

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Rincón, Allende y Carvajal, y señores De Urresti y Pizarro, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de aumentar competencias, eliminar abusos y permitir la distribución por nuevos actores, en el sector del gas.

El servicio de suministro de gas, se encuentra dentro del pequeño listado de servicios básicos, cuyo estándar es más elevado, según la normativa del derecho del consumidor. Esta mayor exigencia se condice con la naturaleza de este servicio y la importancia que este tiene para el desarrollo no solo de las empresas en la cadena productiva, sino en su carácter indispensable para el desarrollo habitual de las familias de nuestro país.

Chile es uno de los pocos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OCDE”), junto con México, Costa Rica y Colombia, en que el uso del GLP (gas licuado de petróleo) es de tanta importancia para satisfacer las necesidades de la población. En la mayoría de los países de la OCDE, el uso del GLP generalmente está reservado para lugares muy aislados (de baja densidad) o para uso recreacional (camping o parrillas). En Chile, en cambio, la penetración de la red de GN (gas natural) es tan baja que un 80% de las comunas del país no tiene acceso a GN. Ello es así incluso en algunas áreas de alta densidad urbana, pese a que en ellas la penetración de la red de GN es fuerte en casi todos los países de la OCDE (Informe preliminar del estudio de mercado del gas. FNE).

En nuestro país existen diferencias en cuanto a la obtención de la energía gas por parte de los usuarios. Si bien el gas natural suministrado por canalización llega a aproximadamente 1.000.000 de clientes, esta cifra solo se concentra en algunas regiones, como la Metropolitana, VI Región y VIII Región. Las características geográficas y la falta de regulación competitiva han impedido que exista una red uniforme de distribución de gas de cañería en el país. A pesar de existir esfuerzos en la construcción y operación de plantas satélite de regasificación en la IV Región, V Región y VII Región, aún quedan muchos hogares a los que aún es imposible prever una interconexión al sistema de distribución.

Si consideramos a empresas concesionadas y no concesionadas, en Chile operan 8 empresas de distribución de gas por canalización. Aquellas que cuentan con concesión son GasValpo, Metrogas, Gas Sur, Intergas y Gasco Magallanes, por su lado, aquellas sin concesión son Lipigas, Abastible y Gasco. Cabe señalar el control de mercado que tiene Metrogas en el caso de las concesionadas con un 72%, y un 50% en el caso de las no concesionadas de parte de Lipigas.

Respaldando lo anterior, según el estudio realizado por la FNE (informe preliminar del estudio de mercado del gas), en el segmento de distribuidores mayoristas se encuentran tres empresas presentes en casi todo el país: Abastible, Gasco y Lipigas. En algunos lugares existen empresas locales que también compiten, como Gas HN o Gas Maule, pero su participación es muy marginal, por lo cual las estadísticas y resultados que presentamos

reflejan en gran medida la dinámica de competencia entre las tres principales distribuidoras mayoristas de GLP. En el estudio antes mencionado, se señala que es posible afirmar que la intensidad competitiva del mercado de GLP en Chile es baja y que el riesgo de coordinación entre competidores es alto. Esto se debe a factores estructurales del mercado y tiene un efecto negativo relevante en el precio de comercialización del GLP en nuestro país.

Se detalló que cada año los consumidores nacionales pagan en total, de manera agregada, US\$ 181 millones en exceso por el gas licuado que se consume en Chile y que, en el caso del gas natural, el sobreprecio fluctúa entre US\$ 78 millones y US\$ 87 millones cada año para los clientes de Metrogas. En el mercado del gas licuado, que es utilizado en 80% de las comunas del país, esto se traduce en un sobreprecio de 15% por cada balón, producto de la baja intensidad competitiva entre los actores del mercado, quienes no traspasan completamente sus reducciones de costos a los consumidores.

Esta situación permitió a los distribuidores mayoristas, en el 2020, aumentar sus márgenes desde un 34% a un 53% si se compara con el margen que obtenían a fines del 2014. Al analizar el segmento del gas natural, la FNE detectó que el sobreprecio fluctúa entre 12,7% y 20,2% para los clientes residenciales de Metrogas, debido a que esta compañía está acogida a una norma legal que le permite sobrepasar, a través de una empresa relacionada llamada AGESA, el límite máximo de rentabilidad a que está sujeta como empresa distribuidora de gas natural.

Sumado a lo anterior, se manifiestan las “interrelaciones societarias” entre empresas de transporte, distribución y plantas de regasificación. A saber, el grupo empresarial dominante del mercado es Gasco, quien a su vez está controlado por CGE y GasValpo. Mientras que en ámbito del GLP, uno de los actores principales es Lipigas.

El daño de la concentración de cuotas de mercados en pequeños grupos y agentes económicos, sobre todo respecto de bienes o servicios de primera necesidad o básicos es incalculable, no solo para el mercado de suministro de energías, si no también para la población. La imposibilidad de ingreso de nuevos competidores; el alza sostenida en los precios al productor que utiliza este vital servicio para producir otros bienes y servicios generan un alza sostenida de distintos precios en cadena, cuyo único y gran afectado termina siendo el consumidor final, que deberá asumir como el costo del bien o servicio se incrementa sin una correlación con los ingresos de las familias.

Al no existir una regulación adecuada que busque evitar prácticas en el abuso en la fijación de precios por parte de las empresas con altas cuotas de mercado, caen los incentivos a invertir, aumentan las prácticas anticompetitivas, aumenta el grado de conflictividad, aumentan los incentivos a la búsqueda de rentas y se abren espacios de corrupción.

Es por lo anterior que el objetivo del presente proyecto de ley es eliminar las brechas para ingresar al mercado del servicio de suministro, con ello aumentar la competencia y disminuir el riesgo de colusión en el mercado del gas.

La iniciativa propone modificaciones a la ley 20.999 que modifica la Ley de Servicios de Gas reemplazando el actual numeral 31 del artículo 33 quinquies, estableciendo que el costo del gas al ingreso del sistema de distribución a considerar en el chequeo de rentabilidad deberá calcularse en el o los puntos de conexión entre las instalaciones de producción, importación o transporte, según corresponda, y las instalaciones de distribución de la zona de concesión, estableciendo reglas especiales cuando las empresas que compren el suministro de gas, lo hagan a su mismo grupo empresarial o a personas o a entidades relacionadas, en cuyo caso el costo del gas solamente considerará tales contratos de suministro si éstos han sido el resultado de procesos de licitaciones públicas e internacionales.

A su vez, se fija que todo este proceso debe encontrar con estricta la sujeción a una serie de principios de contratación pública, tales como no discriminación arbitraria, transparencia y estricta sujeción a las bases de licitación, en caso de no cumplir con esta prescripción, se calculará el valor del gas de manera más gravosa para las empresas de gas, lo que genera un desincentivo para cualquier actividad que perjudique al consumidor final.

La actividad esencialmente regulada es aquella que se desarrolla en empresas de un mismo grupo empresarial o a personas o a entidades relaciones, esto en razón de evitar una mayor concentración de poder mercado y eliminar la fijación de precios de manera directa e indirecta, permitiendo así la posibilidad de ingreso de nuevos actores al mercado relevante.

Se propone una norma transitoria a fin que en caso que existan contratos vigentes acogidos al artículo duodécimo transitorio de la ley 20.999, estos deberán adecuarse a la normativa general del DFL 232 Ley de Servicios de Gas en un plazo no mayor a seis meses desde la entrada del presente proyecto de ley.

En consideración de las razones anteriores se hace necesario incorporar a nuevos actores en la distribución de gas a la ciudadanía, como por ejemplo, las municipalidades que celebren convenios con la Empresa Nacional del Petróleo ENAP. Para lo anterior, proponemos modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 y los demás necesarios, como el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Minería que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, para facilitar y autorizar expresamente a las municipalidades para entrar en el mercado de la distribución del gas.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 323 Ley de Servicios de Gas:

1. Suprímase el artículo 33 quinquies.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley 20.999 que modifica la Ley de Servicios de Gas y otras disposiciones que indica:

2. Suprímase el inciso primero del artículo duodécimo transitorio.

Artículo 3.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1. Agregar en el artículo 4 literal d), la siguiente frase: “, por ejemplo comercial, económico y energético.

Artículo 4.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Minería que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo:

1. Para agregar en el inciso séptimo del artículo 2°, una frase final del siguiente tenor: “Con todo, ante la consulta de organismos públicos sobre conformar convenios de cooperación, podrán elevar solicitud de informe a la Contraloría General de la República sobre su factibilidad.”

Artículo primero transitorio.- En caso que existan contratos vigentes acogidos al artículo duodécimo transitorio de la ley 20.999, estos deberán adecuarse a la normativa general del DFL 232 Ley de Servicios de Gas en un plazo no mayor a seis meses desde la entrada en vigencia de esta ley.