

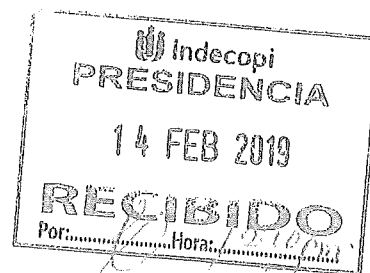


PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

INFORME 013-2019/ST-CLC-INDECOPÍ



A : **Ivo Sergio Gagliuffi Piercechi**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Humberto Ortiz Ruiz**
Secretario Técnico (e)
Comisión de Defensa de la Libre Competencia

REFERENCIA : Hoja de Trámite 18162

ASUNTO : Oficio 558-2018-2019-CODECO/CR sobre Proyecto de Ley 3827/2018-CR, "Ley que elimina la distorsión en el uso del gas licuado de petróleo"

FECHA : 13 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio 558-2018-2019-CODECO/CR, recibido el 01 de febrero de 2019, el señor Congresista Miguel Ángel Elías Avalos, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República (en adelante, el Congresista Elías), solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi una opinión sobre el Proyecto de Ley 3827/2018-CR, "Ley que elimina la distorsión en el uso del gas licuado de petróleo" (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Mediante Hoja de Trámite 18162, recibida el 04 de febrero de 2019, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, ST-CLC) la elaboración de un informe técnico para absolver la solicitud del Congresista Elías.

II. OBJETO DEL INFORME

3. El presente informe tiene por objeto absolver la solicitud del Congresista Elías, en relación con el Proyecto de Ley, en lo que corresponda a las competencias del Indecopi.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

III. ANÁLISIS

3.1. Sobre el Proyecto de Ley

4. El Proyecto de Ley tiene tres objetivos: (i) retirar al gas licuado de petróleo (en adelante, GLP) del fondo para la estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo; (ii) incrementar el monto del vale de descuento otorgado por el FISE para la compra de balones de GLP; y (iii) autorizar a los establecimientos de venta al público de combustible a través de surtidores y/o dispensadores, debidamente autorizados, la recarga de GLP en cilindros de uso doméstico.
5. Al respecto, el objetivo (iii) podría impactar en las condiciones de competencia en los mercados y sobre los que corresponde a la ST-CLC se pronuncie, mientras que los objetivos (i) y (ii) tendrían un impacto en aspectos regulatorios que pertenecen al ámbito del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, Minem) y del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin).
- a. **La cadena producción y comercialización de GLP envasado**
6. El Proyecto de Ley tendría impactos en la cadena de producción y comercialización de GLP envasado, la cual está conformada por los siguientes actores:
 - i. productores y/o importadores de GLP que se encargan de producir GLP a partir del procesamiento de hidrocarburos o de su compra en el mercado internacional para venderlo en el mercado interno;
 - ii. plantas envasadoras que se encargan de almacenar GLP con la finalidad de envasarlo en cilindros para su comercialización o de trasegar el GLP en camiones para su distribución a granel;
 - iii. distribuidores de GLP que adquieren el GLP envasado a las plantas envasadoras para vendérselo a los locales de venta; y
 - iv. locales de venta de GLP que adquieren el GLP a los distribuidores y lo comercializan a los consumidores finales.
7. El productor inicia la cadena vendiendo el GLP a la planta envasadora a un precio promedio de S/ 17,17 por 10 kilogramos de GLP, considerando el precio promedio ex planta de Petroperú en Lima durante el 2018 sin incluir IGV; es decir, lo que equivale al 52,13% del precio total del balón de GLP de 10 kilogramos.
8. A continuación, la planta envasadora se encarga de envasar el GLP en los balones y de su comercialización a los distribuidores y locales de venta a un precio promedio de S/ 22,02, considerando el precio promedio de las plantas envasadoras ubicadas en el departamento de Lima durante el 2018 sin incluir IGV; es decir, agrega un valor de S/ 4,85 que incluye los costos del proceso de envasado y de seguridad de los balones, lo que representa el 14,73% del precio total.





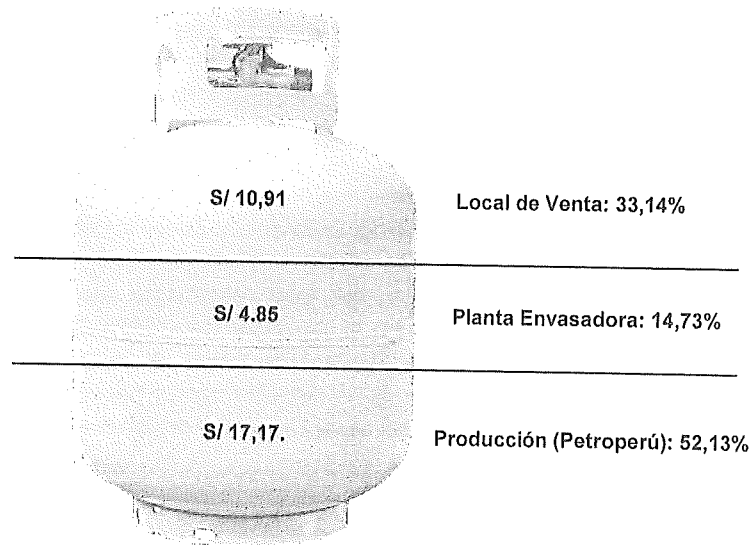
PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

9. Por último, el local de venta comercializa el balón de GLP de 10 kilogramos al consumidor final a un precio de S/ 32,94 por balón de GLP de 10 kilogramos sin incluir IGV, considerando el precio promedio al público en Lima durante el año 2018 reportado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática; es decir, agrega un valor de S/ 10,91 que incluye el costo del transporte de los balones desde la planta envasadora a los puntos de demanda y de almacenamiento de los balones, lo que representa el 33,14% del precio total.
10. Cada parte de la cadena de comercialización va agregando valor al GLP desde su extracción, envasado y transporte hasta llegar al consumidor final. La estructura del precio se puede observar en el Gráfico 1.

Gráfico 1
Estructura del precio sin IGV del GLP envasado del balón de 10 kg. 2018
Precio promedio al público: S/ 32,94^{1/}



^{1/} Precio promedio anual de 2018
Elaboración: Indecopi

11. El Proyecto de Ley podría impactar directamente en el número de empresas competidoras que envasan GLP al permitir que nuevos agentes -los gasocentros y las estaciones de servicio con gasocentro- se conviertan en envasadoras de GLP al recargar los cilindros de GLP de uso doméstico.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

12. Sobre el particular, durante el año 2018 operaron 117 plantas envasadoras de GLP en el Perú con una capacidad de almacenamiento de 6,54 millones de kilos, de la cual un 28,2% se encontraba en el departamento de Lima¹.
13. De igual forma, durante el 2018 operaron 1 295 gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro con una capacidad de almacenamiento de 10,31 millones de kilos de GLP; de las cuales, un 29,9% se encontraba en el departamento de Lima en 487 locales².
14. El Proyecto de Ley incrementaría potencialmente el número de empresas que participan en el segmento de envasado de GLP, lo que podría generar un mayor dinamismo. Adicionalmente, al permitir que los gasocentros y las estaciones de servicio con gasocentro recarguen cilindros de GLP de uso doméstico podrían ser un sustituto de los locales de venta para los consumidores finales, generando una mayor rivalidad competitiva. En ese sentido, podría tener efectos positivos en la cadena de distribución y comercialización de GLP envasado.
15. De esta manera, el Proyecto de Ley podría generar un mayor nivel de competencia al incrementar el número de empresas que participan en el envasado de GLP, que incidiría en la eficiencia del mercado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la cadena de producción y comercialización de GLP envasado cuenta actualmente con un alto número de empresas que proveen el GLP envasado.

b. Envasado en estaciones de servicio y condiciones de seguridad

16. El artículo 7 del Proyecto de Ley menciona que su objetivo es autorizar a los establecimientos de venta al público de combustible a través de surtidores y/o dispensadores, debidamente autorizados, la recarga de GLP en cilindros de uso doméstico. Además, establece determinadas condiciones de seguridad que deberán ser cumplidas por distintos agentes a fin de que esta disposición se pueda llevar a cabo, tales como:
 - i. Los balones serán adquiridos por los consumidores quienes tendrán la propiedad del cilindro. El balón contará con un chip de seguridad a fin de que sea periódicamente revisado por una entidad certificadora para que se encuentre en condiciones adecuadas para su llenado.

¹ Al respecto, revisar el listado de registros hábiles de planta envasadoras de GLP del año 2018. Disponible en: <http://www.osinergmin.gob.pe/empresas/hidrocarburos/Paginas/RegistroHidrocarburos/registros-habiles-informacion-historica.htm>

² Al respecto, revisar: (i) listado de registros hábiles de gasocentros; (ii) listado de registros hábiles de estaciones de servicio con gasocentro de GLP; y (iii) listado de registros hábiles de estaciones de servicio con gasocentro de GLP y GNV del año 2018. Disponible en: <http://www.osinergmin.gob.pe/empresas/hidrocarburos/Paginas/RegistroHidrocarburos/registros-habiles-informacion-historica.htm>





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

- ii. En el caso de los balones de GLP existentes, las Plantas Envasadoras deberán certificarlos a su costo en entidades certificadoras de conversiones donde se les añadirá un chip de seguridad.
 - iii. La propiedad de los cilindros existentes será de aquel agente que esté haciendo uso de ellos al momento de ser emitida la Ley.
 - iv. Las plantas envasadoras deberán permitir el intercambio de balones de GLP usados y sin certificación por aquellos certificados.
17. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se menciona que la normativa establece la prohibición del envasado de GLP en cilindros portátiles en los gasocentros por lo que propone la derogación de dicha normativa. Específicamente el Decreto Supremo 030-98-EM, Reglamento para la comercialización de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos.
18. Sin embargo, la regulación que menciona el Artículo 7 del Proyecto de Ley estaría relacionada a la seguridad y venta de los balones de GLP y no a las condiciones bajo las cuales los balones son rellenados. Así, en caso de que se elimine la prohibición anterior, los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro deberían estar sujetos a una regulación similar a la de las plantas envasadoras. Al respecto, a las plantas envasadoras de GLP se les exige una serie de requisitos de seguridad que están contemplados entre los Artículos 41 y 56 del Decreto Supremo 027-94-EM, Reglamento de Seguridad para Instalaciones y Transportes de Gas Licuado de Petróleo.
19. Por otro lado, ni el Proyecto de Ley ni su exposición de motivos mencionan la existencia de restricciones adicionales que existirían para el llenado de GLP en gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro. Al respecto, el Artículo 49 del Decreto Supremo 01-94-EM, Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, establece que las empresas envasadoras -en este caso, los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro- no podrán envasar en cilindros que no tengan su rótulo.
20. Así, la normativa exige que los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro que recarguen GLP en cilindros, deberán contar con un stock propio de cilindros que posean su signo y color distintivo³, además de estar obligados a mantener dichos cilindros en condiciones permanentes de seguridad para los usuarios⁴. Esta condición



³ Decreto Supremo 01-94-EM, Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo
Artículo 45.-

(...)

Las Empresas Envasadoras deberán inscribir su signo y color distintivo ante la DGH.

(...)

⁴ Decreto Supremo 01-94-EM, Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo
Artículo 45.-

Las Empresas Envasadoras son responsables de mantener los Cilindros de su propiedad y los Cilindros rotulados con su signo (...) en condiciones permanentes de seguridad para los usuarios, ajustándose a los Reglamentos de Seguridad y Normas Técnicas que regulan esta materia.

(...)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

es importante pues las empresas envasadoras son responsables de los daños a terceros por siniestros derivados de la falla de las válvulas reguladoras o los cilindros de su responsabilidad⁵.

21. Ahora bien, el Proyecto de Ley establece que la propiedad de los balones de GLP pasará a ser del consumidor, sin embargo, no se menciona que agentes serán responsables por los siniestros derivados de su manipulación. Esta condición es importante considerando que, según Osinergmin, al 2016 solo un 42% del parque total de cilindros de GLP de 10 kilogramos a nivel nacional se encontraban aptos para su comercialización⁶.
22. Así, existe una serie de regulaciones que prohíben y/o limitan el envasado de GLP en cilindros en los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro. Además, dado que el Proyecto de Ley involucra una serie de aspectos de seguridad que deben ser revisados, el Minem y el Osinergmin serían las entidades adecuadas para pronunciarse sobre este aspecto.

IV. CONCLUSIONES

23. Uno de los objetivos del Proyecto de Ley es autorizar a los establecimientos de venta al público de combustible a través de surtidores y/o dispensadores, debidamente autorizados, la recarga de GLP en cilindros de uso doméstico.
24. El Indecopi considera válido el objetivo perseguido por el Proyecto de Ley, toda vez que se busca incrementar el número de empresas envasadoras de GLP, lo que podría dinamizar el envasado y sub-comercialización de GLP envasado. Sin embargo, consideramos que la fórmula legislativa propuesta no considera todos los elementos relevantes que permitirían a los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro operar en el mercado y así competir de manera efectiva.
25. El Proyecto de Ley incidiría directamente en el número de empresas envasadoras generando competencia a las envasadoras establecidas y a las empresas comercializadoras de GLP (distribuidores y locales de venta). A pesar de que la entrada de nuevos agentes podría incentivar un mayor nivel de competencia, se debe tener en cuenta que los segmentos donde el Proyecto de Ley incidiría participan más de 100 empresas en la actualidad.

⁵ Decreto Supremo 01-94-EM, Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo
Artículo 31.-

(...) las Empresas Envasadoras deben contratar y mantener vigente una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual que cubra los daños a terceros, en sus bienes y personas, por siniestros derivados de la falla de Válvulas Reguladoras o Cilindros de su responsabilidad
(...)

⁶ Osinergmin, Análisis de Impacto Regulatorio. Propuesta para mejorar la seguridad en la comercialización de los balones de Gas Licuado de Petróleo. Documento DAR-001-2016-RIA/OS. Disponible en: http://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/RIA/RIA-Propuesta-comercializacion-seguridad-balones-GLP.pdf







PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

26. En ese sentido, el Proyecto de Ley debería considerar la regulación de seguridad que estarían sujetos los gasocentros y estaciones de servicio con gasocentro y que les permita competir de manera efectiva en el mercado. Respecto a la regulación de calidad, se debe contar con el pronunciamiento del Ministerio de Energía y Minas y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.

Es todo cuanto se tiene que informar.



Humberto Ortiz Ruiz
Secretario Técnico (e)
Comisión de Defensa de la Libre Competencia