

Publicación de Pautas de Compra en el Mercado de la Leche


Claudio Agostini¹

1. Introducción

La empresa Watt's realizó un consulta al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia sobre las condiciones que deben cumplirse en el mercado de recepción y compra de leche fresca respecto a la publicación de condiciones de compra para que no afecten la libre competencia (Rol NC N° 445-18). Específicamente, la consulta se refiere a la "publicación de las pautas de precios de compra, por parte de los actores procesadores de leche", las cuales quedaron establecidas en la Sentencia N°7 del TDLC en Agosto de 2004.

En dicha sentencia se determinó, respecto a la publicación de los precios de compra de leche que: las empresas procesadoras de leche deberán mantener un listado de precios de compra, el que deberá detallar los diferentes parámetros que lo componen; y que deberán anunciar, a lo menos con un mes de anticipación, cualquier cambio en las condiciones de compra de leche fresca. Adicionalmente, se estableció que las plantas procesadoras de leche deberán fundamentar las negativas de compra, llevar un registro de las ofertas que rechacen, los cambios significativos de compra a clientes nuevos y la incorporación de clientes nuevos; abstenerse de usar en la determinación del precio el cuociente histórico entre entregas de invierno y entregas de verano; y diseñar un sistema de toma de muestras que dé garantías a todas las partes involucradas. Las empresas procesadoras que, de acuerdo a lo señalado por el propio TDLC, están obligadas a cumplir con las condiciones y medidas establecidas en la Sentencia N° 7 son actualmente Nestlé, Soprole y Watt's.

De acuerdo a la presentación de Watt's, el hecho de que existan actores como Colún y Surlat que no tienen la obligación de publicar sus pautas de precios de compra generaría riesgos anticompetitivos en el mercado. En particular, Watt's plantea que hay riesgos de conductas estratégicas por parte de las empresas que no están obligadas a publicar pautas de precios, las cuales "les permitirían obtener mayores cuotas de mercado o poder ofrecer mejores precios, sin que los obligados a publicar puedan reaccionar, lo cual afectaría la libre competencia".



¹ Ph.D. in Economics, University of Michigan.

En este informe se analiza el rol de la información en un mercado, en especial respecto a compartir y transparentar información de precios, y se realiza un análisis crítico del raciocinio económico utilizado por Watt's en el informe que acompaña su presentación al TDLC para argumentar que existiría un riesgo de comportamientos estratégicos por parte de las empresas que no tienen obligación de publicar sus pautas de precios, lo cual tendría efectos negativos en la competencia. En base a ello, se presentan conclusiones respecto a las obligaciones establecidas en la Sentencia N°7 del TDLC respecto a la publicación de pautas de precios en el mercado de compra de leche.

2. Descripción Básica del Mercado

El informe de la FNE presentado el 8 de Agosto de 2018 (Rol NC N° 445-18), incluyendo el informe de archivo de la misma FNE del 22 de Enero de 2018, contiene un análisis económico detallado y preciso respecto al mercado de compra de leche y el funcionamiento de la industria, el cual me parece correcto en general y por ello es innecesario replicar en este informe muchos de los mismos antecedentes y datos presentados en dicho informe. En particular, me parecen razonables las definiciones de mercados relevantes tanto de producto² como geográficas³ y las conclusiones generales respecto a las características más importantes en estos mercados: alta atomización de productores; baja movilidad de productores ante cambios de precios de compra; alta concentración de las empresas procesadoras de leche, con posición dominante de la empresa Soprole en el mercado geográfico de la Región Metropolitana, y conjunta de las empresas Nestlé, Prolesur y Watt's en el mercado geográfico de la zona sur.

Hay algunas características importantes de la industria y de la evolución del mercado de compra de leche que valen la pena mencionar porque son relevantes para la discusión respecto a la obligación de publicar pautas de precios y el análisis económico presentado por Watt's.

La Figura 1 muestra la evolución anual del mercado nacional de compras de leche desde el año 2004, cuando se dictó la Sentencia N°7, hasta el 2017. En el período de 10 años entre el 2004 y el 2013, el mercado creció en un poco más de un 25% y,

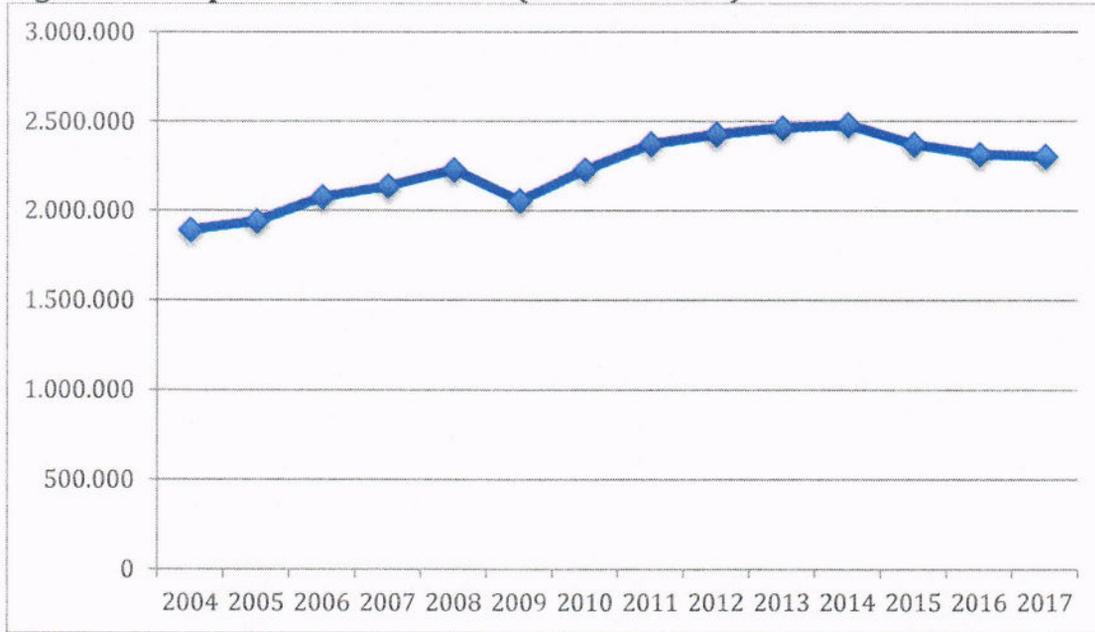
² El mercado relevante de producto se define como la recepción de leche cruda para su procesamiento y elaboración de productos lácteos, el cual es producto perecible que requiere de sistemas de refrigeración para su transporte.

³ En base a las áreas de influencia de las plantas procesadoras de leche, se definen dos mercados relevantes geográficos: Región Metropolitana y Zona Sur (regiones del Biobío, La Araucanía, de Los Ríos y Los Lagos).

CA

con la excepción del año 2009 en que hubo recesión en el país (el PIB disminuyó en 1.6%), lo hizo en forma bastante estable. Luego, en los últimos 4 años, ha disminuido levemente su tamaño, pero en un período en que, como se muestra más adelante, las importaciones de leche han crecido mucho.

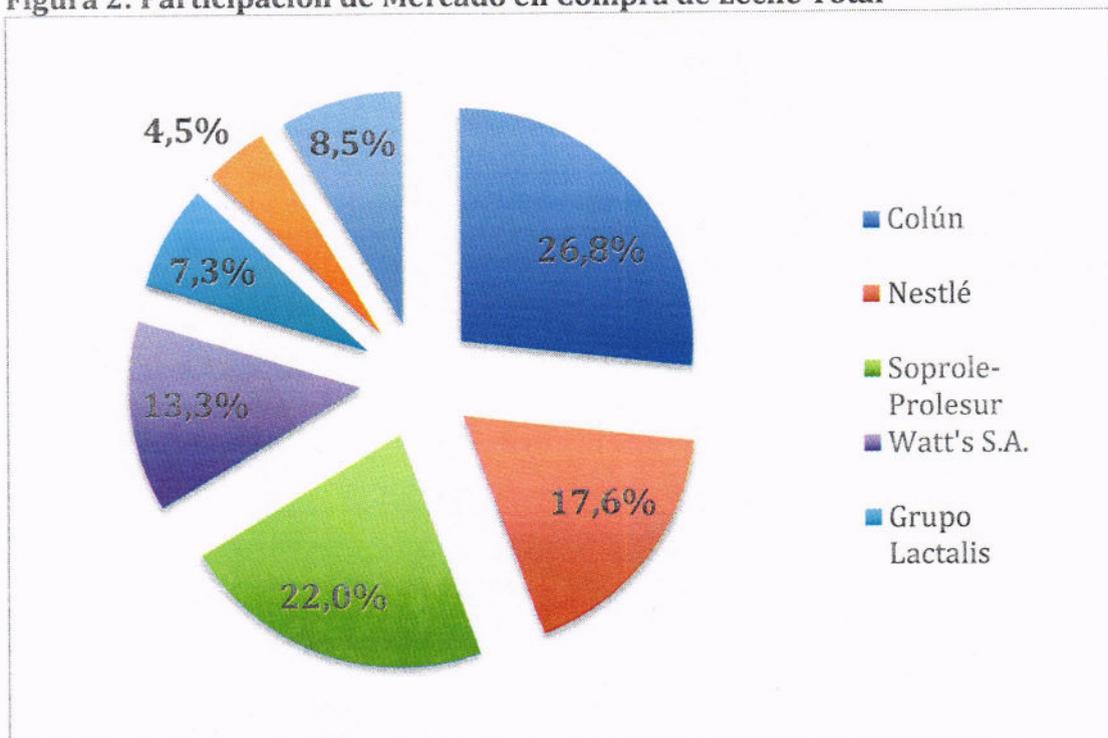
Figura 1: Recepción Anual de Leche (miles de litros)



Fuente: ODEPA

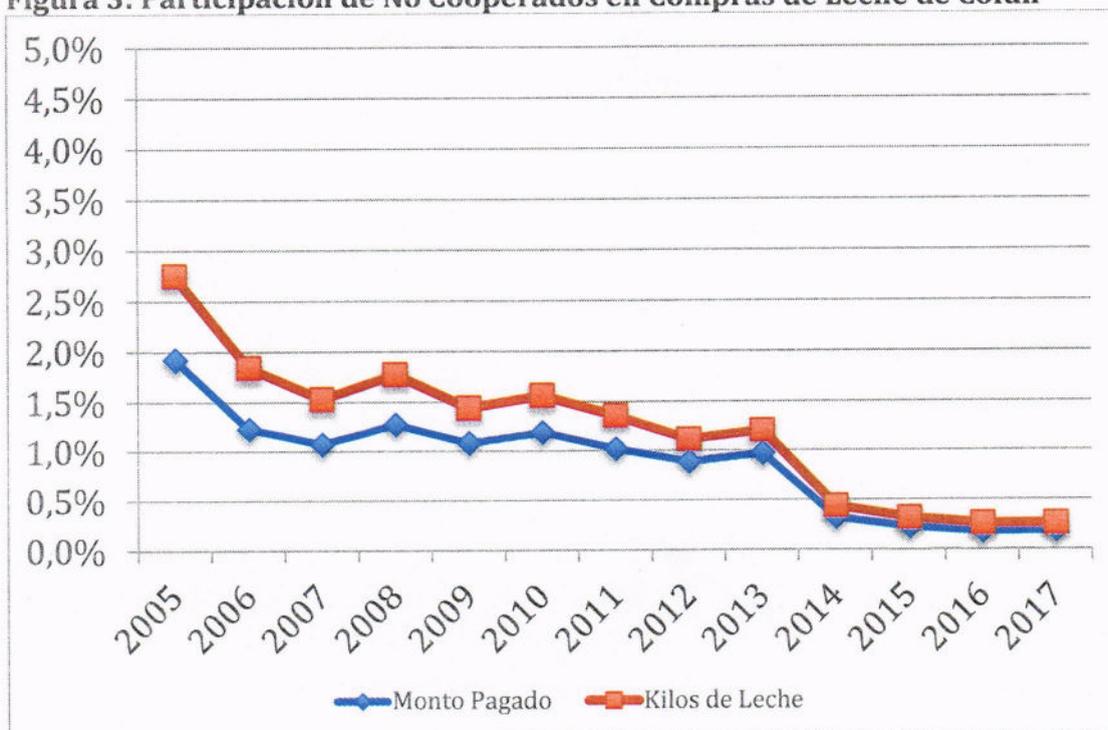
Tal como se observa en la Figura 2, si consideramos las compras totales de leche en todo Chile, Colún tiene una participación de mercado de casi 27%, seguido por Soprole-Prolesur con 22%, Nestlé con 17% y Watt's con 13%. Sin embargo, Colún es una empresa integrada verticalmente y compra casi absolutamente de sus propios cooperados que son los dueños de la empresa. Las compras a productores no cooperados, que corresponden fundamentalmente productores que están postulando a ser socios de la cooperativa, han ido disminuyendo en el tiempo y representan, como se muestra en la Figura 3, menos del 1% de las compras de leche que hace Colún tanto en volumen como en montos pagados. Esta es evidencia suficiente de que Colún, tanto por su estructura de propiedad y las reglas de funcionamiento de una cooperativa como por las casi nulas compras que hace a no cooperados, no es un actor relevante en el mercado de compra de leche.

Figura 2: Participación de Mercado en Compra de Leche Total



Fuente: ODEPA

Figura 3: Participación de No Cooperados en Compras de Leche de Colún

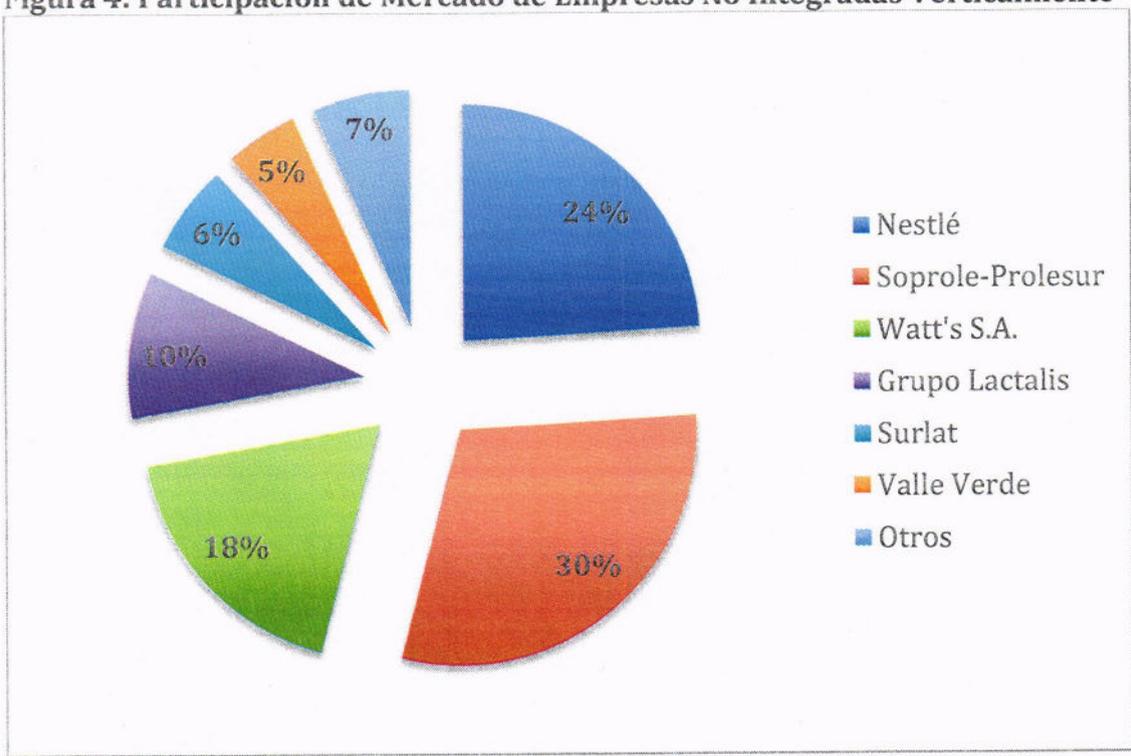


Fuente: Colún

CA

Dado que Colún no participa ni tiene ningún impacto en el mercado de compra de leche, las participaciones de mercado deben calcularse sin Colún para que tengan sentido económico y sean informativas respecto a la potencial existencia de empresas dominantes en el mercado. En la Figura 4 se muestran las participaciones de mercado en el total de compras de leche en Chile sin considerar a Colún. Soprole-Prolesur y Nestlé son las empresas con mayor participación -con 30% y 24% respectivamente- y entre ambas suman más de 50% del mercado. Les sigue Watt's, con una participación de 18%, por lo que entre las tres mayores empresas tienen en forma conjunta más de 70% del mercado de compra de leche.

Figura 4: Participación de Mercado de Empresas No Integradas Verticalmente



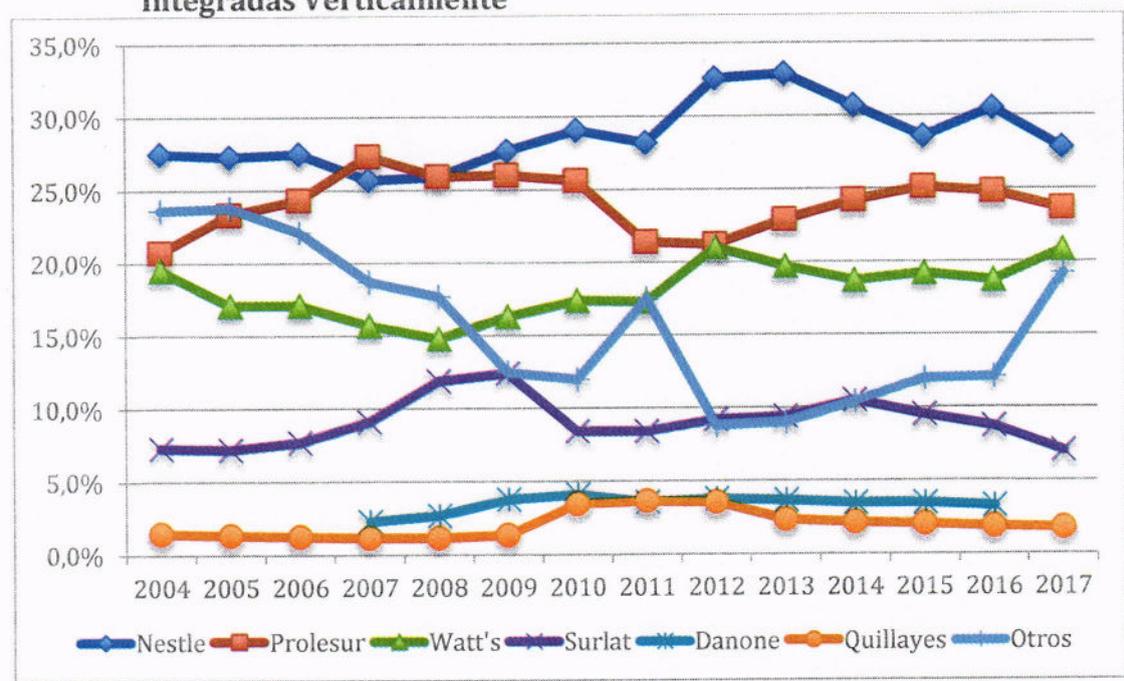
Fuente: Elaboración Propia con datos de ODEPA

A partir de la definición de dos mercados geográfico relevante -Región Metropolitana y Zona Sur- más el hecho de que el mercado de la Zona Sur es casi 10 veces mayor que el de la Región Metropolitana, es importante considerar las participaciones de mercado de las empresas que no están integradas verticalmente en el mercado geográfico de la Zona Sur.⁴ La Figura 5 muestra la evolución en el

⁴ En el mercado geográfico relevante de la Región Metropolitana, Soprole tiene una participación de mercado de más 85% en términos de compras de leche y más de 90% respecto a la capacidad de recepción.

tiempo que han tenido estas participaciones de mercado desde que se dictó la Sentencia N°7 hasta el año 2017.

Figura 5: Participaciones de Mercado en la Zona Sur de Empresas No Integradas Verticalmente



Fuente: Elaboración propia con Datos de ODEPA

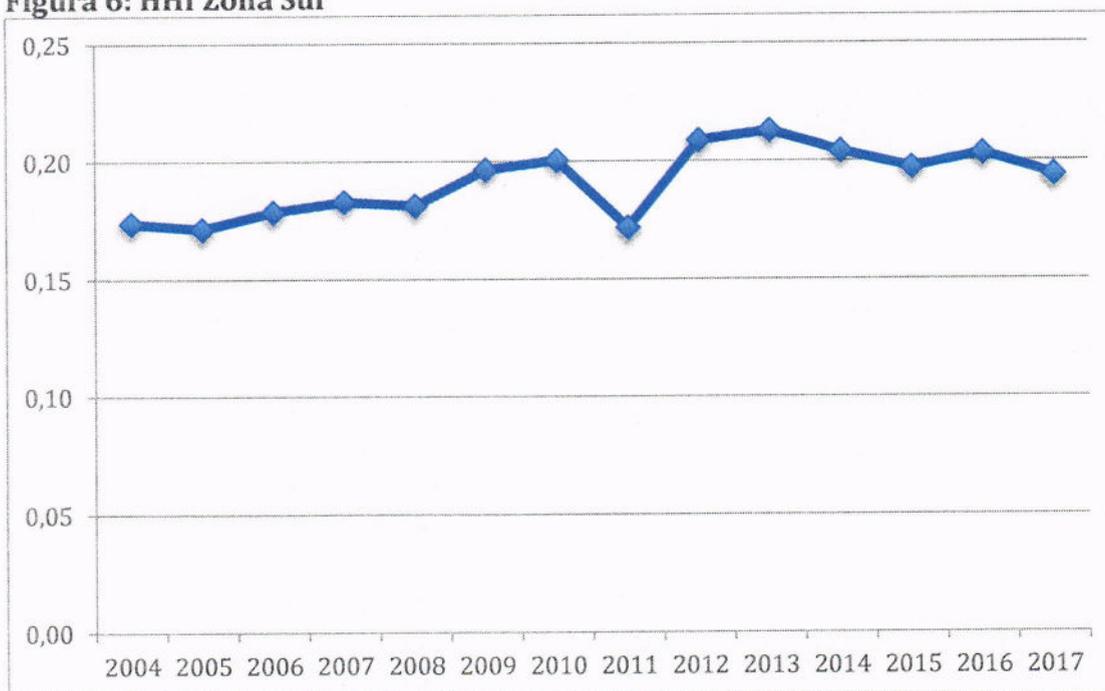
Durante todo el período considerado las tres empresas con mayor participación han sido Nestlé, Prolesur y Watt's y, con la excepción del año 2007 el ranking entre ellas no ha cambiado. Si bien han ocurrido fluctuaciones en las participaciones de mercado de las tres empresas más grandes, en general estas se han mantenido dentro de un rango de +/- 3%. Es así como la participación de Nestlé ha fluctuado fundamentalmente entre 25% y 31%, la de Prolesur entre 20% y 26% y la de Watt's entre 15% y 21%.

Adicionalmente, es importante considerar el grado de concentración existente en el mercado relevante de la Zona Sur, ya que altos niveles de concentración facilitan y permiten la posibilidad de que se ejerza poder de mercado. La figura 6 muestra el índice de Herfindahl-Hirschman para el período 2004-2017 en el mercado geográfico de la Zona Sur. Tal como se observa en la figura, el índice ha fluctuado entre 0.17 y 0.21, siendo levemente más alto los últimos 6 años respecto a los primeros 6 años. Este nivel del índice corresponde a un mercado moderadamente concentrado de acuerdo a la guía de fusiones del Departamento de Justicia de Estados Unidos y el aumento ocurrido en los niveles de concentración de cerca del 17% a alrededor del 20% generarían una preocupación significativa respecto a los

Handwritten signature or mark.

efectos en la competencia. Los valores utilizados por la FNE en su guía de fusiones llevarían a la misma conclusión.

Figura 6: HHI Zona Sur



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de ODEPA

Por último, es importante considerar en el análisis del mercado el rol de las importaciones. La Figura 7 muestra las importaciones de productos lácteos para el período 2004-2017. Como se puede observar en la figura el volumen de importaciones ha crecido significativamente en el tiempo, especialmente en el período 2011-2014 cuando las importaciones más que duplicaron las de los 5 años anteriores, y luego nuevamente el año 2017 respecto al año 2016. Los cambios y el crecimiento en el volumen de importaciones pueden tener múltiples razones, pero sin duda reflejan una oportunidad de mercado que las empresas aprovechan correctamente cuando tienen la posibilidad de hacerlo. Esto es relevante ya que una empresa que está organizada como cooperativa tienen limitaciones para hacerlo, ya que tienen la obligación de comprarle a sus cooperados toda su producción aunque sea más rentable comprar en el mercado internacional.

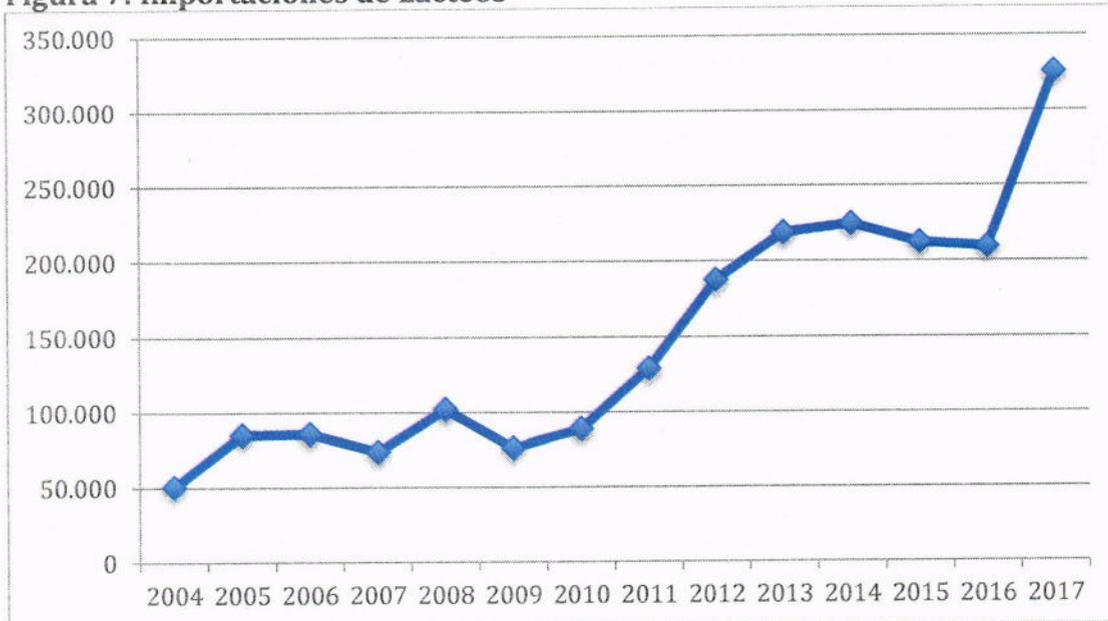
La Figura 8 muestra la participación de cada empresa en las importaciones de productos lácteos. Soprole y Nestlé son los que tienen mayor participación, la cual

CA

418

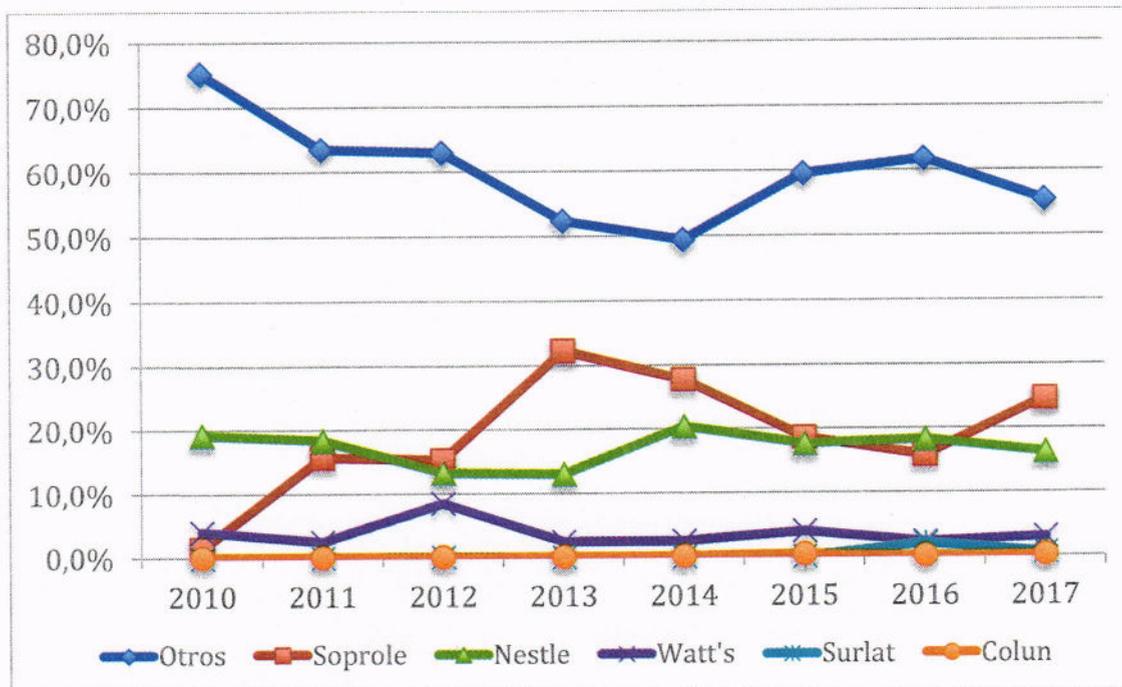
ha fluctuado alrededor del 20% cada una en los últimos 3 años. Colún y Surlat, por otro lado, prácticamente no importan productos lácteos.,

Figura 7: Importaciones de Lácteos



Fuente: ODEPA

Figura 8: Porcentaje de leche equivalente importada por cada empresa respecto al total de litros importados



Fuente: ODEPA

CA

3. El Rol de la Información

En general, mercados que son más transparentes como resultado de la existencia de mayor información benefician tanto a los consumidores como a los productores en el mercado. La mayor información reduce potenciales asimetrías existentes entre consumidores y productores, permite una mejor y mayor comparación entre productos y servicios a los consumidores y además permite a las empresas planificar de mejor forma y reaccionar más rápidamente ante shocks externos al mercado. Todos estos efectos son procompetitivos en un mercado y que las empresas transparenten información tiene el potencial de generar esos beneficios. En este sentido, la obligación de transparentar las pautas de precios de compra de leche para las empresas que participan en el mercado puede tener efectos procompetitivos.

Sin embargo, que las empresas compartan información de precios puede generar riesgos importantes para la competencia. La mayor preocupación respecto a que competidores en un mercado compartan información es, naturalmente, que esa información facilite implementar o monitorear acuerdos colusivos. En particular, compartir información relacionada con precios, costos, clientes o planes de inversión futuros genera mayores riesgos anticompetitivos y por eso suele causar mayor preocupación en las autoridades de libre competencia.

Si bien siempre es necesario analizar caso a caso y cada mercado en particular para evaluar los riesgos y los beneficios que tiene para la competencia el que competidores transparenten y compartan información, hay criterios generales que han sido establecidos por autoridades de defensa de la libre competencia en otros países y que pueden ser útiles de considerar.

En el Anexo de este informe se presentan en detalle los criterios utilizados por la Federal Trade Commission (FTC) en Estados Unidos, la Comisión Europea y la OECD para analizar los riesgos para la libre competencia que puede generar el que competidores compartan información.

En base a estos criterios no es evidente que sea deseable el que las empresas que participan en un mercado de compra de leche competitivo y sin asimetrías de información, publiquen sus pautas de precios, las cuales además equivalen a precios futuros dado que tienen que anunciarlas con 30 días de anticipación. La información respecto a los criterios objetivos de compra -como calidad, volumen, bonificaciones, descuentos y formas de pago- ayuda a que el mercado sea más transparente y evita la discriminación arbitraria entre productores de leche. Sin

(A)

420

embargo, el que la información sea respecto a precios futuros genera riesgos anticompetitivos que debieran evitarse.

Sin duda, el riesgo mayor de colusión ocurre en el caso en el cual todas las empresas publican sus precios, ya que ello facilita la coordinación de precios y el posterior monitoreo del acuerdo. Este riesgo se puede ver exacerbado por la información sobre el mercado que publica ODEPA, la cual está desagregada a nivel de planta e identifica a cada competidor. El hecho de que la información publicada por ODEPA tenga dos meses de desfase reduce el riesgo, al menos respecto a coordinación en precios, pero no respecto a capacidad. Lo razonable sería que ODEPA publicara información de precios, producción y capacidad en firma más agregada que a nivel de planta y con un desfase de tiempo mayor.

4. Comentarios al Informe Económico presentado por Watt's

Un análisis del mercado de compra de leche en Chile requiere considerar la estructura de mercado, los actuales competidores y el tipo de competencia. El análisis presentado en el informe de Watt's describe la competencia en el mercado como una competencia con productos diferenciados, donde los principales competidores son Soprole, Colún, Watt's, Nestlé y Prolesur.

EL principal problema con el análisis del mercado que se realiza en el informe es que no considera en ningún momento que uno de los actores está integrado verticalmente ni tampoco el hecho de que existe un volumen importante de importaciones, las cuales son efectuadas por las empresas que no están integradas verticalmente. Dicha omisión podría ser irrelevante si no afectara las conclusiones a las cuales se llega respecto al funcionamiento del mercado y las potenciales ventajas o desventajas que generaría el que uno de los participantes no esté obligado a publicar sus precios de compra. Sin embargo, ese no es el caso.

La forma más simple de mostrar el cambio radical que implica que un actor este integrado verticalmente es utilizar el mismo ejemplo del informe respecto a la supuesta ventaja que daría el no publicar información de compra de precios. En el informe se grafica la ventaja señalando que equivale a permitir que un oferente en una subasta con sobre cerrado pueda presentar como oferta "Mi apuesta es igual a la apuesta más alta más \$1" (página 5). En el caso de la compra de leche, los datos muestran que Colún prácticamente no compra a productores que no sean sus cooperados. Adicionalmente, los cooperados tienen la obligación de venderle su

WA

producción a Colún.⁵ Esto implica que el ejemplo de la subasta es absurdo en el contexto de un mercado donde una empresa esta integrada verticalmente, ya que implicaría que los cooperados de Colún subastan su leche y solo Colún se las puede comprar, que en la práctica son ellos mismos. Esto equivale entonces a decir que una persona subasta un bien y solo esa misma persona puede hacer ofertas. En ese caso da lo mismo el precio que ofrezca en el sobre de la subasta, siempre va a ganar porque es el único oferente, pero lo relevante es ¿de qué le sirve ganar si es la dueña del bien que se subasta?

Consideremos, sin embargo, un caso más favorable para la supuesta validez del ejemplo de la subasta -aunque no es un caso real porque los cooperados no pueden hacerlo- y asumamos para ello que los cooperados de Colún subastan su leche al mejor postor. Esto equivale a que Colún subaste su propia leche. Cuando uno de los oferentes en la subasta es dueño del bien que se subasta no le da ninguna ventaja ni tiene sentido que haga una apuesta ofreciendo pagar un peso más que el mejor oferente. Sin duda, ganaría la subasta siempre, tal como se señala en el informe, pero la pregunta relevante es, nuevamente, de qué le sirve ganar si él es el dueño del bien que se subasta.

En el informe se argumenta que en la práctica, una de las formas en que se puede aprovechar la ventaja de no publicar precios de compra es que “una cooperativa podría fijar los precios que se pagara por la leche entregada por sus cooperados en el mes de forma retroactiva y en la práctica hacerlo en función de los precios publicados y usados por la competencia.” (página 6). La pregunta nuevamente es qué gana una empresa integrada verticalmente al hacer eso y la respuesta es que no obtiene beneficios al hacerlo, ya que el precio de compra de leche es solo un precio de transferencia. Si le paga un precio más alto a sus cooperados, luego los cooperados reciben menos excedentes y si le paga un precio más bajo a sus cooperados, luego los cooperados reciben mayores excedentes.⁶ El ingreso total de los cooperados siempre va a corresponder a sus ventas de leche a la cooperativa más los excedentes que reciben posteriormente y esa suma no cambia cuando

⁵ La letra h) del artículo 13 de los estatutos de COLUN, establece que los socios están obligados a entregar, bajo las condiciones y requisitos establecidos en los estatutos, toda su producción lechera a la Cooperativa. El socio que no cumpla con esta obligación, cae en causal de exclusión de la cooperativa. (artículo 21).

⁶ Es importante señalar que, en la práctica, el precio siempre debe ser de mercado y no puede comprarse a un precio menor. Las cooperativas no pueden fijar cualquier precio porque el SII tiene facultades de tasar conforme a la norma del inciso 3° del artículo 64 del Código Tributario. Este es un aspecto relevante de cómo funciona el mercado y que el informe económico de Watt's tampoco considera.

CA

422

cambia el precio de transferencia. Para una empresa integrada verticalmente, la supuesta ventaja que se argumenta en el informe simplemente no existe.

De igual forma, se plantea en el informe que el costo social que generaría la ventaja de no publicar precios es la de desviar productores, tal como se presenta en la Figura 2 en la página 9. Sin embargo, ese desvío no ocurre cuando una de las empresas está integrada verticalmente y, de hecho, menos del 1% de todos los litros de leche que compra Colún provienen de productores no cooperados. El análisis que se presenta en la Figura 2 no corresponde a la realidad de los datos en el mercado de compra de leche en Chile y solo podría ser potencialmente válido si hay desvío de productores entre empresas no integradas verticalmente. Incluso más, los datos refutan la validez de esa figura y el análisis asociado a ella. Tal como se mostró en la Figura 3, los datos muestran que Colún compra leche fundamentalmente de sus cooperados y la fracción de leche que proviene de no cooperados, además de ser mínima, ha disminuido sistemáticamente en el tiempo. La evidencia es irrefutable respecto a que los supuestos desvíos de leche desde otros productores hacia Colún no solo no han ocurrido sino que -contrario a lo que predice el análisis económico presentado por Watt's- han disminuido. Adicionalmente, el número de cooperados de Colún se ha mantenido en los últimos 10 años (759 el año 2008, 741 el 2014, y 736 el año 2017).⁷ Es decir, tampoco ha ocurrido el desvío de productores hacia Colún que predice el análisis de Watt's. Este punto es importante, ya que un modelo económico puede tener supuestos que no sean tan realistas o que simplifiquen la realidad, pero de todas formas ser útil y relevante si logra explicar y predecir bien lo que pasa en la realidad. El análisis económico presentado por Watt's, más allá de los errores y omisiones importantes que contiene respecto a la estructura y funcionamiento del mercado de la leche en Chile, es un análisis que es refutado por la evidencia y carece de capacidad explicativa y predictiva. Es así como, de acuerdo al análisis de Watt's, una empresa que tiene "la ventaja de no publicar pautas de precios" lograría ""desviar" productores hacia ella". La evidencia refuta completamente ese análisis y, en el caso de Colún, las compras de leche de productores no cooperados han disminuido en el tiempo, y el número de cooperados no ha variado de forma relevante.

El modelo utilizado en la sección 1.3 (página 28) para analizar el mercado de la leche cruda contiene el mismo error fundamental, considera la competencia entre dos productores no integrados que compiten en la compra de leche. Las conclusiones del modelo son válidas solo respecto a productores que no están integrados verticalmente. Es así como la asimetría de información entrega una

⁷ En general, no se observan cambios significativos en el número de cooperados en el tiempo.

GA

ventaja a uno de ellos efectivamente en el caso en que ambos productores no están integrados. Es un error conceptual y fáctico extender esas conclusiones a la competencia entre productores integrados y no integrados.

El ignorar la existencia de un productor que está integrado verticalmente, se extiende al análisis posterior donde se mezcla adicionalmente el sistema tributario con errores adicionales. Es así como la Figura 3, en la página 10 del informe, mezcla artificialmente en el análisis ventajas tributarias de los dueños de una empresa. En primer lugar, es necesario señalar que los precios de compra de leche en un productor integrado son solo precios de transferencia y eso es independiente del impuesto al ingreso. En segundo lugar, se considera como un dato que el tratamiento tributario de las cooperativas en Chile desplaza la curva de costo de oportunidad del productor hacia la izquierda. Sin embargo, para llegar a esa conclusión se requiere un análisis en detalle de los efectos tributarios sobre los productores que al mismo tiempo son dueños de la empresa y requiere además distinguir entre productores que no están integrados verticalmente -por lo cual sus ingresos corresponden solo a la venta de leche a otras empresas- respecto a productores que si lo están y para quienes sus ingresos finales corresponden a la venta de leche más los excedentes que reciben de la empresa.⁸ El análisis de la Figura 3, para tener validez, solo considera productores no integrados.

Adicionalmente, es necesario señalar que hay múltiples casos en los cuales ese desplazamiento de la curva no ocurriría. Por ejemplo, si la mayoría de los productores-dueños de la cooperativa se encuentran el tramo exento del impuesto al ingreso o tributan bajo renta presunta. El análisis tampoco distingue entre un sistema de tributación integrado, donde el impuesto a las utilidades de la empresa es solo una retención del impuesto personal de los dueños, respecto a uno semi-integrado o desintegrado donde existe algún grado de doble tributación. El análisis y la incidencia del impuesto es muy distinto en ambos casos. Por último, el análisis tributario no considera los beneficios tributarios para las acciones de alta presencia bursátil que permiten la exención total del impuesto a la renta para las ganancias de capital correspondientes a la compra y venta de dichas acciones. Ese es precisamente el caso de las acciones de Watt's. Los dueños de acciones de Watt's pueden vender las acciones y obtener una ganancia de capital significativa sin que tengan que pagar impuestos por esas acciones. Eso permitiría que potencialmente Watt's distribuyera crías de acciones en vez de dividendos a sus dueños, con lo cual

⁸ El análisis omite además que los productores de Colún tienen que hacer distintos aportes de capital, los cuales debieran ser considerados: una Cuota de Participación/ cada 10Kg de leche producidos al año; y una Cuota de Incorporación equivalente al equivalente al 33% de las cuotas de participación que le correspondan por concepto del cupo anterior.

LA

los dueños transforman los ingresos por dividendos en ganancias de capital y no pagan impuestos. Un análisis correcto debiera considerar los distintos regímenes tributarios que rigen para todos los participantes en un mercado y no solo para uno de ellos.

El análisis económico en el informe menciona el tratamiento tributario de las cooperativas en Chile, pero curiosamente no considera el impacto que tiene la existencia de una cooperativa en un mercado.

La explicación económica para la existencia de las cooperativas se basa en la existencia de costos de transacción (Rogers y Sexton, 1994) y la intuición es bastante simple. La escala eficiente óptima en el caso de la agricultura es mucho menor que en la industria de elaboración y procesamiento de alimentos. Si las empresas en la industria compran productos agrícolas a productores individuales pueden potencialmente ejercer poder monopsónico. Esto es especialmente probable en los casos de productos agrícolas donde hay invertido capital que está ligado a transacciones específicas, como equipos agrícolas, en áreas geográficas donde hay uno o muy pocos compradores de esos productos. La diferencia en las escalas óptimas de producción lleva a que no sea eficiente que la industria de elaboración de alimentos se integre verticalmente hacia la producción agrícola ni tampoco que los agricultores se integren verticalmente hacia la elaboración y procesamiento, a no ser que formen cooperativas.

La influencia de altos costos de transacción, tanto en la producción como en el procesamiento y la venta, hacen que la integración vertical o los contratos de largo plazo sean una solución eficiente en el caso de la producción de leche en África. En el caso de pequeños productores, esto se logra integrándose verticalmente a través de una cooperativa o negociando contratos de largo plazo con grandes productores de productos lácteos. Es así como la evidencia en África es que la integración vertical es el mejor mecanismo para que pequeños productores puedan crecer (Delgado, 1999).

En general, la evidencia en la literatura académica es consistente con este tipo de eficiencia, en especial en el mercado lácteo, y es así como a mediados de los 90 las cooperativas representaban la principal forma de organización en este mercado: 95% en Dinamarca, 97% en Finlandia, 75% en Alemania, 84% en Holanda, 99% en Suecia y 80% en Estados Unidos.

Los resultados teóricos muestran que una cooperativa vende a precios finales a consumidor que son menores que otras empresas en el mismo mercado y con la

CA

421

misma participación de mercado. Incluso en el caso en que una cooperativa tiene el monopolio en el mercado de producto final, el precio que cobra es el competitivo ya que está obligada a comprar toda la cantidad de insumos que producen sus cooperados, quienes deciden individualmente cuánto producir, y no puede entonces restringir la cantidad del producto final (Bergman, 1997). Más importante aún, y por eso llama la atención que se omita en el análisis el que uno de los competidores en el mercado es una cooperativa, diferentes modelos teóricos de competencia muestran que la existencia de cooperativas integradas verticalmente puede reducir el poder mercado que ejercen otras empresas que compran insumos y así restaurar el equilibrio competitivo (Sexton, 1990; Deininger, 1995). Existe evidencia empírica consistente con este resultado, como es el caso de las cooperativas de café en México (Milford,).

Por último, en el informe hay errores fácticos y conceptuales adicionales respecto al aspecto tributario. Por ejemplo, se señala que los miembros de una cooperativa pueden recibir una exención de hasta un 44,5% de los excedentes que reciben. Eso es incorrecto. Al no existir tributación de Primera Categoría, no existe la posibilidad de doble tributación parcial como la que ocurre en el sistema semi-integrado, por lo cual la exención máxima de impuesto posible es la tasa marginal más alta del impuesto Global Complementario que es de 35%.

Finalmente, me parece importante explicitar una pregunta relevante que sería necesario responder para poder validar las conclusiones del informe económico presentado por Watt's. Si es cierto que una cooperativa tiene ventajas competitivas respecto a los otros competidores en el mercado -por el hecho de no tener que publicar sus pautas de precios de transferencia y tener exenciones tributarias- y eso explica su mayor crecimiento, entonces ¿Por qué razón los otros competidores no se organizan como cooperativa? No existen barreras de entrada que impidan que Watt's por ejemplo se organice como cooperativa. Si los accionistas de Watt's quieren maximizar las utilidades de su empresa y el retorno de su inversión y eso se logra aprovechando las supuestas ventajas competitivas que tiene una cooperativa ¿Por qué razón no organizan su negocio de esa forma? ¿Por qué no se están comportando como agentes económicos racionales? ¿Por qué prefieren organizarse de una forma en la cual tienen retornos menores y dejan de utilizar ventajas competitivas que están disponibles? Una posible respuesta es que no son racionales o que por alguna extraña razón prefieren tener retornos menores a su inversión y menores utilidades en su negocio. Personalmente, tal vez por sesgo profesional, no me convence una respuesta de ese tipo y no hay evidencia ni directa ni indirecta que la sustente. Incluso si fuera cierta, sería de corta duración, ya que algún inversionista que sí es racional y maximiza utilidades compraría la empresa,

CA

la transformaría en una cooperativa y se ganaría la diferencia de rentabilidad. Una explicación más razonable entonces, es que el análisis planteado en el informe es, al menos incompleto, y no considera todas las ventajas y desventajas que tiene el que una empresa se organice como cooperativa. Es así como por ejemplo, no se considera que la cooperativa tiene la obligación de comprarle toda la producción a sus cooperados. Eso genera una desventaja importante respecto a sus competidores cuando es posible importar leche a precios más baratos. Tampoco se considera en el análisis el efecto que tiene para un potencial inversionista el que cada cooperado tiene solo un voto en las decisiones de la cooperativa, independiente de su tamaño. Probablemente Inversiones La Estrella S.A., que posee más de 50% de las acciones de Watt's, no estaría de acuerdo con tener solo un voto si Watt's fuera cooperativa.

5. Conclusiones

La razón fundamental por la cual las obligaciones de la Sentencia N°7 del TDLC no se le aplican a Colún es que Colún es una cooperativa, lo cual implica que está integrada verticalmente. El principal insumo productivo para la elaboración de productos derivados de la leche es, precisamente, leche. En el caso de Colún la leche que compra y utiliza para su producción proviene de sus propios cooperados, que son los dueños de la empresa. Por esta razón, el precio de compra es simplemente un precio de transferencia, que en la práctica constituye un pago adelantado de los excedentes a los que tienen derecho como dueños los mismos cooperados. Es por ello que el principal riesgo anticompetitivo señalado por el TDLC para justificar las restricciones impuestas en la Sentencia N°7 no pueden ocurrir en el caso de Colún.

La sentencia N°7 del TDLC señaló como una de las razones para exigir la publicación de pautas de precio el eliminar el riesgo de comportamiento estratégico de un comprador de leche, el cual "en orden a incentivar, con su pauta de precios, a invertir para mejorar la oferta de leche, para después reducir el precio cuando el productor ya no puede reaccionar frente a dicha reducción". En el caso de Colún, una estrategia de ese tipo no generaría ningún beneficio, ya que el menor precio que recibirían los cooperados por sus ventas de leche a la empresa se traduciría en mayores excedentes, por lo cual sus menores ingresos por venta de leche se verían posteriormente compensados absolutamente por los mayores excedentes que recibirían como dueños. Un comportamiento estratégico como el mencionado por el TDLC no tendría nada de estratégico en el caso de Colún ni le reportaría ningún beneficio económico ni a la empresa ni a sus dueños.

CA

427

Es de mínima lógica económica entonces que empresas integradas verticalmente no estén obligadas a publicar sus pautas de precios de compra de leche, ya que ellas no compiten ni participan en el mercado de compra de leche. Incluso más, el hecho de que los publicaran podría ser utilizado estratégicamente y generar distorsiones importantes en el mercado de compra de leche. Por ejemplo, una empresa integrada verticalmente podría publicar precios de compra artificialmente altos. Ello solo implicaría un pago inicial mayor a sus productores-dueños en el momento de la compra de leche y luego un pago inferior en el momento de repartir excedentes. En ese sentido, más allá de un pequeño costo financiero respecto a su flujo de caja, el efecto sería económicamente neutro para la empresa y para sus dueños. Sin embargo, en el mercado existiría una presión por parte de los otros productores de leche para que los competidores de la empresa integrada compren a precios más altos. Dependiendo del poder de negociación relativo entre los productores de leche independientes y las empresas no integradas que compran leche, ello se podría traducir en un aumento de los costos de las empresas competidores de la empresa integrada.

Por otro lado, en un mercado que funcione en forma competitiva y sin asimetrías de información, lo razonable sería no exigir a ninguna empresa que publica sus pautas de precios. En un mercado competitivo las empresas son tomadoras de precios, por lo cual la publicación de precios de compra de leche no entregan ningún valor adicional ni mayor transparencia en el mercado y sí podrían facilitar acuerdos colusivos. Sin embargo, en mercados donde algunos participantes pueden ejercer poder de mercado -monopólico o monopsónico- las exigencias de publicar información pueden ayudar a disminuir el riesgo de que se ejerza poder de mercado y permitir un funcionamiento más eficiente y transparente del mercado.

El análisis del TDLC al dictar la sentencia N°7 consideró, entre otras cosas, que el mercado de compra de leche no operaba en forma suficientemente transparente, que existía el riesgo de que las empresas procesadoras de leche que tenían una posición dominante pudieran ejercer poder de mercado y que, de hecho, la empresa Lechera del Sur (Nestlé) incurrió en discriminación de precios arbitraria entre productores de leche.

Va más allá del objetivo de este informe analizar si todos y cada uno de los riesgos anticompetitivos se mantienen o no en el mercado de compra de leche. Sin embargo, existe una clara posición dominante de Soprole en la Región Metropolitana y, en forma conjunta, de Prolesur, Watt's y Nestlé en el mercado geográfico de la zona sur. Adicionalmente, hay una investigación de oficio en curso por parte de la FNE (ROL 2498-2018) respecto a posibles conductas

CA

anticompetitivas e incumplimiento de la Sentencia N°7 por parte de las empresas Soprole-Prolesur, Watt's y Nestlé. El solo hecho de que exista una investigación al respecto es una señal de que el mercado de compra de leche puede no ser lo suficientemente competitivo ni transparente, pero lo más relevante es el resultado que entregue dicha investigación respecto a los potenciales incumplimientos de la Sentencia N°7 por parte de las empresas investigadas y el rol que han jugado las medidas impuestas en dicha sentencia para transparentar el mercado y evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas que los poseen.

En el caso que la investigación determine que aún existen riesgos importantes de abuso de posición dominante por parte de algunas empresas compradoras de leche, es razonable que dichas empresas sigan publicando sus pautas de compra y cumplan con el resto de las obligaciones establecidas por el TDLC. Dichas obligaciones no debieran ser impuestas a las empresas integradas verticalmente ni a las de menor tamaño en el mercado, ya que no hay riesgo de abuso de posición dominante por parte de ellas y obligar a todas las empresas en el mercado sí tiene el efecto de facilitar la coordinación.

En caso contrario, lo cual parece improbable con los antecedentes disponibles, lo razonable sería eliminar las condiciones establecidas en la Sentencia N°7 para todas las empresas en el mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, un elemento adicional que el TDLC debiera considerar es el rol que juega ODEPA en términos de publicar información respecto al mercado. Como se señaló previamente, ODEPA publica información que puede potencialmente facilitar prácticas anticompetitivas ya que está desagregada a nivel de planta e identifica a cada competidor.

Para evitar riesgos anticompetitivos, sería recomendable que ODEPA publicara información de forma más agregada que lo que hace actualmente -a nivel regional, por ejemplo- de tal forma que no sea posible identificar a cada competidor. Adicionalmente, la información debiera publicarse con un desfase mayor, a lo menos de seis meses en el caso de compras de leche y precios. En el caso de información de capacidad y producción de cada una de las plantas existentes, el desfase debería ser idealmente de al menos un año.

6. Referencias

Bendell, Tony y Louise Boulter (1999), "Competition Risks in Benchmarking", *European Competition Law Review* 20(8).

GA

Bergman, M.S. (1997), "Antitrust, Marketing Cooperatives, and Market Power", European Journal of Law and Economics 4.

Bloom, Michael (2014), "Information Exchange: Be Reasonable", Bureau of Competition, U.S. Federal Trade Commission.

Delgado, C.I. (1999), "Sources of Growth in Smallholder Agriculture in Sub-Saharan Africa: The Role of vertical Integration of Smallholders with Processors and Marketers of High Value-Added Items", Agrekon 38

Federal Trade Commission and Department of Justice (2000), Antitrust Guidelines for Collaborations among Competitors.

Milford, A.B. (), The Pro-Competitive Effects of Coffee Cooperatives in Chiapas, Mexico, Journal of Agricultural & Food Industrial Organization

OECD (2011), Information Exchanges between Competitors under Competition Law.

Sexton, R.J. (1990), Imperfect Competition in Agricultural Markets and the Role of Cooperatives: A Spatial Analysis", American Journal of Agricultural Economics 72(3).

Sexton, R.J. y N. and Lavoie (2001), Food Processing and Distribution, An Industrial Organization Approach, en B. Gardner y G. Raussner (eds.), Handbook of Agricultural Economics I, Elsevier.

W. 475

ANEXO: Criterios respecto a Riesgos para la Libre Competencia del Intercambio de Información entre Competidores

Los criterios de la Federal Trade Commission (FTC) en Estados Unidos establecen que, en general, los intercambios de información no generan riesgos para la libre competencia si:

- El intercambio de Información es administrado por un tercero
- La información que se entrega es de al menos 3 meses atrás
- Al menos cinco participantes en el mercado entregan información, ninguno de ellos contribuye con más del 25% de cada indicador que se genera con la información y los datos son suficientemente agregados como para que los participantes en el mercado no puedan distinguir la información que corresponda a cualquier otro participante.

Los criterios establecidos por la Comisión Europea, establecen que la información que se comparte genera mayores riesgos anticompetitivos si:

- La información se refiere a precios, cantidades o costos.
- La información incluye una fracción grande del mercado
- La información es desagregada y permite identificar a los participantes en el mercado
- La información es reciente. Si bien no se señalan plazos, en varios fallos la Comisión ha determinado que información de más de un año no genera riesgos.
- La frecuencia de la información es alta
- La información no esta disponible para todos los participantes en el mercado (actuales y futuros)

Adicionalmente, la Comisión Europea establece que compartir información individual de empresas respecto precios futuros o cantidades futuras (ventas, participaciones de mercado, inversiones en capacidad) es considerado ilegal per se.

De igual forma, el análisis de la OECD plantea criterios muy similares, aunque más generales, respecto a los intercambios de información que generan mayores riesgos para la competencia:

- Información sobre precios futuros es la que presenta mayor riesgo
- Información presente es de mayor riesgo y la histórica de bajo riesgo
- La información desagregada de empresas tiene un alto riesgo y además es completamente innecesaria para generar los efectos pro-competitivos que tiene el compartir información y hacer más transparente el mercado.

CA