

EL LIBRO BLANCO DEL AZÚCAR

Una Historia de Proteccionismo

PRESENTACION

Los consumidores de azúcar en Chile pagaron un sobreprecio que les costó US\$ 523 millones durante el período 1986-2003. ¿Cuál fue el destino de estos recursos? Sorprendentemente el 44% de éstos lo recibió Iansa, única empresa productora de azúcar del país y que, además, es el único comprador de remolacha (monopsonio).

Los agricultores remolacheros recibieron sólo el 29%, y el Fisco el 24%. Por lo tanto, la conclusión es clara: la banda de precios del azúcar es un mecanismo proteccionista que perjudicó a los consumidores, beneficiando principalmente a Iansa y no a los agricultores remolacheros, como generalmente se cree.

Además, este es un impuesto extremadamente regresivo, porque afecta a los consumidores más pobres del país. En efecto, esta transferencia se reparte por igual entre los 10 deciles de la distribución de ingresos. De esta manera, el decil más pobre pagó el 8,3% de los US\$ 523 millones, y el más rico, el 11,7%; esto es, apenas 1,4 veces más. Lo anterior contrasta con el hecho de que el decil de más altos ingresos paga siete veces más IVA que el decil más pobre. Por lo tanto, calificar este impuesto de extremadamente regresivo tiene plena justificación, si además consideramos que el ingreso del decil más rico es más de 40 veces el ingreso del más pobre ¹.

En Chile, la industria de bebidas refrescantes es una de las más gravadas con impuestos específicos. Las bebidas gaseosas se ven afectadas por la existencia de un “doble impuesto”: el impuesto adicional a las bebidas analcohólicas (IABA) y el impuesto específico al azúcar.

¹ Estos resultados están tomados del estudio de Galetovic y Venturelli.

El IABA grava a las bebidas analcohólicas con una tasa de 13%, que se aplica sobre la misma base que el IVA. De esta manera la industria de bebidas paga un IVA de $19\% + 13\% = 32\%$.

Este es un impuesto que ha adquirido diversas modalidades en sus 70 años de historia. Nació en 1933 como un impuesto al lujo, y recibió el mismo tratamiento de los artículos de tocador e higiénicos. Paradojalmente, su historia está ligada al azúcar, ya que en 1951, para evitar que el subsidio que tenía este edulcorante llegase al sector industrial, se estableció un impuesto adicional a productos esenciales que utilizaban azúcar como insumo, incluidas las bebidas analcohólicas. En la actualidad, su vigencia no tiene ninguna justificación técnica, ya que la producción y el consumo de bebidas no generan externalidades negativas que justifiquen la aplicación de un impuesto específico discriminatorio y regresivo como el IABA.

Adicionalmente, la industria de bebidas refrescantes está gravada con el impuesto específico al azúcar. La importancia que tiene este impuesto para nuestra industria es simple de entender, si se tiene en cuenta que el azúcar es el principal insumo en la elaboración de bebidas, y que en 2003 las empresas asociadas a ANBER consumieron el 22% de la oferta global de azúcar (producción interna más importaciones), y el 45% del consumo total de la industria de alimentos.

Este impuesto surge de la aplicación de la llamada banda de precios del azúcar, mecanismo diseñado fundamentalmente para proteger y viabilizar la producción interna. Se argumenta que la banda existe para estabilizar los precios internos de este *commodity*, pero lo cierto es que su principal objetivo fue y sigue siendo proteger al sector azucarero nacional de la competencia externa. Esto quedó claramente establecido en la reciente discusión, producida a fines de 2003, sobre la ley que cambió la banda. Allí, lo que el sector azucarero pedía no era un nuevo mecanismo que estabilizara los precios internos del azúcar; sino que, un precio de sustentación que viabilizara la producción interna, que según ellos estaba amenazada por la caída del piso de la banda antigua.

Desde 1998, ANBER ha mantenido consistentemente una posición clara respecto de la necesidad de que el país avance hacia una apertura del mercado del azúcar. Nos hemos planteado abierta y francamente en contra de la protección que tiene la producción interna de azúcar y de la discriminación que sufren sus consumidores Poco a poco, logramos ser escuchados.

Un hecho fundamental en este proceso fue la creación de una amplia alianza industrial, que fue recibida en su momento por el Presidente de la República a propósito de la solicitud de Iansa para establecer salvaguardias a la fructosa. En la actualidad somos un referente válido en esta materia, para las autoridades gubernamentales, los medios de comunicación y también para el sector azucarero, lo cual permite equilibrar la mesa de negociaciones. Hoy, el gobierno cuenta con un referente industrial al que debe consultar y con el que también debe negociar.

En la actualidad, la protección al azúcar es un tema país, que se discute en los principales medios de comunicación. Seis años atrás era un tema que se resolvía al interior de cuatro paredes entre el gobierno y el sector azucarero. A pesar de que en estos años hemos tenido avances y retrocesos, el balance es claramente positivo. En la actualidad, el mercado del azúcar nacional es más abierto y competitivo, los industriales que utilizan azúcar como insumo de producción, cuentan con cuotas de azúcar importada libres del pago de aranceles. Asimismo, la nueva ley de banda del azúcar establece una desgravación que comienza en 2008, lo que a nuestro entender marca un hito fundamental: por primera vez en una ley de la República se establece claramente el calendario de liberalización que tendrá el mercado del azúcar a partir de ese año. Es cierto que esta ley puede cambiarse por otra, pero estamos en una democracia donde las decisiones fundamentales se sancionan en el Congreso y se expresan en cuerpos legales.

En democracia no existe una mejor manera de “amarrar” una decisión que dejarla claramente establecida en una ley. Por esto pensamos que es un logro importante que la desgravación del piso haya quedado establecida en la nueva ley de banda.

A principios de 1998, se hizo evidente que la protección que brindaba la banda de precios del azúcar, estaba superando con creces el arancel que Chile había consolidado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta violación flagrante de una norma fundamental, que Chile se había comprometido a cumplir ante sus socios comerciales de la OMC, detonó un conjunto de acontecimientos que tuvieron un profundo impacto en las relaciones con importantes países socios comerciales; en la normativa interna que rige la banda de precios; y en las relaciones entre el gobierno, el sector industrial y la agricultura tradicional.

El *libro blanco del azúcar* es un análisis de los efectos que estos acontecimientos produjeron en el país. Pensamos que es importante dejar registrada esta historia por varias razones.

En primer lugar, porque ésta es la historia de cómo el modelo de desarrollo chileno, que basa su éxito en la apertura al exterior, tiene distorsiones importantes, como la protección que brinda hasta hoy a la agricultura tradicional, y en particular, al sector azucarero nacional. Es la historia de cómo, ante la fuerte presión del sector agrícola, el gobierno tomó una cantidad de medidas, a veces improvisadas, para mantener la protección que exigía el sector azucarero a costa de los consumidores y la industria nacional. La literatura económica destaca los éxitos y beneficios que genera la apertura chilena a los mercados internacionales. El *libro blanco del azúcar* es la historia no contada de la otra cara de la medalla, el lado proteccionista del modelo chileno.

En segundo lugar, porque esta historia demuestra que la protección al azúcar tiene costos importantes, no es gratis. La pagan los consumidores, y especialmente las familias más pobres del país. La paga también la industria que ocupa azúcar como insumo, que se ve obligada a comprar a precios más altos que los existentes en el mercado internacional, con los efectos que esto genera sobre costos y eficiencia.

La paga también el sector exportador, que ha visto sistemáticamente reducidas sus oportunidades de penetrar los mercados externos, debido a las restricciones que imponen nuestros socios comerciales como respuesta a la protección que Chile brinda a su agricultura ².

En tercer lugar, porque es la historia de cómo Chile ha puesto en riesgo ante la comunidad internacional, su prestigio y seriedad en el cumplimiento de los tratados internacionales. La cantidad de paneles ante la OMC y las controversias bilaterales generadas por nuestros socios comerciales avalan la afirmación anterior.

En cuarto lugar, porque esta historia no ha terminado. La protección al sector azucarero nacional irá disminuyendo en el futuro por la desgravación paulatina que tendrá el piso de la banda a partir de 2008, por los acuerdos y tratados internacionales bilaterales que Chile firmó y está por firmar, y por la liberalización de los mercados agrícolas en el mundo, en el marco de la ronda de Doha. Es importante destacar que esto último significará una verdadera “revolución” en el mundo agrícola. Estados Unidos y Europa acordaron recientemente elaborar un calendario para eliminar progresivamente sus subsidios a las exportaciones agrícolas, así como la protección arancelaria y subsidios directos que estimulan artificialmente la producción interna. Estos hechos irreversibles señalan que el mundo camina hacia la liberalización de la agricultura tradicional, incluido el mercado del azúcar.

El *libro blanco del azúcar* es un registro de lo que Chile ha hecho para proteger a este sector, de los costos y efectos de estas medidas, acontecimientos que deberán necesariamente tomarse en cuenta a medida que Chile vaya abriendo su mercado interno del azúcar al comercio internacional. En particular, a medida que nos acerquemos al 2008 y el piso de la banda comience a disminuir.

² Un ejemplo claro de esto son las recientes sobretasas arancelarias de entre un 10% a un 35% que Colombia impuso a las uvas, peras, manzanas, vehículos automotores, vinos y cigarrillos que Chile exporta a ese país.

Por último, porque siendo la historia un relato del pasado, su análisis y comprensión genera grandes oportunidades. Por esta razón, quisimos también darle a este libro un sentido positivo, un sentido de futuro.

No hay ninguna duda de que la apertura y liberalización de la agricultura chilena generan importantes desafíos de reconversión para el sector azucarero. El *libro blanco del azúcar* también aporta en esta línea, proponiendo alternativas de reconversión para que en el futuro podamos decir, con legítimo orgullo, que Chile no protege a ningún sector de su economía y que la totalidad de nuestra agricultura es moderna, eficiente y capaz de competir en los mercados internacionales. Para dejar este testimonio, en ANBER decidimos contratar a un grupo de profesionales de alto nivel, con el compromiso de nuestra parte de no influir en los contenidos y resultados de los estudios. Por esta razón, si bien es cierto que la coordinación del libro en su conjunto es un esfuerzo de ANBER, la responsabilidad de lo escrito en cada uno de los estudios es exclusiva de los autores y no representa necesariamente la opinión de ANBER.

Los temas relacionados con el funcionamiento del mercado del azúcar y la banda de precios son técnicos, y a veces difíciles de entender. Cuidamos que la redacción de los estudios fuera simple, con ejemplos claros, de manera de hacer comprensible los cálculos y estimaciones de los autores.

Decidimos dar un orden lógico al libro con el objeto de cubrir todas las materias relacionadas con el funcionamiento del mercado del azúcar, tanto en el mundo como en Chile. Su organización es la siguiente:

En el trabajo de Mario Bolívar, titulado “El mercado mundial del azúcar”, se entrega una visión general de un tema bastante desconocido en nuestro país: el funcionamiento de este mercado a nivel internacional. Este estudio describe la dinámica de las principales variables que determinan la oferta y demanda mundial de este producto. Se explica cómo se determinan los precios del azúcar refinada en la Bolsa de Londres, referente clave para la determinación de los precios en el mundo. También se contestan preguntas claves acerca de

porqué el mercado mundial es excedentario, y se mencionan las causas de la volatilidad de los precios internacionales. Adicionalmente, se comparan los costos asociados a la producción de azúcar de caña y remolacha, y se concluye que producir azúcar de caña cuesta aproximadamente un 60% de lo que cuesta producir la misma cantidad de azúcar a partir de remolacha.

En el trabajo de Patricio Rojas y Susana Jiménez, “El mercado del azúcar en Chile”, se analiza la importancia de esta industria para la economía nacional. Se describe la evolución de las principales variables que determinan el funcionamiento de este mercado: producción, importaciones, consumo, precios y los niveles de protección que ha tenido esta industria.

El trabajo de los mismos autores, titulado “La banda de precios del azúcar”, analiza el diseño y el rol que ha jugado la banda a través del tiempo. El aporte central de este estudio es analizar rigurosamente la metodología utilizada para calcular el piso y el techo de la banda, así como el cálculo de los derechos específicos que se derivan de su aplicación. Se concluye que este mecanismo ha sido ineficiente para estabilizar los precios internos, que su objetivo principal ha sido generar un precio de sustentación para la industria azucarera, y que de esta manera la banda constituye el principal activo con que cuenta esta industria. Además, se afirma que esta es una banda asimétrica, que tiene piso y no tiene techo, lo que garantiza que los consumidores pagarán el costo de la protección.

En el estudio de Alexander Galetovic y Andrés Venturelli, “Las amargas consecuencias distributivas de la banda del azúcar: enero 1986 – noviembre 2003”, se muestra que la protección de la banda del azúcar generó transferencias sistemáticas desde los consumidores hacia Iansa, los productores de remolacha, y el Fisco, que suman US\$ 523 millones en el periodo descrito. El estudio concluye que Iansa fue la principal beneficiaria de estas transferencias, ya que recibió el 44% de los US\$ 523 millones. En conjunto, los agricultores recibieron sólo el 29%. Sin

embargo, los pequeños agricultores, a quienes frecuentemente se cita para justificar la protección que genera la banda, apenas se beneficiaron, pues recibieron alrededor del 3% de la transferencia total. El estudio también demuestra que esta transferencia fue extremadamente regresiva, ya que afectó principalmente a los deciles más pobres de la distribución del ingreso.

El propósito del trabajo de Alvaro Jana, “La protección del azúcar en Chile. La importancia de una política comercial consecuente”, es mostrar un análisis crítico y constructivo sobre la evolución histórica del constante antagonismo entre la subsistencia de la banda y el cumplimiento de los compromisos comerciales internacionales de Chile, y sus implicancias para su política comercial. Concluye éste que la subsistencia de la banda del azúcar ha causado repercusiones significativas en la política comercial y que, para un país como Chile, nunca será indiferente cambiar o interferir, con fines proteccionistas, la estabilidad de las “reglas del juego”, previamente acordadas con sus socios comerciales.

Respecto del futuro del nuevo régimen de bandas establecido en 2003, el estudio concluye que todo indica que lo más aconsejable para nuestro país y su política comercial, es mantener inalterado este régimen, cualquiera sea el gobierno de turno y las presiones que éste pueda encontrar. Con las últimas modificaciones al sistema de bandas y al tratamiento arancelario del azúcar, el país asumió una posición opuesta al proteccionismo. Cualquier decisión en contrario lesionaría el principal activo de nuestra política comercial: la consecuencia.

El trabajo de Eugenia Muchnik, que se titula “El futuro de la remolacha en Chile”, plantea que los acuerdos comerciales recientemente firmados por Chile con importantes socios del hemisferio norte, unido a un entorno de precios internacionales favorable, brindan una oportunidad única para impulsar la reconversión productiva del sector remolachero. Pensamos que este estudio es un aporte muy interesante que identifica concretamente las opciones productivas que tienen las regiones donde se produce la remolacha.

De los trabajos expuestos en este libro se pueden extraer varias lecciones, aunque probablemente la más importante, es la que se relaciona con la economía política de esta historia. Detrás de todos los argumentos técnicos, están los grupos de interés que luchan por mantener sus privilegios. Uno puede legítimamente preguntar, ¿cómo es posible que Iansa y los remolacheros hayan logrado mantener sus privilegios a costa de los 15 millones de consumidores chilenos? Puesto de esta manera, el desbalance parece demasiado evidente.

Sin embargo, esta historia nos enseña que los grupos de presión bien organizados son todavía capaces en nuestro país de lograr sus objetivos y de mantener sus privilegios, a costa de la gran mayoría de los chilenos. No nos olvidemos que en el Congreso existe una “bancada agrícola” que defiende a un sector claramente sobre representado. Los ciudadanos tenemos perfecto derecho a preguntarnos qué sería de nuestro país si todos los sectores nacionales tuvieran igual privilegio. Chile ha avanzado una enormidad en este sentido, ya que la mayoría juega un partido que tiene las mismas reglas para todos. Sin embargo, todavía existen excepciones. El *libro blanco del azúcar* quiere contribuir a la eliminación de estas excepciones, para que así todos juguemos bajo las mismas reglas en beneficio del país.

En este proceso no hemos estado solos. La participación y apoyo de otras asociaciones de industriales, como la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (AGIP) y la Asociación de Industriales de Valparaíso (ASIVA), fueron claves para configurar una alianza industrial amplia y unida. También ha sido importante el constante apoyo de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), cuya participación, especialmente en determinados momentos del proceso, permitió destrabar y avanzar en las negociaciones de las partes involucradas.

Queremos dedicar este libro a nuestro querido amigo, el abogado Francisco Javier Recabarren (QEPD), que nos acompañó con su inteligencia y profesionalismo durante todos estos años. Desgraciadamente no alcanzó a terminar el trabajo que estaba escribiendo, pero su compromiso y dedicación con nuestra causa,

fueron una fuente de inspiración y motivación para concretar este volumen.

Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes

ANBER

“El Libro Blanco del Azúcar: Una Historia de Proteccionismo” se puede adquirir en RIL Editores, Alferez Real 1464, fono (56-2) 2238100, fax (56-2) 2254269. ril@rileditores.com. www.rileditores.com.