

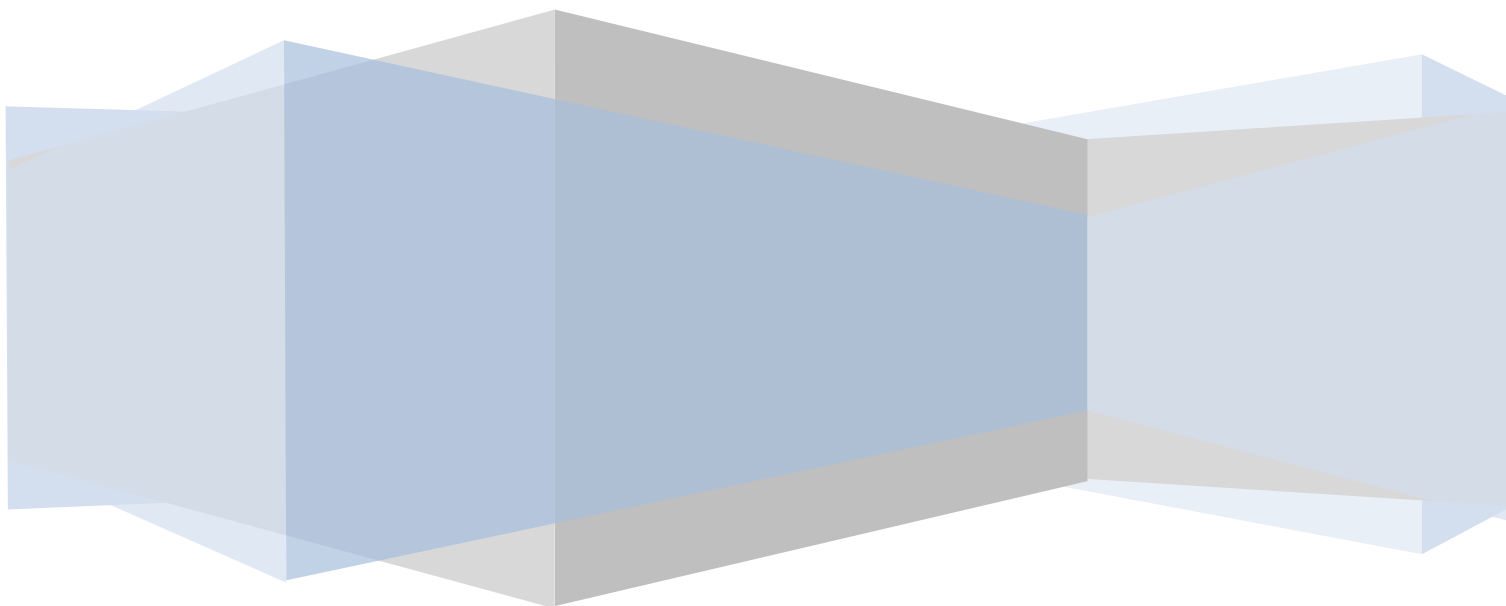


Superintendencia de Competencia

Evolución de precios y exportaciones del azúcar

Monitoreo de coyuntura. Julio 2015.

Intendencia Económica.





Superintendencia de Competencia

EVOLUCIÓN DE PRECIOS Y EXPORTACIONES DEL AZÚCAR

Monitoreo de coyuntura. Julio 2015.

Intendencia Económica

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| I. Descripción del funcionamiento del mercado | 2 |
| II. Evolución de principales indicadores | 3 |
| A. Análisis del precio doméstico del azúcar | 3 |
| B. Análisis del precio internacional del azúcar. | 5 |
| C. Evolución de las exportaciones | 7 |
| III. Principales Conclusiones y recomendaciones | 9 |
| IV. Anexos | 10 |

I. DESCRIPCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO

- ¹ La producción y distribución del azúcar en El Salvador se desarrolla a través de la articulación de los siguientes eslabones principales: producción de la caña de azúcar¹, proceso en el que participan alrededor de siete mil productores; transformación de la caña, realizado por seis ingenios que operan en el país; posteriormente, participan en el empaque y distribución mayorista, empresas integradas verticalmente con los ingenios, estas son Empaques y Sabores, S.A. de C.V. (EMPAQSA) y la Distribuidora de Azúcar y Derivados, S.A. de C.V. (DIZUCAR). Esta última monopoliza la comercialización del azúcar hacia los supermercados, consumidores industriales y otros distribuidores al por mayor, quienes a su vez atienden a los canales minoristas de tiendas y mercados.
- ² La Ley de la producción, industrialización y comercialización de la agroindustria azucarera de El Salvador propicia la coordinación de los agentes en los eslabones de la producción y distribución mayorista. Por medio de esta Ley se faculta la creación de un ente rector tripartito, conformado por representantes de los productores de caña, las centrales azucareras (ingenios) y el gobierno (Ministerio de Economía y Ministerio de Agricultura y Ganadería)²
- ³ El azúcar producido en el país se comercializa en tres tipos de mercados: local, preferencial y mundial. El mercado local es fuertemente protegido ya que se restringe el ingreso de las importaciones, pues las compras a Centroamérica necesitan una autorización establecida por ley pero que a la fecha no tiene definidos los criterios de otorgamiento, mientras que las

¹ Esta fase inicia con la provisión de insumos, comprende la siembra y cultivo de la caña de azúcar.

² Se le denomina Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA), institución a la que compete la aplicación de la referida ley. El CONSAA presenta un claro conflicto de intereses, ya que en su directorio y decisiones tienen predominancia los sujetos regulados. Entre sus amplias atribuciones se encuentran la autorización de la entrada de nuevos ingenios y la asignación de cuotas de venta del azúcar.



Superintendencia de Competencia

provenientes del resto del mundo pagan un arancel del 40%, lo que condiciona la rentabilidad de los importadores. Por su parte, el mercado preferencial se encuentra delimitado por las cuotas pactadas en los acuerdos comerciales y en el mercado mundial se vende la producción excedentaria.

II. EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES INDICADORES

A. ANÁLISIS DEL PRECIO DOMÉSTICO DEL AZÚCAR

4. En el último semestre, el precio del azúcar al consumidor ha experimentado un aumento sustancial. Entre enero y junio de 2015, el precio por libra de azúcar blanca subió un 22.1% (gráfico 1), su promedio a nivel nacional pasó de US\$0.38 a US\$0.47 por libra. Incluso extrayendo el efecto de la inflación general³, su incremento para el mismo período fue alto, de 21.4%⁴. Esto permite inferir a priori que la explicación del crecimiento de dicho precio, tiene a la base factores propios de la normativa nacional y la estructura institucional que regula el mercado, y no variables propiamente económicas.
5. Al mismo tiempo, se constata que ha habido un incremento de precios al mayoreo del azúcar. En el lapso de enero a abril⁵ de 2015 se suscitó un aumento del 11.4%, pasando de US\$38.25 por quintal a US\$42.6⁶.
6. Al contrastar el período enero-junio de 2015 con el mismo de 2013 y 2014, resulta evidente que el incremento del precio no responde a variaciones estacionales, por ejemplo por causa de época de siembra y cosecha. El gráfico 1 refleja el comportamiento inusual al alza de los precios entre abril y junio de 2015.
7. De igual forma, la premisa de que el aumento de precios del azúcar responde al incremento de costos puede ser desestimada, en virtud del margen creciente entre el precio al consumidor y su principal costo de producción, la caña de azúcar. En enero de 2015 la brecha entre ambos precios fue de 296%, mientras que para junio subió a 361%, como puede observarse en el gráfico 2.

³ A través de deflactar el precio nominal del azúcar con el índice de precios al consumidor (IPC), mediante la fórmula:

$$\text{Precio deflactado}_{ij} = \left(\frac{\text{Precio nominal del azúcar}_{ij}}{\text{IPC}_{ij}} \right) * 100 \text{ Donde } i = \text{mes}; y, j = \text{año.}$$

⁴ Esto implica que el incremento de precios que ha experimentado el azúcar es mayor que la subida general de los precios al consumidor. Es decir, el aumento del precio del azúcar no responde a presiones inflacionarias domésticas.

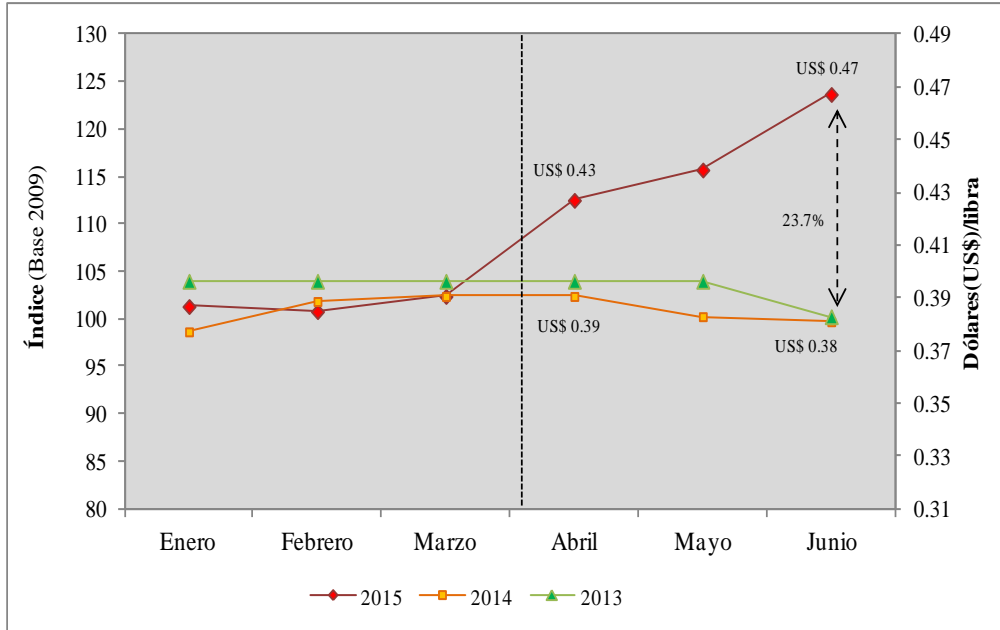
⁵ Se analiza hasta ese mes por disponibilidad de datos

⁶ MAG (2015). Boletín mensual de precios mayoristas de los principales productos agropecuarios a nivel nacional Año 1, n°4.



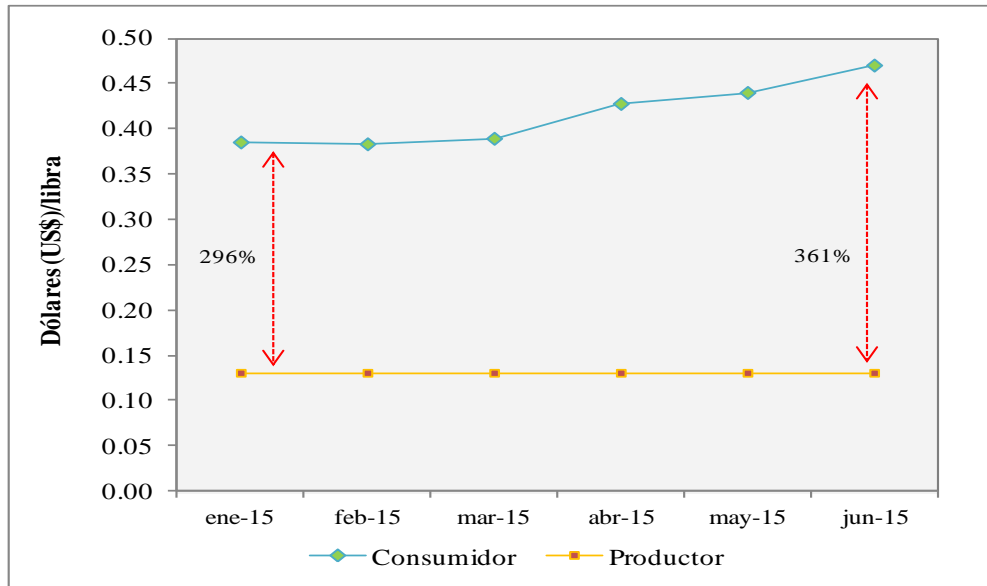
Superintendencia de Competencia

Gráfico 1. Índice del precio mensual de azúcar al consumidor⁷
Base 2009 = 100. Enero - junio (2013 - 2015)



Nota: Precio promedio nacional por libra de azúcar blanca.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Defensoría del Consumidor.

Gráfico 2. Precios del azúcar al consumidor y de caña al productor
US\$/libra. Enero 2015 - junio 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Defensoría del Consumidor y Ministerio de Agricultura y Ganadería.

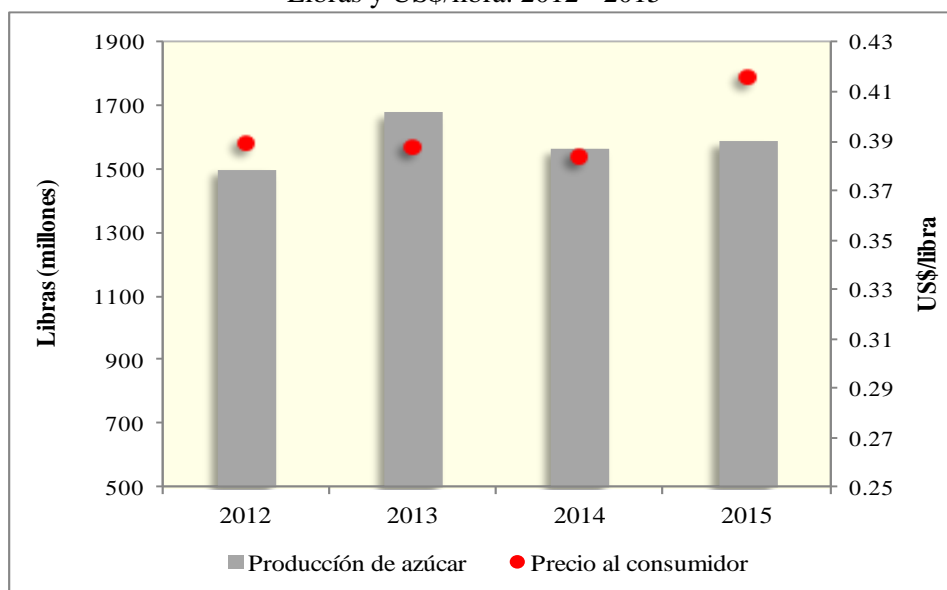
⁷ Indicador indirecto de la evolución del gasto en azúcar por los consumidores nacionales, en referencia con el realizado en el mismo período en 2009.



Superintendencia de Competencia

8. Tampoco resulta plausible atribuir el crecimiento del precio al consumidor a las variaciones en el nivel de producción del azúcar. En un mercado competitivo, un crecimiento pronunciado del nivel de precios reflejaría escasez del producto, que explicado por factores internos, debería corresponder con una caída equiparable en la escala de producción. Sin embargo, el aumento anual promedio del precio del azúcar entre 2014 y 2015 (8.4%), coexiste con un ligero incremento de la producción nacional (1.4%), como se nota en el gráfico 3.

Gráfico 3. Producción de azúcar y precios al consumidor
Libras y US\$/libra. 2012 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Defensoría del Consumidor y Ministerio de Agricultura y Ganadería.

B. ANÁLISIS DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL AZÚCAR

9. El precio internacional de referencia del azúcar⁸ ha mantenido una tendencia a la baja desde el 2012. En la primera mitad del 2015 ha disminuido un 12.5%, de US\$0.178 en enero a US\$0.156 por libra en junio. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁹, esta contracción estuvo motivada por una producción azucarera mayor a lo previsto en grandes países productores como Brasil, India y Tailandia, propiciada por buenas condiciones de cosecha durante la mayor parte de junio.
10. Dada la divergencia de las tendencias expuestas entre los precios domésticos y el de referencia internacional, la brecha entre los mismos ha crecido considerablemente en 2015. Entre enero y

⁸ Se utiliza el contrato N° 11 (azúcar cruda), por ser el que presenta mayor peso en las exportaciones. No obstante, tanto el contrato N° 11, como el contrato N° 5 (azúcar blanca) han presentado tendencias a la baja semejantes.

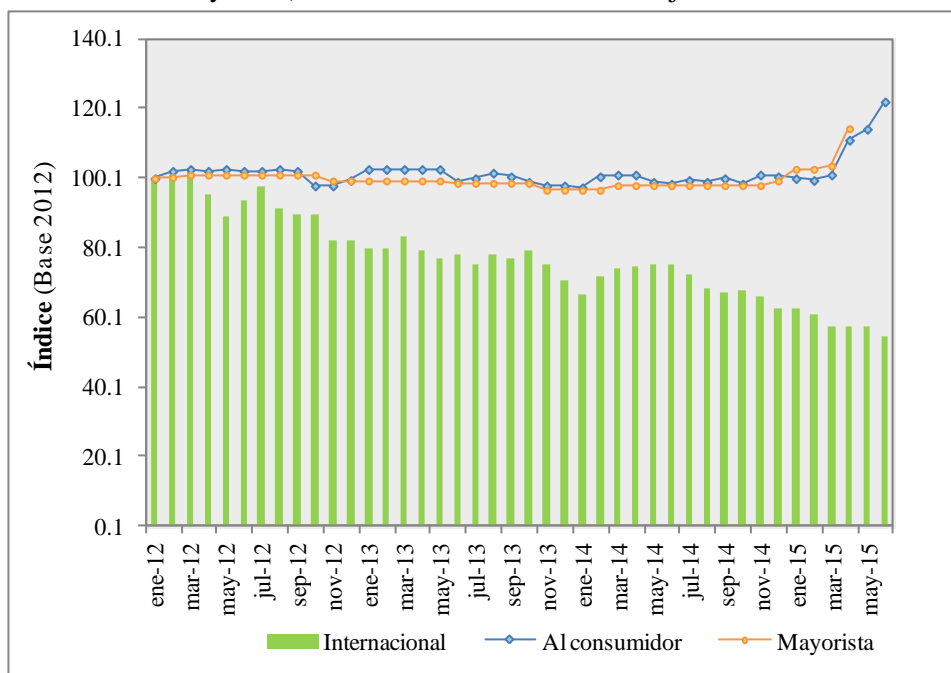
⁹ FAO (2015). Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>



Superintendencia de Competencia

abril, el precio de mayoreo y al consumidor subieron 11.4% y 11.1% respectivamente, mientras que el internacional presentó una caída del 7.8%. En promedio, hasta abril, la brecha entre los precios domésticos y el internacional aumentó 29%. Además, entre enero y junio, la brecha entre el precio al consumidor y el internacional se incrementó en 73.5%. En el gráfico 4 se ilustra la evolución del índice de precios en el mercado internacional en comparación con los domésticos, tanto al mayorista como al consumidor¹⁰.

Gráfico 4. Índice de precios del azúcar en mercado internacional y local (al consumidor y mayorista) Base 2012=100. Enero 2012 – junio 2015



Nota: Por disponibilidad de cifras, los precios mayoristas se incluyen hasta abril 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Defensoría del Consumidor, MAG y USDA.

- ¹¹ En lo que al precio promedio de exportación respecta, éste ha presentado una caída tendencial desde 2012, estabilizada a partir de marzo de 2014. No obstante, a partir de febrero de 2015 ha iniciado nuevamente una tendencia a la baja, disminuyendo 5.5 puntos porcentuales.
- ¹² Los datos expuestos llevan a inferir que las ventas en el mercado internacional presentan una caída de su rentabilidad relativa en comparación con el mercado interno. El precio promedio internacional por libra apenas excede al costo de la caña de azúcar en US\$0.03, mientras que el diferencial del precio interno al consumidor en relación al del productor es alrededor de US\$0.30.

¹⁰ Los mayoristas representan el precio de venta de los distribuidores al por mayor, mientras que los del consumidor se circunscriben a los ofrecidos en los supermercados.



Superintendencia de Competencia

13. El análisis de correlación¹¹ entre los precios de los distintos mercados indica que los precios al consumidor exhiben una relación inversa con los de exportación (anexo 2). Por cada movimiento de cualquiera de estos precios (al consumidor y de exportación), el otro tiende a variar alrededor del 66% en la dirección contraria.
14. La creciente brecha entre los precios internacionales y los domésticos es propiciado por el marco normativo y la falta de regulación apropiada del sector¹². El marco normativo propicia la coordinación entre los ingenios y el establecimiento de una política de precios de venta común a través de la integración vertical con la distribución mayorista. Estas condiciones generan precios excesivos que perjudican al consumidor.
15. Dado que los consumidores nacionales se encuentran prácticamente imposibilitados de comprar azúcar producida externamente, y que los precios en el mercado internacional están por debajo de los domésticos, se genera una pérdida de bienestar de los consumidores nacionales, la que puede ser medida mediante el cálculo de la transferencia hacia los productores y distribuidores. Dicho indicador resulta de la diferencia entre los precios nacional e internacional, multiplicada por la demanda del mercado local.
16. Se estima que la transferencia de los consumidores a los productores de caña e ingenios azucareros¹³ entre enero y junio de 2015 asciende a un aproximado de US\$72.9 millones. De éstos, un 54.5% (US\$39.7 millones) quedó en manos de los productores y un 45.5% (US\$33.2 millones) en los ingenios o industriales del azúcar.
17. El análisis refleja que el alza en los precios nacionales no guarda una relación con la evolución de los costos de producción y está reduciendo el bienestar del consumidor. Los datos indican que cuando el precio internacional baja, los precios domésticos suben a fin de compensar la caída de los primeros.

C. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

18. Entre los años 2012 y 2014, el valor de las exportaciones anuales de azúcar ha experimentado un incremento acumulado del 5.1%, mientras que el aumento en volumen fue del 36.8%. Para el 2015, se espera continúen al alza, en tanto que hasta mayo ya se había alcanzado un valor equivalente al 74.3% de las exportaciones totales del 2014.

¹¹ El análisis de correlación proporciona una medida de asociación lineal entre dos variables, no de causalidad. Toma valores entre -1 y 1. El signo da cuenta de la vinculación directa o inversa, mientras su cercanía a 1 refleja mayor fuerza en la relación.

¹² La Ley de la producción, industrialización y comercialización de la agroindustria azucarera de El Salvador, en sus Artículos 19 y 20, establece que las ventas del azúcar en los mercados interno y preferencial se distribuyen de manera proporcional entre los ingenios, lo que equivale a un reparto de mercado que inhibe la competencia.

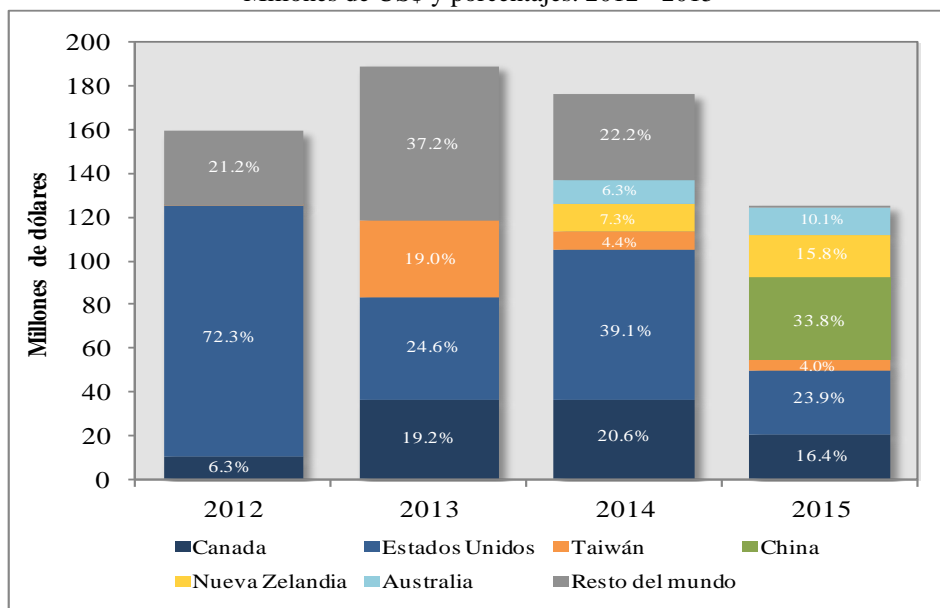
¹³ Para su cálculo, se utilizó la fórmula: $Transf = \sum_{i=1}^n [(P_{nac_i} - P_{inter_i}) \times Demanda\ local]$ Donde i es el período de análisis en cuestión; y P_{nac_i} es un precio estimado de venta de DIZÚCAR, ponderado según los diferentes consumidores que atiende (consumo intermedio, distribuidores mayoristas, supermercados y otros).



Superintendencia de Competencia

19. En relación a la composición de de las exportaciones según su destino, es notoria la diversificación de los mercados (gráfico 5).

Gráfico 5. Exportaciones de azúcar por principales destinos
Millones de US\$ y porcentajes. 2012 - 2015



Nota: En 2015 se incluyen los montos exportados de enero a mayo.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva.

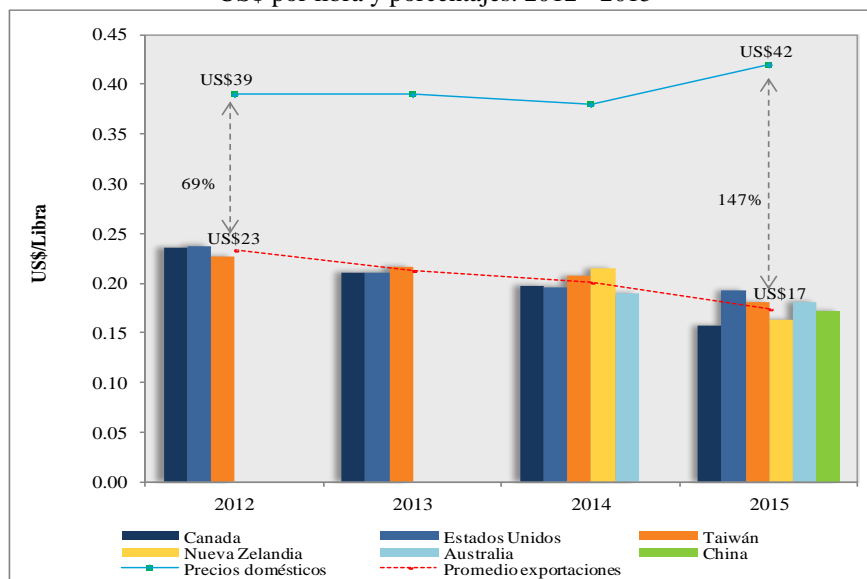
20. Como se ilustra en gráfico 5, es particularmente evidente el peso que adquieren las exportaciones hacia Taiwán desde 2013 y luego, en 2015, hacia China. Desde 2007, Taiwán se convierte en mercado preferencial por la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con El Salvador, mientras que China redujo sus aranceles en 60% en 2015, lo que volvió rentable su inserción en dicho mercado. También llama la atención la pérdida de importancia que han tenido las ventas hacia Estados Unidos, pese a que los precios de exportación a dicho destino, si bien han caído desde 2012 (de US\$0.23 por libra a US\$0.19), se sitúan por encima del promedio (US\$0.17).
21. Al considerar los precios de venta a los principales destinos de exportación, se constata una caída tendencial de los mismos desde el 2012. En promedio, las exportaciones se colocaban a US\$0.23 por libra en 2012, y en 2015 a US\$0.17, lo que representa una disminución del 26% (gráfico 6), mientras los precios promedio al consumidor subieron alrededor del 7% en el mismo período. Este hallazgo reitera la evidente práctica de compensación entre precios internos y externos utilizada en la distribución mayorista del azúcar.
22. Según las condiciones de precios a la baja evidenciadas en el mercado internacional y el marco normativo nacional (que posibilita a los agentes acordar precios), mayores volúmenes de



Superintendencia de Competencia

exportación implican una pérdida de bienestar más fuerte para los consumidores locales. La brecha del precio promedio de exportación en relación al precio al consumidor se ha ampliado en 113%, dando cuenta del perjuicio causado al consumidor.

Gráfico 6. Precios domésticos y de exportación según destinos principales
US\$ por libra y porcentajes. 2012 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y Defensoría del Consumidor.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

23. El marco normativo de la producción y distribución de azúcar en el país propicia las condiciones para la formación de un cártel. Esto significa la inexistencia de competencia.
24. El poder de mercado que poseen los ingenios, les permite compensar sus pérdidas de rentabilidad en el mercado internacional, mediante incrementos en el precio local, causando pérdidas en el bienestar del consumidor. La imposibilidad de sustituir la demanda de azúcar nacional por importaciones, aunado a la naturaleza básica del producto para los consumidores locales, provocan una demanda relativamente poco sensible a las variaciones en precios.
25. Las ganancias extraordinarias que suscita el acartelamiento, tampoco se traduce en beneficios para toda la cadena productiva, como reflejan los ingresos bajos que perciben los productores de caña.
26. Los elevados precios que resultan de esta forma de operar distorsionan además el funcionamiento del resto de mercados al alterar artificialmente el índice de inflación general, por ser el azúcar un insumo fundamental para la producción de diversos bienes alimenticios y bebidas, y, un producto básico de la canasta alimentaria familiar.



Superintendencia de Competencia

²⁷ Es preciso enfatizar en la necesidad de modificar el marco normativo que rige el funcionamiento del mercado del azúcar o bien ejercer la habilitación normativa vigente en términos de regulación del precio local. Esto ha sido recomendado por esta Superintendencia en diversas actuaciones¹⁴, a fin de reducir o eliminar las distorsiones del mercado y garantizar eficiencia y bienestar del consumidor.

¹⁴ Mediante el Estudio sobre la “Caracterización de de la Agroindustria Azucarera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador elaborado en junio de 2008 y Opinión del Consejo Directivo de Referencia SC-024-O/ON/R-2014/Res.:27/08/2014, sobre reformas propuestas a la Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador.



Superintendencia de Competencia

IV. ANEXOS

Anexo 1. Precios del azúcar blanca según mercado Enero 2012 – junio 2015

| | Domésticos | | Internacional |
|--------|------------|------------|---------------|
| | Productor | Consumidor | |
| ene-12 | 0.12 | 0.39 | 0.29 |
| feb-12 | 0.12 | 0.39 | 0.29 |
| mar-12 | 0.12 | 0.40 | 0.29 |
| abr-12 | 0.12 | 0.39 | 0.27 |
| may-12 | 0.12 | 0.40 | 0.25 |
| jun-12 | 0.12 | 0.39 | 0.27 |
| jul-12 | 0.12 | 0.39 | 0.28 |
| ago-12 | 0.12 | 0.40 | 0.26 |
| sep-12 | 0.12 | 0.39 | 0.26 |
| oct-12 | 0.12 | 0.38 | 0.26 |
| nov-12 | 0.12 | 0.38 | 0.23 |
| dic-12 | 0.12 | 0.38 | 0.23 |
| ene-13 | 0.13 | 0.40 | 0.23 |
| feb-13 | 0.13 | 0.40 | 0.23 |
| mar-13 | 0.13 | 0.40 | 0.24 |
| abr-13 | 0.13 | 0.40 | 0.23 |
| may-13 | 0.13 | 0.40 | 0.22 |
| jun-13 | 0.13 | 0.38 | 0.22 |
| jul-13 | 0.13 | 0.39 | 0.21 |
| ago-13 | 0.13 | 0.39 | 0.22 |
| sep-13 | 0.13 | 0.39 | 0.22 |
| oct-13 | 0.13 | 0.38 | 0.23 |
| nov-13 | 0.13 | 0.38 | 0.21 |
| dic-13 | 0.13 | 0.38 | 0.20 |
| ene-14 | 0.12 | 0.37 | 0.19 |
| feb-14 | 0.12 | 0.39 | 0.21 |
| mar-14 | 0.12 | 0.39 | 0.21 |
| abr-14 | 0.12 | 0.39 | 0.21 |
| may-14 | 0.12 | 0.38 | 0.22 |
| jun-14 | 0.12 | 0.38 | 0.21 |
| jul-14 | 0.12 | 0.38 | 0.21 |
| ago-14 | 0.12 | 0.38 | 0.20 |
| sep-14 | 0.12 | 0.39 | 0.19 |
| oct-14 | 0.12 | 0.38 | 0.19 |
| nov-14 | 0.12 | 0.39 | 0.19 |
| dic-14 | 0.12 | 0.39 | 0.18 |
| ene-15 | 0.13 | 0.39 | 0.18 |
| feb-15 | 0.13 | 0.38 | 0.17 |
| mar-15 | 0.13 | 0.39 | 0.16 |
| abr-15 | 0.13 | 0.43 | 0.16 |
| may-15 | 0.13 | 0.44 | 0.16 |
| jun-15 | 0.13 | 0.47 | 0.16 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Defensoría del Consumidor, Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).



Superintendencia de Competencia

Anexo 2. Matriz de correlaciones de precios nacional, internacional y de exportación

Coefficientes de correlación, usando las observaciones 2005:01 - 2015:06
valor crítico al 5% (a dos colas) = 0.0175 para n = 126

| | | | |
|----------|---------------|-------------|---------------|
| Nacional | Internacional | Exportación | |
| 1.0000 | 0.1213 | -0.6602 | Nacional |
| | 1.0000 | 0.1628 | Internacional |
| | | 1.0000 | Exportación |

Anexo 3. Precios al consumidor de azúcar blanca en C.A (US\$/libra)

| País | Promedio marzo de 2014 ^{1/} | Al 6 de agosto de 2015) ^{2/} |
|-------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Honduras | 0.41 | 0.39 |
| Nicaragua | 0.31 | 0.31 |
| Guatemala | 0.32 | 0.48 |
| Costa Rica | 0.48 | 0.54 |
| El Salvador | 0.36 | 0.45 |

Fuente:

1/ *Centroamérica*: SIECA. (2014). Precios mensuales de productos agropecuarios.

2/ *Honduras*: Secretaría de Agricultura y Ganadería. (2015) Sistema de Información de Mercados de Productos Agrícolas de Honduras. Reporte semanal de precios de venta de productos pecuarios y otros.

Nicaragua (http://www.fhia.org.hn/downloads/simpah_pdfs/1.7.TGA_PEC.pdf),

Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2015). Comportamiento de precios, principales productos agropecuarios. Informes semanales.

Costa Rica: Consejo Nacional de Producción. (2015). Monitoreo de Mercado, Precios Nacionales.

El Salvador: Defensoría del Consumidor (2015). Sondeo de precios de productos básicos. (al 28 julio de 2015).