

CPC.: 1283 /

ANT.: Denuncia de la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras del Sector Privado del Comercio y de Supermercados, AGIP A.G., contra Empresas Iansa S.A.
Rol N° 230-03 CPC
Rol N° 535-03 FNE

MAT.: Dictamen.

Santiago, 30 ENE 2004

1.- La Asociación Gremial de Industrias Proveedoras del Sector Privado del Comercio y de Supermercados, AGIP A.G., representada por don. Vasco Costa Ramírez y don José Caorsi Casaubon, todos con domicilio en Avenida Las Condes N° 9792, Oficina 603, Las Condes, Santiago, denunció ante esta Comisión Preventiva Central una serie de prácticas contrarias a la libre competencia en que habría incurrido Empresas Iansa S.A., en adelante "Iansa", solicitando la aplicación de sanciones y medidas correctivas apropiadas y oportunas en orden a permitir e incentivar una efectiva competencia en el mercado del azúcar en Chile.

A juicio de la denunciante, en general, Iansa ha incurrido en las siguientes conductas:

a.- Encarecimiento artificial del precio del azúcar, a partir de la existencia de la llamada banda de precios, puesto que dicho producto podría ser importado a un precio inferior que el que se maneja internamente.

b.- Eliminación indebida de la competencia, actuando no sólo en el mercado del azúcar, sino también en el de los edulcorantes; pretendiendo se incluya en la banda de precios, la materia prima importada denominada Fructosa, y aprovechando su posición monopsónica (mediante amenaza de no comprar remolacha si no se cumplen las salvaguardas exigidas respecto de la fructosa).

c.- Intento de incorporar las mezclas de azúcar o preparaciones alimenticias a la banda de precios del azúcar.

d.- Aprovechamiento de su posición monopsónica, en su relación con los agricultores remolacheros, determinando unilateralmente precios y no traspasando a los productores los beneficios de la banda de precios.

e.- Situación de encontrarse *“en condiciones de aprovechar su posición dominante y atentar en contra de la libre competencia en el mercado del azúcar, mediante una política de discriminación de precios que no tenga que ver ni guarde relación con los volúmenes comprados”*.

f.- Intervención en la operación de la cuota del azúcar que ingresa libremente al país, perjudicando la libre competencia.

2.- Con fecha 11 de julio de 2003, esta Comisión solicitó a la Fiscalía Nacional Económica informar respecto de la denuncia reseñada.

3.- La Fiscalía Nacional Económica, en virtud de lo anterior, solicitó a la denunciada una serie de antecedentes, relativos esencialmente a sus compras anuales de remolacha en el mercado interno, volúmenes de ventas anuales de azúcar y edulcorantes, volúmenes anuales de importación de azúcar y edulcorantes, volúmenes anuales de exportación de azúcar y edulcorantes, costo directo de producción de azúcar refinada, estados financieros auditados de lansa, sus filiales y coligadas, contratos firmados por lansa, directamente o a través de sus filiales y coligadas, con los productores de remolacha y con los consumidores intermedios de azúcar en Chile, en los últimos 5 años.

En su informe la Fiscalía analiza el mercado relevante y señala que el mercado de los insumos de azúcar presenta características oligopsónicas ya que en él, la firma predominante es lansa, responsable de la producción de azúcar, melaza y otros productos derivados del proceso de la remolacha, y única planta refinadora de azúcar del país, lo que le permite constituirse en un monopsonio respecto de la producción de remolacha nacional, principal insumo para la producción de azúcar.

Añade que, dado el poder monopsonico que posee lansa en la compra de remolacha para la producción de azúcar, los precios que observan los remolacheros están condicionados por los contratos que acuerdan con lansa con anterioridad a la cosecha y a la factibilidad de la empresa para sostener el piso de la banda de precios en el tiempo.

Indica que dichos precios, considerando los promedios anuales en dólares por tonelada, presentan una tendencia a la baja a partir del año 1998, pasando de US\$ 65 por tonelada de remolacha a US\$ 47, en el año 2003, lo que ha originado una disminución de las hectáreas plantadas. El rendimiento del cultivo ha

moderado este proceso pues, medido en quintales métricos por hectárea, se ha incrementado en el tiempo, producto de mejoras tecnológicas.

Señala que en cualquier caso, el cultivo de remolacha no sería rentable de no existir una industria refinadora que asegure la compra cada temporada. Del mismo modo, lansa no podría producir azúcar internamente, sin la presencia de los cultivos de remolacha. La relación de dependencia de ambos actores es bidireccional.

Indica que en cuanto al mercado del azúcar propiamente tal, la demanda interna es satisfecha en un 80% con la producción de lansa y, el saldo, con importaciones realizadas por ésta y otras empresas. Ahora bien, esa demanda es final en alrededor de un 54,5%, pues el resto es demandado por industrias que utilizan el azúcar como insumo en la producción de algún bien final. El principal demandante intermedio de azúcar es la industria elaboradora de bebidas no alcohólicas, que consume algo más del 20% de la oferta total. Otras actividades relevantes, como demandantes intermedios de azúcar, son las comprendidas en el sector elaborador de productos alimenticios: Restaurantes, industrias de elaboración de conservas, panaderías e industrias lecheras.

En seguida analiza la banda de precios y señala que el sistema -que mediante la Ley N° 18.525, sobre importación de mercancías al país, ha regido desde 1986 el mercado del azúcar- tiene como objetivo final aislar el mercado nacional de la volatilidad observada por el precio internacional de dicho producto, reduciendo así la incertidumbre que habitualmente enfrenta la agricultura tradicional, mediante la modificación de los costos de internación de azúcar al país.

Señala que, sin embargo, el mecanismo de la banda de precios encarece el producto azúcar ya que éste, según la modificación que se hizo recientemente a la Ley N° 18.525 -mediante Ley N° 19.897, de 25 de septiembre de 2003- ingresaría a un precio FOB de US\$ 310 la tonelada hasta 2007, reduciéndose en 3% anualmente en los años que siguen hasta 2011, porcentaje de reducción que aumentaría a 5% hasta 2014. Debe tenerse presente que el precio FOB Londres, entre 1998 y 2002, no ha superado los US\$ 250 la tonelada.

Añade que la mantención de la banda de precios hasta el año 2014 responde a una política de Estado, en orden a permitir que cada uno de los actores del mercado del azúcar vaya tomando posiciones para enfrentar un inevitable libre mercado importador más allá del 2014.

Que, por lo tanto, si bien la banda de precios puede encarecer el precio del producto, la autoridad económica y legislativa optó por proporcionar un plazo a lansa y a los remolacheros, para que generen condiciones que les permitan competir en un mercado que se caracteriza, en el ámbito mundial, por ser altamente competitivo, pese a los subsidios estatales.

Añade que el análisis de la denuncia del Ant. debe enfrentarse en el contexto de las diversas y persistentes presiones competitivas que afectan la producción interna de azúcar y que seguramente se mantendrán en los próximos años: como serían:

a.- El funcionamiento anómalo de la banda de precios: La banda de precios, cuyo objetivo ha sido proteger el azúcar chileno de la distorsión e inestabilidades de los precios internacionales, se aprecia ineficiente. Esto resulta de una situación compleja que se configura a partir del propio método de cálculo, que rezaga la fijación de los precios piso y techo de la banda respecto al comportamiento de los precios internacionales, pues dicho método reordena descendentemente los precios observados durante los últimos diez años, excluyendo rangos extremos. Este rezago se hace particularmente más evidente conforme se avanza en el ciclo ya iniciado hace ocho años, en el que -hasta 2001- prevaleció una tendencia a la caída del precio internacional, con una posterior recuperación muy lenta e inestable y obligando al mercado a mantenerse persistentemente amarrado a un piso de la banda en claro descenso (al igual que el techo de la banda), sin que esté reflejando las tendencias del mercado a mediano plazo.

Los pisos resultantes de la banda han hecho posible que el mercado importador haya estado presionando erráticamente a la producción interna, de lo cual claros síntomas han resultado ser:

- Lo fluctuante del componente importado de la oferta interna,
- Un manejo reactivo igualmente fluctuante de los stocks, por parte de lansa, y
- La aparición de conductas importadoras que buscan eludir la banda para obtener ganancias de corto plazo.

Indica que estos efectos convergen para terminar transmitiendo señales turbias de precio al mercado interno, en el que el principal afectado pareciera ser el productor remolachero, ya que lansa aparece castigando cada vez más, en perjuicio de los

remolacheros, aquella proporción remolachera de la renta, atribuible al subsidio implícito que los consumidores transfieren a los productores.

Y que, como consecuencia de lo expuesto, la fijación del piso de la banda ha tendido a ser cada vez menos eficaz para proteger el costo interno de producción, especialmente de los pequeños remolacheros, y tampoco ha sido muy exitosa en neutralizar las repercusiones de la volatilidad externa del mercado.

Añade que la persistencia de este fenómeno llevó a legislar para mantener la banda de precios hasta 2014, fecha tope de liberalización que exigen los acuerdos con Mercosur y EEUU, pero haciéndola operar programadamente., lo que se tradujo en que la Ley N° 19.897, fijara para el futuro un precio piso bastante estable, inicialmente basado en un precio FOB de US\$ 310 por TM hasta 2007 y reduciéndose en 3% anual en los años que siguen hasta 2011, porcentaje de reducción que aumentaría a 5% hasta 2014.. Con ello, se pretende ganar certidumbre acerca de cómo se debería comportar el mercado a mediano y largo plazo, de modo que cada uno de los actores del azúcar vaya tomando posiciones para enfrentar un inevitable libre mercado importador.

b.- Los cupos libres de arancel específicos: En virtud de una renegociación de la banda con la Organización Mundial de Comercio, Chile recientemente ha otorgado cupos libres de arancel a los países que habían sido sus principales suministradores hasta hace poco: Argentina (21 mil TM), Brasil (9,7 mil TM) y Guatemala (16,7 mil TM). Estos cupos suman en total 60 mil TM e incluyen 12,6 mil TM libremente aprovechables por cualquier otro país y que, de hecho, los ha estado aprovechando Colombia. Estas 60 mil TM representan un 32% de las importaciones promedio de los últimos años.

Señala que esos cupos de importación están sustituyendo o desplazando virtuales importaciones acogidas al régimen de acceso con banda de precios, dado que ingresan con un menor costo de importación, equivalente a la magnitud - hasta ahora variable- del derecho específico.

La significación relativa de este cupo de 60 mil TM en la oferta global de azúcar fue de 7,8% en 2002, lo cual sería suficiente para castigar hacia abajo el precio interno determinable según banda. Sin embargo, es importante advertir que parte importante de los cupos de importación de azúcar tienden a ingresar concentrándose en los primeros dos meses del año calendario, con lo que su impacto competitivo en el precio interno amainaría y, con mayor razón, si se hacen presentes, como ha sucedido, situaciones recurrentes de sobrestocks.

c.- Importaciones de mezclas de azúcar: se refiere a mezclas de azúcar con saborizantes, aromatizantes, colorantes u otros aditivos similares, que pueden ser, incluso, neutros y que alteran en un porcentaje menor el producto, que continúa siendo azúcar. Estas importaciones de mezclas se destinan como insumos a la agroindustria y sustituyen así compras internas de precio mayor, esto es, regulado por banda.

Desde el año 2000, en que prácticamente eran inexistentes, han aumentado notoriamente las importaciones de mezclas de azúcar, llegando a 25 mil TM anuales dos años después, proyectándose 45 mil TM en 2003. Una parte menor de esos aumentos, probablemente, corresponde a una subestimación, por falta de oportuna detección, de las mezclas que antes se importaban. Pero, en lo sustancial, se interpreta más bien que la baja persistente del precio internacional del azúcar (más fuerte de lo que ha bajado el piso de la banda), a partir de cierto momento, ha hecho más atractivas las mezclas importadas. Este fenómeno incipiente encierra un considerable potencial de rápido crecimiento importador, pues lo que está en juego es que se sustituya progresivamente parte importante del consumo industrial de azúcar, que representa el 46% del mercado nacional.

A este respecto, hace presente que casi la totalidad de los países con que Chile ha negociado Tratados de Libre Comercio presentan aranceles escalonados para proteger, más allá de la protección que le brindan a su producción interna de azúcar refinada, a todo producto que como mínimo tenga un 10 % de contenido de azúcar. No obstante, la mayor parte de los acuerdos comerciales suscritos por Chile le impiden agregar nuevas glosas al beneficio de bandas o abrir subpartidas con aranceles distintos, fuera de las glosas que ya fueron oficializadas al momento de la negociación.

d.- Importaciones de fructosa: Señala que ha habido un considerable crecimiento de las importaciones de fructosa, que igualmente aparecen eludiendo la glosa azucarera de la banda, para ingresar con un costo importador sin pagar derecho específico. Sin embargo, la fructosa presenta una calidad de sustituto imperfecto del azúcar, pues está limitada por la dosificación de cada producto alimenticio. Su importación también experimenta limitaciones por los altos costos de transporte, debido a las condiciones técnicas especiales de traslado que se requieren para evitar un rápido deterioro biológico del producto. Ambos factores tornan difícil que se mantenga un auge de su comercio importador en el largo plazo, como el que sí podría ocurrir con las mezclas.

Indica que a partir de las cuatro líneas de presión competitivas analizadas, se hace evidente que los incrementos de importaciones, por fuera del circuito de la banda de precio, han restado mercado a la producción de lansa. Entre cupos libres de arancel y mayores importaciones recientes de mezclas y de fructosa, es posible estimar en 132 mil las TM que en el año 2002 habrían eludido la banda, representando 25,2% de la producción interna de azúcar y 17,1% de la oferta global de azúcar. Al mismo año, son sólo 116 mil TM que se importan vía banda, lo que a su vez representa apenas un 15 % de la oferta global. Esto significa que el peso de la cuota de importaciones que ingresa extrabanda ya ha sobrepasado en importancia a las importaciones vía banda, para regular la formación del precio interno del azúcar.

Las mayores importaciones sin banda han generado impactos desfavorables, tanto de mercado como productivos. El impacto de mercado más claro es la generación de un stock de existencia por sobre las 200 mil TM. Los impactos productivos se han hecho sentir de forma inicialmente gradual sobre la superficie cultivada, conforme correlativamente ha venido descendiendo el precio de acopio de la remolacha. Si bien ello ha estado ocurriendo durante cinco años hasta 2002, sin que las importaciones hayan estado aumentando, esto último se debe a que la producción interna estuvo creciendo sostenidamente gracias a la mejoría de los rendimientos.

Que siendo lansa un dictador del precio de acopio, pasa a ser clave la estabilización del entorno competitivo futuro, para poder concluir taxativamente acerca de una consolidación de impactos productivos desfavorables mayores, como resultado del deterioro de ese entorno competitivo. Hasta ahora, los afectados son productores minifundistas que igualmente no iban a tener cabida en la nueva estrategia tecnológica del cultivo. Pero, es importante advertir que, tanto a causa de los actuales problemas de mercado como por razones tecnológicas, esos impactos todavía están en pleno procesamiento, ya que aún no se hacen sentir entre los segmentos siguientes de los productores intermedios.

En relación a las conductas denunciadas señala:

a) Respecto a la evidente posición dominante de la denunciada en el mercado de los insumos de azúcar y en el del azúcar mismo, indica que esta sola circunstancia no constituye atentado contra la libre competencia, a menos que sea acompañada por conductas abusivas.

b) En cuanto al supuesto encarecimiento artificial del valor del azúcar a partir de la existencia de la banda de precios, debido a que dicho producto podría ser importado a un precio inferior que el que se maneja internamente en la actualidad, los antecedentes analizados no permiten sostener la existencia de alguna conducta atentatoria contra la libre competencia por parte de Iansa, puesto que dicha banda de precios fue establecida por ley y opera en base a un sistema de cálculo que la misma ley contempla.

c) En relación con la supuesta eliminación indebida de la competencia, por parte de Iansa, actuando no sólo en el mercado del azúcar, sino también en el de los edulcorantes, pretendiendo se incluya en la banda de precios a la Fructosa, y aprovechando su posición monopsonica (mediante amenaza de no comprar remolacha si no se cumple la salvaguarda exigida respecto de la fructosa), indica que la referida solicitud de salvaguardias por parte de la denunciada, puede ser efectuada conforme a la ley y sometida a un procedimiento de carácter contradictorio. En la especie, ningún interesado presentó su oposición a la solicitud de la denunciada, y finalmente la Comisión Nacional de Distorsiones estableció un porcentaje inferior (14%) al solicitado por Iansa (50%). Además, dichas salvaguardias son esencialmente provisionales.

d) Respecto de la pretensión de Iansa de incorporar las mezclas de azúcar o preparaciones alimenticias a la banda de precios del azúcar, indica que nuevamente se está en presencia del legítimo ejercicio del derecho de petición, consagrado constitucionalmente y cuya resolución corresponde, en principio, al Servicio Nacional de Aduanas, que debe clasificar los diversos productos que se importan en nuestro país. Por sí sola, tal pretensión no puede ser considerada un atentado a la libre competencia, menos cuando, la materia ya ha sido resuelta por los organismos administrativos y judiciales correspondientes.

e) En relación al aprovechamiento que Iansa haría de su posición monopsonica en su relación con los agricultores remolacheros, determinando unilateralmente precios y no traspasando a los productores los beneficios de la banda de precios., señala, en un primer nivel de análisis, que cabe hacer notar que las asociaciones gremiales de remolacheros, principales afectadas con la eventual realización de dicha conducta, no han efectuado ante los organismos de defensa de la competencia, denuncia alguna en tal sentido.

Por otra parte, tal como la Fiscalía informó a esta Comisión Preventiva Central mediante Ord. N° 1071, de 03 de noviembre de 2000, no se ha apreciado abuso en la política de precios de lansa, aprovechando su posición monopsónica, puesto que se confirma la tendencia antes observada en la relación entre el precio del azúcar y el precio de la remolacha, en cuanto a que dicha relación no tiende a crecer en el tiempo.

Que aún más, el análisis económico del presente caso demuestra, incluso, que los márgenes de lansa han disminuido.

f) En relación a que lansa está *"en condiciones de aprovechar su posición dominante y atentar en contra de la libre competencia en el mercado del azúcar, mediante una política de discriminación de precios que no tenga que ver ni guarde relación con los volúmenes comprados"*, señala que el mercado del azúcar, si bien existen cuotas de importación, existe libertad para ello, por lo que se genera competitividad. Dicha consideración básica es importante para establecer que no es posible, en la especie, apreciar discriminación de precios, cuando éstos dependen esencialmente de los vaivenes del mercado, aunque exista banda de precios, ya que ésta es función, a su vez, de factores externos que incrementan la competencia en este aspecto.

g) En relación con la imputación consistente en que la denunciada interviene en la operación de la cuota del azúcar que ingresa libremente al país, perjudicando la libre competencia, no cabe duda que lansa se enmarca en el ordenamiento jurídico vigente, amén que el hecho de importar o no azúcar no varía significativamente su posición en el mercado. Además, lansa participa limitadamente en la importación de cuotas de azúcar, tal cual lo hacen otras empresas nacionales.

Y concluye informando a esta Comisión Preventiva Central que, a su juicio, lansa no ha incurrido en las infracciones al Decreto Ley N° 211 que le imputa la denuncia del Antecedente, razón por la cual ésta debe ser desestimada, sin perjuicio de lo cual solicita a esta Comisión que prevenga a lansa en orden a que debe eliminar las cláusulas abusivas contenidas en los contratos con los remolacheros, conforme se ha señalado, bajo apercibimiento de ser requerida ante la H. Comisión Resolutiva, a la que se le solicitará, en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes.

Atendido el mérito de los antecedentes anteriores, y compartiendo el informe de la Fiscalía Nacional Económica esta Comisión dictamina desechar la denuncia que presentara la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras AGIP S.A. en contra de Empresas Iansa S.A., dado que no ha existido, para el caso en estudio, una conducta contraria al Decreto Ley N° 211, sobre normas de defensa de la libre competencia.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión acuerda, a solicitud del comisionado Sr. Carlos Castro, pedir a la Fiscalía Nacional Económica que investigue las condiciones de comercialización entre Iansa S.A. y los remolacheros.

Notifíquese.

El presente dictamen se acordó en sesión del 23 de enero de 2004, por la unanimidad de los concurrentes señora Andrea Butelmann Peisajoff, Presidente, Claudio Juárez Muñoz, Rodemil Morales Avendaño, José Yáñez Henríquez y Carlos Castro Zoloaga.

Se deja constancia que los Sres. Juárez y Morales, no firman no obstante haber concurrido al acuerdo.

