industria permanecerá regulada por los precios internacionales;

c) Existe en el país libre acceso a las actividades industriales, mercados de capital y tecnologías, por lo que cualquier interesado puede instalar nuevas plantas para fabricar bolas para la minería. No existe además ninguna barrera tecnológica ni de capital para ingresar a la industria en Chile, pues los procesos tecnológicos necesarios para la producción de bolas de acero para la molienda de minerales se han perfeccionado adecuadamente. Por último, se señala que existe libre disponibilidad de los mismos en el mercado y que el costo de ingreso puede ser bastante bajo.

2. Atendidos estos antecedentes, y considerando además el informe emitido por el Sr. Fiscal Nacional Económico, esta Comisión estima necesario pronunciarse acerca de los probables efectos que tendrá la operación consultada en el mercado de las bolas de acero para la molienda de minerales. Para evaluar tales efectos, es preciso en primer término determinar el mercado relevante en cuestión, tanto de producto como geográfico.

2.1 En cuanto al mercado relevante de producto, puede afirmarse, de acuerdo a los antecedentes aportados por las consultantes, que se limita estrictamente al de las bolas de acero para la molienda de minerales, en cualquiera de sus diámetros y modalidades de fabricación. Otros materiales de molienda, como las barras, las rocas y los conos truncados, deben entenderse excluidos del mercado relevante, toda vez que su utilización en procesos masivos de chancado es, si no residual, casi inexistente.

Se ofrecen en el mercado tres variedades de bolas de acero para la molienda de minerales: las de acero forjado o laminado, las de acero fundido, y las de alto cromo. Las tres variedades se producen en Chile en dimensiones que van desde una a cinco pulgadas de diámetro.

Las tres variedades indicadas, en todas sus dimensiones, son sustituibles entre sí, prestan las mismas funciones y su adquisición se determina por las empresas mineras en atención a su rendimiento en términos de costo-beneficio.

A su vez, entre las diversas marcas existe un apreciable grado de sustitución de este producto, para los diversos precios, diámetros y calidades que ofrece el mercado nacional y con mayor medida el internacional. De esta forma, las empresas demandantes tienen la posibilidad de establecer una adecuada relación entre el precio de adquisición, por un lado, y la calidad necesaria para el proceso productivo de molienda de material minero, por otro.

En este sentido, se ha determinado en autos que la producción de Moly-Cop y de Proacer, por diámetros, es uniforme, y que las distintas medidas de bolas de acero para la molienda de minerales efectivamente compiten entre sí.

Por todo lo anterior, en suma, las tres variedades conforman un solo mercado relevante de producto para los efectos de la operación consultada.

2.2 En lo que respecta al mercado geográfico relevante afectado por la operación consultada, debe entenderse, al tenor de los antecedentes acopiados en la investigación, que el mercado geográfico se limita sólo al nacional, esto es, únicamente a la demanda de bolas de acero para la minería efectuada por las empresas mineras que operan en Chile. Para

estos efectos, en consecuencia, debe excluirse al mercado latinoamericano y mundial, sobre la base de las siguientes razones:

a) Tal como las propias consultantes reconocen, será necesario seguir importando un porcentaje de producto a fin de cubrir las necesidades de la demanda nacional (entre un 12 y un 19% del total), lo que viene a confirmar que el mercado pertinente es sólo el chileno.

b) Por otro lado, y siempre teniendo en cuenta la capacidad instalada de las empresas productoras nacionales, es improbable que lleguen a exportar una parte substancial de su producción al mercado latinoamericano o mundial. De hecho, actualmente ninguno de los productores nacionales de bolas de acero efectúa tales exportaciones. Las economías de escala que pudieran alcanzar MOLY-COP y PROACER una vez reunidas les permitirán contar con estos excedentes, pero aun en estas circunstancias la mayor parte de su producción seguirá destinándose al mercado nacional.

3. Una vez determinados los límites del mercado relevante, corresponde a esta Comisión evaluar y medir el impacto competitivo que producirá la operación de concentración consultada. Para estos efectos, debe considerarse una serie de factores que, ponderados en su conjunto, permitirán establecer si la operación es o no contraria a la libre competencia en los términos señalados por los arts. 1 y 2 del D.L. 211.

Tales factores son: la cuota de mercado que representarían las consultantes dentro de la oferta nacional de llevarse a cabo la operación de concentración, la presencia en el mercado relevante de barreras a la entrada que pudieran impedir el ingreso de nuevos competidores, la estructura de la demanda nacional, y, finalmente, la incidencia de las importaciones en la determinación del precio del producto transado en Chile.

3.1 En cuanto a la cuota de mercado, se observa en el país la presencia de cinco empresas productoras de bolas de acero para la molienda de minerales: MOLY-COP, con una capacidad de producción de aproximadamente 100.000 toneladas al año; PROACER, con una capacidad de producción de 42.000 toneladas al año; MAGOTTEAUX, con una capacidad de aproximadamente 5.000 toneladas al año; CARBOMET, con una capacidad de producción de 7.000 toneladas al año; y SANTA ANA DE BOLUETA, con una capacidad aproximada de 5.000 toneladas al año.

La producción potencial de las empresas indicadas bordea por tanto las 160.000 toneladas al año. Por otro lado, según se determina en el apartado 3.4 de este dictamen, debe considerarse que entre un 12 y un 19% de la oferta de bolas de acero en Chile proviene de productores extranjeros.

Al tenor de estos antecedentes, puede afirmarse que la eventual reunión de las empresas MOLY-COP y PROACER ascendería al 95% de la producción nacional para el año 1995, lo que representaría un 76% de cuota de mercado en relación a la oferta total, si se considera para este cálculo que esta última se compone de un 81% de producto nacional y de un 19% de producto importado.

Esta cuota de mercado, individualmente considerada, otorgaría a las empresas consultantes una posición dominante en el mercado nacional. Sin embargo, y tal como se verá en los apartados siguientes, existen otros factores que impiden efectivamente el ejercicio abusivo de tal posición por lo que, en principio, esta Comisión estima que la operación de concentración entre las empresas consultantes no menoscabará o restringirá la competencia en el mercado relevante.

3.2 En cuanto a barreras a la entrada, no se ha podido constatar en la investigación la existencia de obstáculos legales, tecnológicos o de costos que impidan la instalación de una nueva planta para la fabricación de bolas de acero para la molienda de minerales en Chile.

En efecto, la tecnología necesaria para desarrollar la fabricación del producto es, en principio, de libre acceso en el país y no existirían patentes o procesos industriales registrados que otorguen a los productores instalados en la industria ventajas tecnológicas respecto de los potenciales competidores. Por otro lado, los costos de instalación parecen ser razonables y homogéneos, y los requisitos legales para entrar al mercado son los mismos que han tenido que soportar las empresas ya instaladas.

Esta Comisión estima que la posibilidad de que ingresen nuevos competidores al mercado a causa de la expansión de la demanda, unida a la aparente ausencia de barreras a la entrada, representaría un elemento de regulación natural del mercado que impediría a las consultantes ejercer abusivamente la posición de dominio que obtendrían una vez realizada la operación de concentración.

3.3 La estructura de la demanda, por su parte, corresponde a la de un mercado oligopsónico, toda vez que, según los datos acopiados en la investigación, se ha podido determinar que Codelco Chile representa un consumo anual de aproximadamente el 50% de la demanda total; la Minera Escondida Ltda. un 14,5%; la Compañía Minera Mantos de Oro un 4,9%; la Compañía Contractual Minera Candelaria un 5,6%; la Compañía Minera La Disputada de Las Condes un 9,0%; y las empresas restantes un 16% de consumo total, todas en cifras aproximadas. Las cinco empresas mineras mencionadas cubren aproximadamente el 83% de la demanda total, lo cual las conduce a una posición oligopsónica en el mercado nacional.

Este carácter oligopsónico de la demanda se manifiesta en una serie de prácticas asociadas a los contratos

de suministro que celebran las compañías mineras con las proveedoras de bolas de acero para la molienda.

En las copias de estos contratos o convenios, acompañadas al expediente, puede observarse el establecimiento generalizado de un sistema de venta en consignación, mediante el cual las proveedoras se ven obligadas a mantener grandes cantidades de stock en terrenos que las mineras les entregan en comodato. De las cantidades depositadas, las empresas mineras utilizan mensualmente sólo una parte (entre un cuarto y un tercio del total), de acuerdo a sus necesidades de consumo. La empresa proveedora procede en consecuencia a facturar sólo sobre los tonelajes consumidos por la minera, quien cancela las facturas en un plazo de treinta días.

Es de parecer de esta Comisión que el referido sistema de venta en consignación representa una transferencia de riesgos de operación desde la compañía minera a los proveedores de materiales para la molienda, pues la mantención de grandes stocks dentro de la propia planta de procesamiento constituye una garantía de que la producción de mineral no se verá interrumpida por falta de material para el chancado. Esta razón, aunque atendible, supone sin embargo una imposición que va en desmedro de los proveedores, quienes deben asumir directamente el costo de mantener esos stocks cautivos.

Resulta relevante para esta Comisión destacar que la exigencia de mantener en las faenas un importante stock de insumos en consignación resulta ineludible para los proveedores de bolas de acero. Negarse a aceptar esta condición supone perder la propuesta y quedar privado de la posibilidad de vender su producción en el mercado interno, toda vez que ninguna empresa minera acepta trabajar mediante el sistema de órdenes directa de compra de acuerdo a sus necesidades inmediatas de consumo.

Por otro lado, y siempre al tenor de las copias de contratos y convenios acompañadas por las consultantes, se observa que los proveedores se ven enfrentados, entre otras, a las siguientes condiciones contractuales:

- a) La existencia de cambios unilaterales en los programas de suministro, que pueden llegar incluso a la anulación total de una orden de compra.
- b) Las empresas mineras compradoras se reservan también el derecho de evaluar permanentemente a otros proveedores, lo que supone la interrupción del consumo programado.
- c) Se excluye expresamente el deber de indemnizar a los proveedores en caso de término o modificación unilateral de los contratos de suministro por parte de las empresas compradoras.
- d) El proveedor está obligado en algunos casos a entregar al comprador una garantía bancaria como respaldo por el fiel cumplimiento de las obligaciones contenidas en el convenio de suministro.

3.4 En cuanto a la incidencia de las importaciones, puede observarse, de acuerdo a los antecedentes recabados durante la investigación, que los países de mayor importancia en la producción mundial de bolas de acero para la molienda de minerales son Estados Unidos, Chile, Perú, Brasil, México, Canadá, Australia, Sudáfrica y Bélgica, que producen todas las variedades de bolas de acero utilizadas en Chile.

Las empresas que ofrecen estos productos por país, exceptuando las consultantes, son: Santa Ana, Magotteaux, y Carbomet (Chile); Mepsa (Perú); Magotteaux, Minaco y Forjas (Brasil); Forjacero y Magotteaux (México); Magotteaux, Nucor, Border y Northstar (EE.UU.); Magotteaux, Norcast y Slater (Canadá); Santa Ana (España); Comsteel (Australia); y Magotteaux, Scaw, Stas y Eclipse (Sudáfrica). Las mayores capacidades, medidas en toneladas, corresponderían a Estados Unidos, con 250.000 tons.; a Sudáfrica, con 142.000 tons.; y a Canadá, con 95.000 tons.

Cabe destacar que, según se ha podido determinar a la luz de la información disponible, ninguna empresa extranjera vinculada con Moly-Cop o con Proacer ha efectuado o efectúa exportaciones de sus productos hacia Chile, por lo que las importaciones del producto al país constituyen una alternativa real a las bolas para la molienda producidas por las consultantes.

La apertura de nuestra economía al exterior, así como la producción externa de Perú, Brasil y Estados Unidos, más la oferta potencial de los demás países productores, permitirían asegurar un abastecimiento razonable del mercado nacional. Más aún en la medida en que las importaciones por parte de las empresas mineras para el período 1990-1994 abarcaron una magnitud cercana al 15% de la oferta total en el país, con una participación mayoritaria en las importaciones de Codelco Chile, con un 60%, y de la Escondida y Mantos de Oro, con una participación del orden del 20%. A su vez, en el mismo período, la tasa de crecimiento de las importaciones alcanzó el orden del 8% promedio anual.

El cálculo de los precios internacionales en dólares, en relación al precio interno, también en dólares, indica la existencia de un precio internacional menor y competitivo en relación con el precio al cual MOLY-COP y PROACER han ofertado su producción. En efecto, analizada la facturación de las empresas consultantes, así como los registros e informes sobre importaciones emitidos por el Servicio Nacional de Aduanas, resulta comprobado que los precios internos están por sobre los precios internacionales, de forma tal que estos últimos establecen un límite a la evolución de los precios de venta internos del producto. Las bolas de acero para la molienda de minerales, en todos sus tipos y diámetros, constituyen en consecuencia un bien transable.

Esta consideración resulta fundamental para estimar que la operación de concentración consultada no tendrá un

efecto negativo en el mercado relevante. Es de parecer de esta Comisión que, al tener que enfrentarse con precios internacionales más bajos que los propios, la empresa resultante de la operación estará obligada a mantener una política de precios competitivos que le permita mantenerse en el mercado.

Conviene señalar, por otro lado, que la estructura actual de la demanda (oligopsonio) genera una situación reguladora de los precios que puede cobrar el productor nacional. Las empresas mineras nacionales prefieren contratar el grueso de sus suministros con proveedores chilenos, pues pueden imponer a éstos condiciones que no podrían exigir a los proveedores extranjeros. Esto explica que el 80% de las compras del producto se haga a proveedores nacionales, a pesar de ser el precio interno mayor que el externo.

4. Por estos motivos, considerados los antecedentes aportados por las empresas consultantes y recabados en la investigación, el informe del Sr. Fiscal Nacional Económico, y oídas las consultantes en sesión de fecha 10 de agosto de 1995, esta Comisión Preventiva Central, en el ejercicio de las atribuciones que le encomienda el artículo 8 del Decreto Ley N° 211, declara:

4.1 La eventual reunión de las empresas MOLY-COP y PROACER generaría al día de hoy una oferta conjunta de un 95% de la producción nacional de bolas de acero para la molienda (76% de la oferta total). Si bien se trata de una cuota de mercado elevada, no se produciría en este caso una posición dominante susceptible de ser ejercida abusivamente, toda vez que existe una serie de factores que intervienen en el mercado regulando el precio y evitando que cualquier productor nacional de bolas de acero se comporte como monopolista.

4.2 El primero de estos factores es el carácter oligopsónico de la demanda, que se manifestaría en un fuerte poder de negociación en favor de las empresas mineras adquirentes y en detrimento de los proveedores nacionales, quienes deben aceptar las condiciones de suministro exigidas por las mineras.

4.3 El segundo de ellos, según se desprende de los datos recabados y analizados durante la investigación, es la ausencia de barreras para la entrada de nuevos competidores.

4.4 El tercero y más importante de los factores que regulan el mercado impidiendo que las consultantes puedan ejercer en el futuro su poder de mercado, es la incidencia de las importaciones. Las condiciones de competencia externa y la evolución de las importaciones asegurarían un grado razonable de competencia en el mercado nacional, sin que la fusión o

reunión de MOLY-COP y PROACER origine un efecto negativo sobre la competencia, al verse enfrentadas constantemente a precios competitivos, dado el carácter transable del producto en cuestión.

4.5 La jurisprudencia sobre operaciones de concentración indica que la propia naturaleza de los bienes transables —como las bolas de acero para la molienda de minerales—, ha impedido un eventual abuso de posición dominante, como lo demuestran, entre otros, los pronunciamientos sobre las operaciones de concentración entre las empresas Yarur, Panal y Caupolicán (Dictamen N° 260, de 1980); Pollak Hnos. y Paños Continental (Dictamen N° 308 de 1982); Hucke y Mc-Kay (Resolución N° 86 de 1980); y entre la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones e Inforsa (Dictamen N° 584 y Resolución N° 243, ambas de 1986).

5. En consecuencia, y por las consideraciones expuestas, esta Comisión concluye que, a su juicio, la operación de concentración entre las empresas consultantes no produciría efectos restrictivos de la competencia en el mercado nacional de bolas de acero para la molienda de minerales, al tenor de las normas de defensa de la libre competencia establecidas en el D.L. N° 211, de 1973, por lo que absuelve favorablemente la consulta formulada por las empresas SPHERE INTERNATIONAL LIMITED y C.R.A LIMITED.

Sin perjuicio de lo anterior, se encomienda a la Fiscalía Nacional Económica mantener un seguimiento y evaluación del mercado de referencia, con el objeto de prevenir, cautelar y sancionar eventuales abusos de posición monopólica u oligopsónica que pudieran presentarse en el futuro, en los términos que señala el art. 14 del D.L. 211.

Notifíquese este dictamen a las empresas consultantes y al Sr. Fiscal Nacional Económico.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 31 de agosto de 1995 de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes, señores Don Alvaro Clarke de la Cerda, Presidente subrogante; Don Emanuel Friedman Corvalán, Don Rodemil Morales Avendaño, y Don Jorge Seleme Zapata. No firma don Rodemil Morales A. por encontrarse ausente, no obstante haber concurrido al acuerdo.
Rol 9-95 C.P.C.

