

Análisis económico del método de análisis de la rentabilidad de la actividad de distribución de Metrogas

Dr. Jorge Padilla¹
9 de diciembre de 2014

Confidencial

1. Introducción

Antecedentes del caso

- 1.1 Metrogas es una de las principales empresas en el sector del gas natural en Chile. Opera como proveedor, mediante la compra de gas en el mercado internacional del gas natural licuado (GNL); como distribuidor suministrando gas a clientes situados dentro de su red de distribución; y como suministrador de gas a clientes situados fuera su red de distribución.
- 1.2 La actividad de distribución de gas natural de Metrogas (como la de otras distribuidoras de gas en Chile) incluye (i) la compra de gas en el mercado mayorista para su posterior venta a clientes finales y (ii) el desarrollo, mantenimiento y operación de las redes necesarias para llevar a cabo la distribución física del gas.
- 1.3 La legislación que regula la distribución de gas natural en Chile permite que dos (o más) empresas distribuidoras pueden competir entre sí por el suministro de gas de una misma área geográfica mediante el desarrollo de redes de distribución de gas independientes. En otras palabras, la distribución de gas natural no se realiza en régimen de exclusividad geográfica.

¹ Senior Managing Director y Director General de Compass Lexecon Europa

- 1.4 Los precios y tarifas de distribución son fijados libremente por las empresas concesionarias en cada área geográfica, en competencia con los precios de otros combustibles alternativos. Aun así, la ley, tras dictamen del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, también contempla la posibilidad de que las tarifas para clientes con consumos mensuales iguales o inferiores a 100 GJ se fijen administrativamente cuando la empresa distribuidora obtuviera con el uso de las tarifas libremente establecidas una rentabilidad superior en cinco puntos porcentuales al coste del capital definido administrativamente para la actividad de distribución en Chile.²
- 1.5 Para determinar dicha rentabilidad se ha establecido una metodología denominada "chequeo de rentabilidad" que tiene en cuenta:³
- los ingresos obtenidos por la venta del gas dentro de la red de distribución;
 - el coste de adquisición del gas valorado en la conexión entre la instalación de producción o la red de transporte y la red de distribución (si no hubiera precio de compra, el precio lo determinará la empresa concesionaria, y no podrá diferir en más de un 10% del precio promedio anual de venta a los 5 mayores clientes industriales en el entorno al punto de conexión);
 - los costes de operación, mantenimiento y otros costes generales necesarios para el desarrollo de la actividad de distribución, incluyendo impuestos a utilidades; y
 - los costes de inversión anualizados derivados de valorar los activos de red a su coste de reemplazo (Valor Nuevo de Reemplazo o VNR) y una remuneración del capital equivalente al coste del capital vigente más cinco puntos porcentuales.
- 1.6 Si el flujo de caja (o flujo neto), calculado como la diferencia entre los ingresos y los costes de operación e inversión listados en el párrafo precedente, es positivo entonces la empresa distribuidora obtiene una rentabilidad superior al umbral determinado administrativamente.

Encargo

- 1.7 Metrogas ha encargado a Compass Lexecon la elaboración de un informe en el que se analice, desde un punto de vista económico, cuál es el coste del gas que se debería utilizar en el chequeo de rentabilidad aplicable a la actividad de distribución de Metrogas teniendo en cuenta que está presente en el mercado de aprovisionamiento de gas y que por tanto compra su gas en el mercado internacional de GNL.

² Artículo 31 de la ley DFL No. 323. Coste de capital según lo definido en el artículo

³ Artículo 33 de la ley DFL No. 323. Cálculo de la tasa de rentabilidad.

Autor

Jorge Padilla

- 1.8 Jorge Padilla es Senior Managing Director en Compass Lexecon. Jorge lidera el equipo de Política de Competencia y Regulación de Compas Lexecon en Europa.
- 1.9 A lo largo de su dilatada carrera profesional, ha asesorado a numerosos clientes sobre una gran variedad de temas relacionados con la política de la competencia y regulación, abarcando una gran variedad de industrias, pero centrándose sobre todo en los sectores de la energía, telecomunicaciones, medios audiovisuales y tecnologías de la información. Además, Jorge ha actuado como testigo experto ante numerosas autoridades de competencia incluyendo el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en Chile y en casos ante la Comisión Europea. Jorge es un ponente habitual en conferencias sobre política de competencia y regulación.
- 1.10 Jorge es Master en Economía y Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, es o ha sido miembro del Consejo Editorial de las revistas de economía Review of Economic Studies, Spanish Economic Review, e Investigaciones Económicas (de la que fue director durante más de tres años). También es investigador del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI).
- 1.11 Ha escrito varios artículos sobre política de competencia y organización industrial en Antitrust Bulletin, Antitrust Law Journal, Boston University Journal of Science and Technology Law, Economic Journal, European Competition Law Review, European Economic Review, Fordham International Law Journal, International Journal of Industrial Organization, Journal of Competition Law and Economics, Journal of Economics and Management Strategy, Journal of Economic Theory, RAND Journal of Economics, Review of Financial Studies, University of Chicago Law Review, y World Competition. También es co-autor de The Law and Economics of Article 102 TFEU, 2nd Edition, Hart Publishing, 20013.

Estructura del informe

- 1.12 El presente informe está estructurado en 2 secciones. En la Sección 2 se describe la estructura del mercado gas en Chile y, en particular, la formulación y puesta en práctica del chequeo de rentabilidad, tanto en general como en el caso particular de Metrogas. En la Sección 3 se analizan los efectos sobre el mercado del gas en Chile derivados de considerar el coste de abastecimiento de Metrogas en el chequeo de rentabilidad o, alternativamente, el coste del gas para un distribuidor, que a diferencia de Metrogas, no opere directamente en el mercado de aprovisionamiento.

Resumen de conclusiones

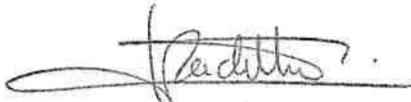
- 1.13 Hasta el año 2013, el chequeo de rentabilidad de la actividad de distribución aplicado a Metrogas se ha realizado teniendo en cuenta el coste de aprovisionamiento de Metrogas en su contrato de aprovisionamiento con British Gas (BG) a través de la central de regasificación de GNL Quintero.

1.14 En mi opinión, dado que Metrogas es una empresa que compra su gas como proveedor en el mercado internacional de GNL, aplicar el chequeo de rentabilidad de la actividad de distribución considerando el coste de aprovisionamiento pagado por Metrogas en lugar del precio de mercado de dicho gas distorsiona el funcionamiento competitivo del mercado e introduce importantes ineficiencias de tipo dinámico, productivo y asignativo. En concreto:

- De acuerdo con esta forma de aplicar el chequeo de rentabilidad, las empresas que adquieran gas en los mercados internacionales de GNL y que suministren gas directamente a sus propias empresas distribuidoras no obtendrán una remuneración suficiente por su actividad de aprovisionamiento. Dichas empresas no serán capaces de rentabilizar sus inversiones puesto que no recibirán un margen adecuado por el gas que suministran a su propia distribuidora. En ausencia de una retribución adecuada, dichas empresas tendrán en el futuro menos capacidad y menos incentivos a invertir en nuevas infraestructuras/ o a firmar nuevos contratos de aprovisionamiento a largo plazo.
- Además, tales empresas tendrán incentivos limitados a reducir sus costes de aprovisionamiento, puesto que a partir de un determinado nivel de costes, cualquier reducción adicional se traduce directamente en una reducción de precios para el consumidor de su distribuidora. Tendrán, asimismo, incentivos a asignar sus contratos más caros a la actividad de distribución en Chile, puesto que con ello reducirán la rentabilidad de sus distribuidoras, consiguiendo por tanto evitar la extracción de rentas que la regulación provoca sobre su negocio de aprovisionamiento.
- En igualdad de condiciones, los consumidores situados en una red de distribución propiedad de una empresa que desarrolle las dos actividades de aprovisionamiento y distribución, pagaran precios inferiores a los consumidores situados en otras redes de distribución. Tal discriminación resulta en una asignación ineficiente del gas en los mercados.
- Los proveedores que suministren gas a su propia red de distribución tendrán menos capacidad para competir en igualdad de condiciones con otros proveedores por el suministro a clientes situados fuera de su red de distribución.

1.15 Para solucionar estos problemas es imprescindible que el chequeo de rentabilidad de las empresas distribuidoras como Metrogas, que compran gas directamente en los mercados internacionales de GNL, se realice tomando como coste del gas una estimación del precio de mercado pagado por empresas distribuidoras que no adquieran su gas directamente en el mercado internacional sino directamente en Chile.

- 1.16 Desde un punto de vista económico, la utilización de precios de mercado permite valorar adecuadamente la rentabilidad de cada una de las actividades llevadas a cabo por una misma empresa como Metrogas, que actúe no sólo como distribuidor sino que se aprovisione asimismo en los mercados internacionales de gas, de manera que cada actividad obtenga una compensación proporcional al valor añadido que realmente aporta y a los riesgos que asume.
- 1.17 La propuesta desarrollada en este informe es consistente con la metodología aplicada por otros reguladores. Ofgem, el regulador energético en el Reino Unido, aplica rigurosamente este criterio de valoración para analizar y controlar la rentabilidad del negocio minorista de suministro electricidad y gas en aquellas empresas que desarrollan actividades separadas pero interrelacionadas, ya sea generación y suministro de electricidad o aprovisionamiento y comercialización de gas.



Firmado

Dr. Jorge Padilla

2. Marco de análisis

El gas natural en Chile

- 2.1 La demanda de gas natural en Chile en 2013 alcanzó los 4.9 billones de metros cúbicos ("bcm" en sus siglas en inglés), de los cuales el gas para generación de electricidad supone aproximadamente el 50%. La demanda del sector industrial y residencial suponen el 37% y el 13% del total respectivamente.⁴
- 2.2 Chile cubre la mayor parte de sus necesidades de gas mediante importaciones de gas natural licuado (GNL) a través de las plantas de regasificación de Mejillones, 1.0 bcm, y Quintero, 3.1 bcm.⁵ El resto de la demanda se cubre con producción doméstica y residualmente con importaciones de Argentina. La producción doméstica de gas natural está localizada en el sur de Chile y se encuentra relativamente aislada de los grandes centros de consumo en el centro y norte de Chile.
- 2.3 La capacidad de regasificación de la planta de Mejillones, propiedad de Codelco (37%) y GDF Suez (63%) opera bajo un régimen de libre acceso. En la actualidad varios operadores nacionales, Collahuassi, Codelco y E-CL, importan gas a través de esta planta para su consumo directo en la generación de electricidad y extracción de minerales.⁶
- 2.4 La planta de GNL Quintero, propiedad de Enagas (40%), ENAP (20%), Metrogas (20%) y Endesa (20%), tiene su capacidad de regasificación repartida a partes iguales entre ENAP, Endesa y Metrogas. Estas empresas adquieren gas mediante un contrato a largo plazo de aprovisionamiento con BritishGas (BG) y otros contratos de aprovisionamiento a corto plazo.⁷
- 2.5 Endesa utiliza el gas de Quintero para la generación de electricidad en sus plantas de ciclo combinado. ENAP, en cambio, utiliza el gas para suministrar su central de generación de Aconcagua y sus refinerías así como para la venta a otras distribuidoras regionales de gas natural, como Gas Valpo.⁸ Por su parte, Metrogas importa gas para suministrar su red de distribución en la Región Metropolitana y para su venta a otras distribuidoras, clientes industriales y generadores de electricidad situados fuera de su red de distribución y conectados directamente a la red de transporte o mediante la venta de cisternas de GNL.

⁴ Ministerio de Energía, BNE 2013.

⁵ GNL Quintero. <http://www.gnlquintero.com/>

⁶ Según información proporcionada por Metrogas.

⁷ GIIGNL 2013, The LNG Industry.

⁸ ENAP, Memoria Anual 2013.

2.6 Se puede pues distinguir diferentes tipos de operadores en el mercado de gas chileno dependiendo de su posición en la cadena de valor del gas:

- Distribuidores que además realizan funciones de aprovisionamiento en el mercado internacional de GNL y suministro a terceros, ya sean otras distribuidoras, otros clientes finales conectados a la red de transporte, o suministros de cisternas GNL (Metrogas);
- Distribuidores independientes (Gas Valpo) que compran su gas a proveedores para suministro a terceros;
- Grandes consumidores que ejercen funciones de aprovisionamiento para su propio uso (Endesa, Codelco);
- Clientes industriales conectados a la red transporte que compran gas a proveedores; y
- Operadores integrados de gas que realizan funciones de aprovisionamiento en el mercado internacional de GNL para cubrir sus propias necesidades de suministro y para suministrar a terceros (ENAP).

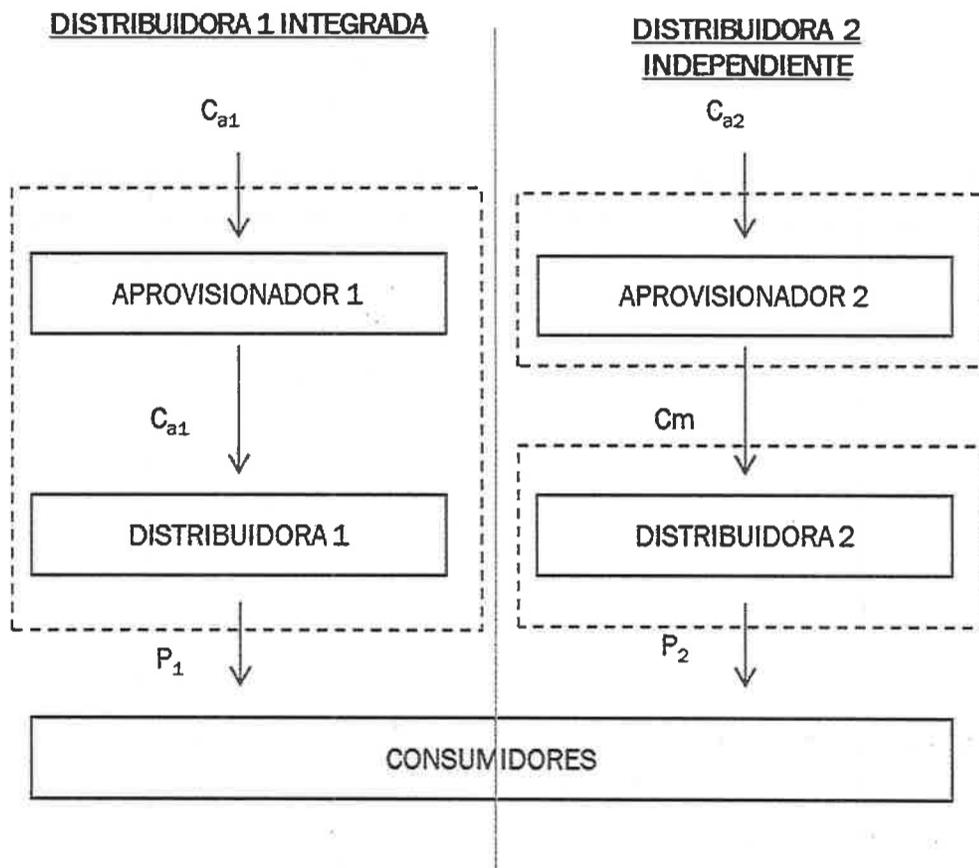
Chequeo de rentabilidad y coste del gas

- 2.7 Dado que no todas las distribuidoras operan con un mismo modelo de negocio, parece razonable que el chequeo de rentabilidad tome en consideración si la distribuidora cuya rentabilidad se analiza adquiere su gas directamente en los mercados internacionales de gas – como Metrogas- o de proveedores en Chile- Gas Valpo.
- 2.8 En el caso particular de Metrogas, el chequeo de rentabilidad se ha venido realizando utilizando el coste de adquisición del gas en la planta de regasificación de Quintero asociado al contrato de suministro a largo plazo entre Metrogas y BG, a través de GNL Chile, y sobre la que Metrogas tiene contratada un 33% de su capacidad de regasificación.
- 2.9 Entiendo que el chequeo de rentabilidad para otras distribuidoras, que no compran directamente en el mercado de aprovisionamiento de gas natural, sino que adquieren el gas de otros proveedores en Chile, se ha realizado aplicando el precio pagado en sus correspondientes acuerdos con estas empresas proveedoras. Por tanto en su margen de distribución no se incluye el margen de la actividad de aprovisionamiento, como ocurre en el caso de Metrogas.
- 2.10 Esta diferencia tiene efectos importantes sobre el resultado del chequeo de rentabilidad. En el caso de Metrogas, la rentabilidad que se analiza es la suma de la rentabilidad propia de la actividad de distribución más el margen de comercialización sobre el coste de aprovisionamiento que correspondería a un proveedor independiente. Por el contrario, en el caso de un distribuidor independiente solo se consideraría la rentabilidad propia de la actividad de distribución.

2.11 En el esquema siguiente se ilustra este efecto y el impacto que el mismo tiene sobre el chequeo de rentabilidad, considerando los dos tipos de situaciones explicadas en el párrafo anterior. En concreto y siguiendo el esquema de la Figura 1:

- La distribuidora 1 compra el gas directamente a su propia empresa aprovisionadora, con un coste de aprovisionamiento igual a C_{a1} , y obtiene unos ingresos de sus clientes en distribución igual a P_1 .
- La empresa 2 es una distribuidora independiente que compra el gas a un aprovisionador 2 a precios de mercado C_m , el cual a su vez compra el gas a un coste C_{a2} . La empresa 2 obtiene un retorno de sus clientes en distribución igual a P_2 .

Figura 1



- 2.12 De acuerdo a este esquema, se concluye que si las dos empresas proveedoras tienen los mismos costos de gas ($Ca1 = Ca2$) y las dos empresas distribuidoras tienen los mismos costos de inversión ($VNR1=VNR2$), los precios que fija la distribuidora 2 son superiores a los precios que fija la distribuidora 1 dado que Cm será superior a $Ca1$ puesto que el proveedor 2 aplica un margen a su costo de adquisición.
- 2.13 En concreto, si suponemos que:
- (1) $Ca1 = Ca2$; y
 - (2) $VNR1= VNR2$;y
 - (3) $Cm>Ca2$.
- 2.14 En este caso, el chequeo de rentabilidad impone la siguiente restricción:⁹
- (4) $P1-Ca1= VNR1$; y
 - (5) $P2-Cm= VNR2$;
- 2.15 De acuerdo con (2) se deduce que:
- (6) $P1-Ca1= P2-Cm$
- 2.16 Y puesto que $Cm > Ca1$, entonces:
- (7) $P1 < P2$
- 2.17 En igualdad de condiciones el chequeo de rentabilidad fuerza a la distribuidora integrada a fijar precios inferiores a los de la distribuidora independiente.
- 2.18 Nótese que $P1$ y $P2$ representan los precios máximos que puede aplicar cada empresa distribuidora antes de superar el límite de rentabilidad establecido. En la práctica el precio a aplicar vendrá determinado por los precios que la empresa distribuidora acuerde con sus clientes en competencia con otras fuentes de energía alternativas.

⁹ Suponiendo que (i) los costos de operación y mantenimiento de la red son iguales a cero y (ii) los costos de transporte del gas entre el punto de aprovisionamiento y el punto de conexión de la red de distribuidora con la red de transporte son iguales a cero.

- 2.19 En este caso si asumimos que $P2$ es igual o inferior al precio competitivo,¹⁰ el resultado es que la empresa distribuidora integrada tendrá que fijar unos precios inferiores a este precio competitivo simplemente por el mero hecho de tener un coste de aprovisionamiento real inferior $Ca1 < Cm$.
- 2.20 Las consecuencias que se derivan de aplicar de esta forma el chequeo de rentabilidad en uno y otro caso no sólo se aprecian en el mercado de distribución. En el mercado de aprovisionamiento, los aprovisionadores que suministran gas a distribuidoras de su propio grupo empresarial no obtienen ningún beneficio derivado de su actividad de aprovisionamiento mientras que los aprovisionadores que suministran gas a distribuidoras de terceros obtienen un margen positivo igual a $Cm - Ca2$.

¹⁰ Se considera que este es un supuesto razonable puesto que tanto Metrogas como GasValpo, con los precios libremente establecidos en 2013, han superado el límite de rentabilidad. (Diario Financiero, 30 de septiembre de 2014, "GasValpo también excedería rentabilidad y llegaría al TDLC").

3. Efectos sobre la competencia y el funcionamiento del mercado del uso de diferentes medidas del coste de gas de Metrogas

3.1 En esta sección, se analiza el impacto sobre el funcionamiento competitivo del mercado, tanto del mercado de aprovisionamiento como del mercado de distribución de gas, del uso del coste del gas adquirido por Metrogas en los mercados internacionales de gas en el chequeo de rentabilidad.

Efectos sobre el mercado de aprovisionamiento

3.2 En primer lugar, el efecto más importante es la infra retribución de la actividad de aprovisionamiento de Metrogas. Mientras que los aprovisionadores que suministran gas a una distribuidora independiente, obtienen un margen sobre su coste de aprovisionamiento, en el caso de empresas distribuidoras que se auto suministran este margen se traslada directamente como un ahorro al consumidor final en la red de distribución.

3.3 Como resultado de esta infra retribución, el aprovisionador integrado tendrá limitada su capacidad para cubrir los riesgos e inversiones asociados a dicha actividad. En el caso de Metrogas, y en general en todos los casos donde se realiza el aprovisionamiento de gas mediante contratos a largo plazo, el aprovisionamiento es una actividad comercial intensiva en capital que conlleva numerosos riesgos y costes:

- la inversión en el desarrollo de las infraestructuras necesarias para la importación del gas; en este caso en las plantas de regasificación de GNL Quintero;
- un coste fijo elevado asociado a los compromisos de consumo establecidos en los contratos a largo plazo. Generalmente, en un contrato de gas a largo plazo el comprador se compromete cada año a retirar y pagar una cantidad mínima (compromiso *Take or Pay*) de la cantidad anual contratada (CAC). En el caso de los contratos de GNL esta cantidad es muy elevada y se sitúa normalmente entre el 90% y el 100% de la CAC;
- un riesgo de precio derivado de la propia evolución de los costes del contrato de aprovisionamiento, generalmente indexados al precio del petróleo, en comparación con otras fuentes de energía alternativa, como el carbón, con las que el gas compite como fuente de energía para la generación de electricidad, por ejemplo;
- otra serie de riesgos que afectan al margen que pueden obtener un aprovisionador como el riesgo de crédito e impago o los riesgos asociados al tipo de cambio;
- costes de comercialización y marketing.

- 3.4 En aquellos mercados en los que existen tarifas reguladas de gas estos costes y riesgos asociados al aprovisionamiento del gas son tomados en consideración explícitamente. Por ejemplo, en el caso de Italia, las tarifas reguladas de gas para los consumidores de menor tamaño se diseñan teniendo en cuenta un margen mayorista asociado al aprovisionamiento de gas, denominado CCR, que tiene en cuenta los riesgos de dicha actividad.¹¹ En el caso de Alemania, el regulador analiza los precios de los consumidores finales considerando que este incluye un margen sobre el coste de la materia prima pagado por los comercializadores.¹²
- 3.5 Sin embargo, en el caso de Chile, el chequeo de rentabilidad efectuado sólo tiene en cuenta las inversiones en los activos de red y no reconoce margen alguno para cubrir los riesgos y costes descritos arriba.¹³ Debido a las restricciones impuestas por esta forma de aplicar el chequeo de rentabilidad, las empresas que adquieren gas en los mercados internacionales de GNL y que suministran gas directamente a sus propias distribuidoras no obtendrán una remuneración suficiente por su actividad de aprovisionamiento. En el ejemplo de la Figura 1, dicho margen se traslada al consumidor en forma de reducción de precios. Como resultado, dichas empresas no serán capaces de rentabilizar sus inversiones, puesto que no recibirán un margen adecuado por el gas que suministran a su propia distribuidora. En ausencia de una retribución razonable, dichas empresas tendrán en el futuro menos capacidad y menos incentivos a invertir en nuevas infraestructuras y/ o a firmar nuevos contratos de aprovisionamiento a largo plazo.
- 3.6 En segundo lugar, aplicar el chequeo de rentabilidad en función del coste real de aprovisionamiento tiene como efecto limitar los incentivos de la empresa distribuidora que se aprovisiona directamente a reducir sus costes de gas. En el ejemplo anterior, cualquier reducción en el coste de aprovisionamiento por debajo de un determinado nivel se traduciría en un aumento de la rentabilidad en la actividad de distribución por encima de lo permitido y en un posterior ajuste de los precios finales a la baja. Asimismo, un proveedor que cuente con diversos contratos de aprovisionamiento tendrá incentivos a asignar sus contratos más caros a la actividad de distribución en Chile, puesto que con ello reducirá la rentabilidad de sus distribuidoras consiguiendo por tanto evitar la extracción de rentas que la regulación provoca sobre su negocio de aprovisionamiento.

¹¹ Según se define en la Deliberación 196/2013/R/GAS de la Autoridad de la Energía en Italia, el CCR es "el componente [.] para cubrir los costes de las actividades relacionadas con suministro de gas al por mayor, incluyendo el riesgo relacionado con ellas"; (*"la componente [...] a copertura dei costi delle attività connesse alle modalità di approvvigionamento del gas naturale all'ingrosso, compreso il relativo rischio"*).

¹² Bundeskartellamt, Monitoring Report 2013, 236.

¹³ A excepción de los costes y tarifas de regasificación los cuales entendemos se incluyen en el chequeo de rentabilidad a precios de mercado.

- 3.7 Ello supone una importante ineficiencia productiva e implica que la actividad de suministro de gas en Chile no se realice al menor coste posible, lo cual es negativo tanto para el suministrador integrado como para el desarrollo de la competencia efectiva en el sector del gas en su conjunto.
- 3.8 Por último, es importante señalar que los dos efectos señalados anteriormente se producen, si bien con menor intensidad, para todas las distribuidoras, integradas verticalmente o no. Tal y como está planteado actualmente, el chequeo de rentabilidad sólo tiene en cuenta la inversión en activos de distribución sin que se considere la retribución de la actividad de compraventa de gas que debe realizar cualquier distribuidora para suministrar gas a sus clientes, ya sea comprando gas directamente en el mercado internacional de GNL o a un proveedor en Chile.
- 3.9 Para eliminar totalmente estos efectos, esto es la infra remuneración de la actividad de comercialización en general y la ausencia de incentivos a la reducción de costes, el chequeo de rentabilidad debería realizarse considerando que distribución y comercialización son actividades separadas que deben retribuirse de manera independiente considerando los costes, riesgos e inversiones asociados a cada actividad por separado.

Efectos en el mercado de distribución

- 3.10 Como se ha explicado con el ejemplo anterior, el resultado de utilizar el coste de aprovisionamiento del gas de empresas distribuidoras que se auto suministran, como Metrogas, fuerza a dichas empresas a fijar precios inferiores a los de competidores que adquieren el gas en el mercado mayorista a un proveedor independiente.
- 3.11 Ello tiene dos efectos importantes sobre la actividad de distribución. En primer lugar se produce una discriminación entre consumidores que no está justificada en términos económicos. Dada la estructura competitiva de la actividad de distribución en Chile, el precio que un consumidor (residencial, comercial o pequeño industrial con acceso a una única red de distribución) debería estar determinado por el precio de los combustibles alternativos que compiten con el gas natural por la provisión de un mismo servicio energético.
- 3.12 A modo de ejemplo, un condominio que se plantease usar gas natural o gasoil para su sistema de calefacción central no debería pagar más o menos en función de si su empresa distribuidora es una empresa que compra gas a un proveedor independiente en Chile o de si adquiere el gas directamente en el mercado internacional. El precio cargado a dicho consumidor sólo debería depender del precio del gasoil en cada zona de distribución.

- 3.13 En segundo lugar, se produce una ineficiencia asignativa, puesto que el gas no se asigna a aquellos consumidores que más lo valoran. Esto supone un problema puesto que la capacidad de importación es limitada.¹⁴ Los consumidores suministrados por la distribuidora integrada que tienen precios inferiores tenderán a consumir más y desviar recursos de aquellos consumidores que tienen una mayor disponibilidad a pagar pero que se encuentran localizados en zonas de distribución con distribuidoras que no se auto-suministran.
- 3.14 La experiencia internacional ha demostrado que las políticas de precio dirigidas a subvencionar el precio del gas en determinadas regiones o determinados sectores han tenido como resultado problemas de abastecimiento y seguridad de suministro. Véase en este sentido el ejemplo de países como Egipto o India.¹⁵ En el caso de Chile es cierto que estos problemas serían menores dado que el gas suministrado por las redes de distribución representa una proporción reducida del total de la demanda en Chile, todavía menor si se considera el caso particular de Metrogas. Sin embargo, ello no justifica que se detraigan recursos de manera ineficiente de otros sectores más competitivos donde Metrogas puede obtener un margen positivo, por ejemplo a empresas generadoras de electricidad conectadas a la red de transporte, para suministrar gas a un mercado de distribución subvencionado.

Discriminación en el mercado de comercialización a terceros

- 3.15 Las distorsiones creadas por el uso inadecuado de los costes de aprovisionamiento de las distribuidoras que adquieren su gas que adquieren gas directamente en el mercado internacional no se limitan a los mercados de aprovisionamiento y distribución. También se producen efectos negativos sobre los consumidores situados fuera de la red de distribución. Esto se produce por dos motivos.
- 3.16 En primer lugar, en la medida en la que Metrogas no sea capaz de obtener una rentabilidad razonable sobre sus ventas en la red de distribución tendrá menos capacidad y recursos financieros para competir en otros mercados y en particular por aquellos clientes que se suministran directamente de la red de transporte o mediante el suministro por cisternas de GNL y que tienen acceso a otros aprovisionadores en Chile.
- 3.17 En segundo lugar, en la medida en que las ventas en distribución limiten el gas para su venta a terceros, como se ha explicado en el párrafo 3.14 supra, Metrogas tendrá menos gas para competir en este mercado, con el consiguiente aumento de precios derivado de una oferta más restringida.

¹⁴ En el caso de GNL Quintero, la capacidad correspondiente a Metrogas está limitada a un tercio de la capacidad total de regasificación.

¹⁵ Hakim Darbouche y Robert Mabro, Capítulo 4 en "Natural Gas In the Middle East and North Africa", Bassam Fattouh y Jonathan Stern (eds), The Oxford Institute for Energy Studies, 2011. Aneil K. Jain, "Natural Gas In India", The Oxford Institute for Energy Studies 2011.

- 3.18 En resumen, ambos efectos limitan la capacidad de Metrogas para competir en este mercado y limitan el desarrollo de la competencia efectiva en el mismo.

Valoración del gas a precios de mercado en el chequeo de rentabilidad

- 3.19 Las distorsiones y efectos negativos sobre la competencia en el sector del gas son evitables si en lugar de considerar el coste de adquisición del gas en el caso de las distribuidoras que se aprovisionan directamente en el mercado internacional, el chequeo de rentabilidad para estas empresas se realizará en función de un coste de gas valorado a precios de mercado y comparable al que pagan otras empresas distribuidoras independientes.
- 3.20 Este método de evaluación de la rentabilidad ya se aplica de manera regular en otros ámbitos. Por ejemplo, en el Reino Unido, el regulador del mercado de la energía, Ofgem, realiza anualmente un análisis de la rentabilidad obtenida por los principales comercializadores que venden gas y electricidad a clientes domésticos y no domésticos teniendo en cuenta esta cuestión.¹⁶
- 3.21 Al igual que en el caso de Chile, Ofgem ha desarrollado una metodología específica orientada a que las cuentas y resultados presentadas por las compañías comercializadoras sean comparables entre sí que se denomina CSS o *Consolidated Company Statements*.
- 3.22 Esta metodología tiene como objeto asegurar que las compañías presenten sus cuentas atendiendo a estándares globales de contabilidad y, más concretamente, asegurar que las compañías establezcan sus coste de adquisición del gas de acuerdo al principio de "arm's length" o valoración a precios de mercado establecido en la guía sobre precios de transferencia de la OCDE.¹⁷

¹⁶ Para 2013 ver por ejemplo: Ofgem "The revenues, costs and profits of the large energy companies in 2013", 10 de octubre de 2014. <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/90701/css2013summarydocument.pdf>

¹⁷ OCDE, "Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, 18 de agosto de 2010.

- 3.23 Según el principio de precios de mercado las transacciones entre sociedades que están relacionadas o tiene un control común deben valorarse como si se tratara de una transacción entre empresas independientes. En este sentido, Ofgem revisa en profundidad, con la asistencia de auditores externos, las cuentas presentadas por las empresas para asegurar que estas cumplen satisfactoriamente con el principio de precios de mercado:¹⁸

“El resultado principal es que los modelos de negocio usados por las grandes empresas de energía, y sus actuales políticas de precios de transferencia, reflejan el principio de precios de mercado. Esto significa que dichas empresas se adhieren a los principales requerimientos de las reglas sobre precios de transferencia. De este modo, se tiene todavía una mayor confianza en que los beneficios que las compañías declaran son los que realmente obtienen, de sus actividades de generación y suministro. Como resultado, las CSS presentan una imagen precisa de los beneficios por segmento”

- 3.24 El principio de precios de mercado se aplica fundamentalmente en cuestiones relacionadas con precios de transferencia en empresas multinacionales para evitar que los beneficios se desvíen sistemáticamente a jurisdicciones con menores impuestos. Sin embargo, tal y como indica Ofgem, este principio también es válido para valorar la rentabilidad que obtiene un suministrador de energía por su actividad de suministro minorista y es la única manera de asegurar que el margen correspondiente a cada actividad dentro de un negocio integrado verticalmente se remunera de acuerdo al valor que aporta y a los riesgos que asume:¹⁹

¹⁸ *“The key finding is that the business models used by the large energy companies, and their current transfer pricing policies, reflect the arm's length standard. This means that they adhere to the key requirement of transfer pricing rules. Therefore, we are even more confident that the profits companies declare are the ones they actually make, from their activities in generation and supply. As a result, the CSS present an accurate picture of segmental profitability.”* Ofgem “The revenues, costs and profits of the large energy companies in 2013”, 10 de octubre de 2014. Párrafo 5.8. <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/90701/css2013summarydocument.pdf>

¹⁹ “Transfer pricing rules seek to prevent the misallocation of profit to lower tax territories, and to enable management to get a more reliable view of the performance of each part of the business.

[..] They do this by requiring the application of a third party price (i.e. the arm's length standard). As a result, the allocation of income and costs from transactions between connected parties corresponds to one that would result if unconnected parties were doing these transactions instead. Therefore, by applying a third party price at each stage of the value chain, transfer pricing rewards each segment for its activity and the value it adds, rather than allowing the business to manipulate where its profit falls.” Ofgem “The revenues, costs and profits of the large energy companies in 2013”, 10 de octubre de 2014. Párrafo 5.12 y 5.13. <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/90701/css2013summarydocument.pdf>

“Las reglas sobre precios de transferencia buscan prevenir la declaración inapropiada de beneficios en territorios con menores impuestos, y permitir a los gestores obtener una visión más fiable del desempeño de cada parte del negocio.

[E]sto se consigue al requerir la aplicación de un precio a terceros (i.e. el estándar de precio de mercado). Como resultado, la asignación de los ingresos y costes asociados correspondientes a transacciones entre partes que están relacionadas equivale a la que resultaría si la transacción se realizara entre partes independientes. Así pues, al aplicar un precio a terceros en cada punto de la cadena de valor, el precio de transferencia remunera cada segmento de negocio por su actividad y por su valor añadido, en lugar de permitir que el negocio manipule donde se contabilizan los beneficios.”

3.25 En el caso del chequeo de rentabilidad de las compañías distribuidoras en Chile, es igualmente razonable que las compañías distribuidoras que se auto suministran declaren un coste de adquisición del gas aplicando el mismo principio de precios de mercado descrito anteriormente. En concreto, en el caso de Metrogas ello permitiría:

- asegurar que la actividad de aprovisionamiento es adecuadamente remunerada evitando que los márgenes que potencialmente se obtengan por el ejercicio de dicha actividad se utilicen para subvencionar los precios a los consumidores de la red de distribución de Metrogas.
- evitar potenciales efectos discriminatorios entre consumidores de gas de distribuidoras integradas y distribuidoras independientes. Con la aplicación del principio de precios de mercado, *ceteris paribus*, ambos consumidores observaran los mismos precios.
- fomentar el desarrollo de la competencia efectiva en el mercado de comercialización mayorista al permitir que proveedores integrados y no integrados compitan en igualdad de condiciones.

3.26 En conclusión, el chequeo de rentabilidad, tal y como se aplica en la actualidad a las empresas distribuidoras que están integradas, produce importantes ineficiencias y distorsiones que afectan al funcionamiento competitivo del mercado del gas en Chile. Estas distorsiones son evitables si en lugar de realizar el chequeo de rentabilidad en función del coste de aprovisionamiento, en el caso de distribuidoras integradas como Metrogas, este se realizará teniendo en cuenta un precio de mercado comparable con el que pagan distribuidoras independientes.