

Políticas azucareras en los principales países del mundo

Juan Ignacio Domínguez

jidc@puc.cl

Claudia Soler

csoler@puc.cl

Departamento de Economía Agraria

El sector remolachero y la industria azucarera en Chile han estado sometidos a un continuo cuestionamiento durante los últimos años. IANSA y los productores de remolacha indican que el sector es altamente eficiente, que sus costos de producción están entre los menores en el mundo y que las dificultades actuales se deben a un largo período de precios internacionales muy bajos debido a las fuertes distorsiones de los mercados internacionales. Los representantes de la industria de bebidas (AMBER), por su parte, indican que la protección que la banda de precios y otras medidas otorgan al azúcar nacional encarecen innecesariamente el azúcar a los consumidores y, hacen poco competitiva la industria de bebidas y confites que la utiliza como insumo.

Esta discusión no es nueva en Chile. Ya en la década de los 60, se analizaba un estudio realizado por economistas chilenos que objetaban la política de subsidios que en dichos años beneficiaba a IANSA, empresa estatal filial de Corfo. Han pasado muchos años, muchos gobiernos diferentes, y la discusión continúa, lo que refleja un hecho evidente: el tema tiene una indudable dimensión política que va más allá de consideraciones puramente económicas.

Ante el nuevo escenario de integración del país y los compromisos que ello conlleva se hace, sin embargo, urgente una definición de política para el mediano y largo plazo, que

compatibilice los intereses comerciales globales, con una realidad política y social determinada que sin duda afecta a un número importante de productores y a varias regiones del país.

Con el fin de agregar mayores antecedentes, en este artículo se presenta una revisión de las políticas azucareras en los principales países del mundo. Aunque las condiciones de cada país son diferentes, y las decisiones deben tomarse de acuerdo a su propia realidad, parece conveniente conocer esas experiencias al momento de tomar decisiones importantes.

Visión general de las políticas en el mundo

Prácticamente en todos los países productores de azúcar existen políticas proteccionistas para el sector. A continuación se presenta un cuadro publicado por la LMC International, que resume las principales medidas aplicadas por diferentes gobiernos en relación a la producción, procesamiento y comercio del azúcar.

Dada la mayor incidencia global que algunos países tienen en el mercado, a continuación se resumen las principales características de las políticas aplicadas en Estados Unidos, Europa, Japón, Brasil y la India, países que en conjunto representan alrededor del 60% de la producción mundial.

La Política Azucarera de Estados Unidos

La política azucarera de Estados Unidos es una combinación de (1) la provisión de un precio básico de sustentación a productores de azúcar (denominada tasa de préstamo) y (2) el

sistema de cuotas y aranceles a las importaciones.

El programa norteamericano de azúcar le permite al Departamento de Agricultura (USDA) otorgar préstamos a los procesadores de azúcar de caña y de remolacha. Para poder acceder a estos préstamos, los procesadores deben estar de acuerdo en suministrar pagos a los productores que sean proporcionales al valor de los préstamos recibidos. Incluso, el USDA tiene la autoridad para establecer pagos mínimos a los productores. Estos préstamos le permiten al procesador entregar azúcar como prenda en el caso de no tener la posibilidad de pagar en efectivo. Para el caso específico de azúcares y jarabes en proceso, éstos deben ser convertidos en azúcar cruda o refinada previo a la confiscación. Por el hecho de embargar el azúcar, el procesador efectivamente esta eliminando azúcar del mercado, reduciendo de esta manera el exceso de azúcar y ayudando a sostener el precio interno.

Además del programa de préstamos, el programa americano de azúcar, incluye un sistema de cuota de importación, que permite el acceso de azúcar de un número determinado de países con tasas arancelarias muy bajas. Las cantidades que exceden la cuota pagan una tasa más alta.

En la actualidad se estima que el apoyo del gobierno representa alrededor del 40% del ingreso de los productores.

El efecto de estas políticas que ha mantenido un precio interno artificialmente alto permitieron el desarrollo de la producción de edulcorantes alternativos, principalmente el jarabe de maíz con alto contenido de fructo-

Cuadro 1
Políticas azucareras en el mundo

Región/país	Arancel a las importaciones	Barreras no arancelarias ¹	Cuotas en mercado interno	Canal único de comercialización ²		Fijación oficial del precio	Arancel consolidado ³	Medidas especiales	
				Interno	Externo				
Norte América, Europa y Oceanía									
Estados Unidos	Sí	No	No	No	No	Sí	90	Sustentación garantizada Impuestos antidumping y compensatorios Ayuda financiera del gobierno y NAFTA Salvaguardias incluidas en compromiso OMC Aranceles especiales durante campaña producción Prestamos a agricultores y subsidio riego	
Canadá	Sí	No	No	No	No	No	7		
México	Sí	No	No	No	No	No			
Unión Europea	Sí	No	Sí	No	No	Sí	138		
Rusia	Sí	No	No	No	nd	No			
Australia	No	No	Sí	Sí	Sí	No	13		
Centro y Sudamérica									
Argentina	Sí	No	No	No	No	No	35	Azúcar excluida de MERCOSUR Créditos baratos para construcción plantas y programa etanol Banda de precios	
Brasil	Sí	No	No	No	No	No			
Chile	Sí	No	No	No	No	No			
Colombia	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí			117
Cuba	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí			40
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			160
Asia y África									
China	Sí	No	No	No	No	No	150	Participación accionaria del gobierno Controles oficiales de comercialización Esquema de estabilización SADC	
India	Sí	Sí	No	No	No	Sí			
Japón	Sí	No	No	No	nd	Sí			276
Sudáfrica	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí			
Swazilandia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí			
Tailandia	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí			94

Fuente: LMC, 2001. Nota: 1: esta incluyen medidas como agencias de retención de importaciones y requerimientos de licencias para importar, 2: se aplica también para países en los que opera una sola compañía azucarera y 3: aranceles para importaciones de azúcar blanca comprometidos en la OMC.

sa (High Fructose Corn Syrup, HFCS), que es considerado un sustituto perfecto del azúcar en la elaboración de alimentos y bebidas, siendo su principal usuario la industria de bebidas gaseosas.

Política Azucarera en la Unión Europea

La política de azúcar de la

Unión Europea está diseñada para garantizar a los productores y a la industria procesadora un precio mínimo, a través de tres tipos de instrumentos. El uso de cuotas de producción, de restricciones a las importaciones y de subsidio a las exportaciones permiten mantener el precio interno en niveles muy superiores a los precios mundiales.

A cada país miembro de la co-

munidad se le otorga una determinada cuota, la cual es posteriormente distribuida entre los distintos procesadores. La “Cuota Básica A” recibe los precios de sustentación más altos; la “cuota B” recibe un menor precio de sustentación, y la “cuota C”, no recibe precios de sustentación. Adicionalmente, en algunos países de la Unión Europea los productores reciben transferencias directas de sus respec-

tivos gobiernos (Italia y España).

Además de lo anterior, la Unión Europea restringe las importaciones de azúcar. Aparte de la existencia de un determinado arancel, la UE aplica derechos adicionales bajo la cláusula de salvaguardia. Estas tarifas se aplican en una escala continua y están inversamente asociadas al precio del azúcar.

Finalmente, el último instrumento corresponde a un subsidio a las exportaciones, que asegura la eliminación, del mercado doméstico, de la producción excedentaria. Este subsidio es financiado con los impuestos que se le aplican a aquellos productos que exceden su cuota de producción.

Debido a la alta incidencia de la Unión Europea en la producción, el consumo y el comercio internacional, se considera que estas políticas azucareras distorsionan el comercio mundial y deprimen el precio global.

El caso de Japón

La industria de azúcar de Japón está afectada a un conjunto complejo de políticas de gobierno que incluye un precio de sustentación a los productores de azúcar de caña y remolacha, y la aplicación de fuertes sobretasas y aranceles a las importaciones. El apoyo gubernamental equivale a aproximadamente el 60% del ingreso de los productores.

Al igual que en Estados Unidos, los altos precios de sustentación del azúcar han incentivado el desarrollo y expansión de la industria de la fructosa (HFCS), y se ha reducido la participación del azúcar en el consumo de edulcorantes.

La Política Azucarera y el Programa de Alcohol en Brasil

La política azucarera de Brasil se ha caracterizado históricamente por una fuerte intervención del gobierno. Ello incluye la fijación de cuotas de producción, los subsidios a la producción, regulación de precios en

varios puntos de la cadena de comercialización, control de las exportaciones, y manejo de la terminal de exportaciones.

Tanto la política de azúcar en Brasil como el tamaño, estructura y costos de la industria azucarera, fueron influidas significativamente por los altos precios del petróleo en los años 70. Las políticas promovieron el uso de la caña de azúcar para producir alcohol combustible para el consumo interno introduciéndose en 1975, el Programa Nacional de Alcohol (PROALCOOL).

A comienzos de los 90 Brasil inició un proceso de reforma de la economía que ha influido en la industria del azúcar y del alcohol. En 1990 el mercado de exportación de azúcar fue abierto a empresas privadas y fueron eliminados los precios de control del azúcar. En 1995 se establecieron contratos de futuros domésticos de azúcar y se removieron los valores adicionales de impuesto a las exportaciones. En febrero de 1999 se eliminó el decreto de precios a productor de caña. El monopolio del petróleo fue removido en 1997 y la fijación de precios para el alcohol fue removida en 1997 y 1999. Sin embargo, aún quedan algunos subsidios a la producción de alcohol, que continúan afectando significativamente el mercado del azúcar.

La Política Azucarera en la India

La política azucarera en India esta altamente regulada por el gobierno el cual pone énfasis en la protección a los consumidores y productores de azúcar. Con el propósito de sostener el precio interno, el gobierno central controla las importaciones a través de aranceles y de impuestos de compensación. A partir del año 2000/01, las importaciones han sido insignificantes.

Además, el gobierno controla fuertemente la producción doméstica a través de un sistema de impuestos y de cuotas. El gobierno central exige que un determinado porcentaje de la


producción de cada procesador sea vendida al sistema público de distribución para su posterior venta a aquella porción de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza. A su vez, el gobierno controla el porcentaje de producción restante que puede ser vendida directamente al mercado interno. La regulación existente estipula una serie de cuotas mensuales de liberación de azúcar.

El gobierno además proporciona una serie de incentivos para las exportaciones de azúcar. Estos incluyen excepciones a las restricciones de venta y a los impuestos domésticos. Existen también subsidios al transporte del producto por aquellos tramos que comprenden desde la fábrica a los puertos.

Consideraciones finales

Existe un círculo vicioso entre las políticas de azúcar y la inestabilidad de los precios mundiales. Las políticas proteccionistas tienen como objetivo reducir el impacto de la inestabilidad de los precios, pero, a su vez éstas son causa de dicha inestabilidad. De acuerdo a Fry¹, en la industria azucarera mundial el proteccionismo y las volatilidades se potencian mutuamente.

¿Requiere nuestro país de una política especial para su sector azucarero?

Como se ha visto, la realidad mundial muestra que prácticamente no existe ningún país en el cual el sector productor de azúcar no cuente con políticas proteccionistas, por lo que se hace difícil imaginar que en Chile, a pesar de contar con un sector productor y procesador eficiente, se pueda competir sin algún tipo de mecanismo estabilizador de precios en el largo plazo. Otro punto diferente sería que el país decidiera que es mejor aprovechar las distorsiones en beneficio de los consumidores con un azúcar teóricamente mas barata, decisión que es claramente de naturaleza política pero que sólo debiera tomarse en tanto exista una alternativa real y de rentabilidad comparable para los productores agrícolas involucrados. 

¹Fry, J. 2001 Industria Mundial del Azúcar: El Férreo paraguas del proteccionismo. Gestión y Tecnología, Chile, Junio 2001.