

Política sucroalcoholera

*Ing. Agr. Eduardo Errea
Sr. Robert Frugoni*

1. LA POLÍTICA AZUCARERA VIGENTE AL 1° DE MARZO DE 2005

1.1 Antecedentes

La producción de azúcar desde sus comienzos a principios de la década del 50 se desarrolló en el país en un marco de políticas de regulación y fuerte protección, a través de medidas de carácter arancelario y otros tipos de incentivos. Con el advenimiento del MERCOSUR se proyectó un proceso tendiente a la sustitución gradual de esos mecanismos por el establecimiento de un marco de libre comercio dentro de la región. Paralelamente al proyecto de eliminación gradual de los aranceles a la importación, se instrumentaron mecanismos de incentivos para el retiro de los productores del cultivo de especies sacarígenas, a través de la creación de un primer fondo de reconversión, fondo cuyos recursos provenían de la exoneración a las empresas de los recargos a la importación, para que fueran destinados a dicho objetivo así como al desarrollo de proyectos de reconversión. En lo referente a los aspectos arancelarios, dicho proceso se interrumpió rápidamente y hasta el año 2000 se mantuvo, a través de la combinación de un precio mínimo de exportación y un arancel, un nivel de protección efectiva del 100%. En el año 2001 se procesó un cambio en el marco regulatorio, con un descenso del nivel de protección y otras medidas, que se detallan a continuación:

1. Arancel del 35% para la importación de azúcar refinado destinado al consumo directo de la población.
2. Libre ingreso con arancel cero para las importaciones de azúcar crudo destinado a ser refinado en el país para abastecer el consumo directo y eventualmente en forma parcial a la industria nacional de bebidas y alimentos.
3. Libre ingreso con arancel cero para las importaciones de azúcar refinado para ser utilizado como insumo de la industria nacional de bebidas y alimentos (certificados de necesidad expedidos por LATU).
4. Impuesto al consumo directo de la población (IMESI) con carácter decreciente desde el 10% a partir de agosto del 2001 hasta el 4% en agosto de 2005 donde finalizó su período de recaudación, destinado a formar un nuevo Fondo de Reconversión con idéntico objetivo del Fondo anterior o sea para desarrollar proyectos de reconversión para productores y empresas de las zonas de influencia de ambos ingenios azucareros, de modo de generar nuevas alternativas productivas y de empleo. Es de señalar que tanto en este

Fondo como en el anterior que estuvo vigente desde 1993 a 1999, su distribución se realizó sin retorno del capital entregado (a excepción de la última transferencia realizada a Greenfrozen), así como que en primera etapa los beneficiarios fueron exclusivamente los ingenios Azucarlito y CALNU.

1.2 Algunos resultados

a) Se continuó llevando a cabo una importante transferencia de recursos de toda la sociedad hacia el complejo agroindustrial azucarero y las empresas de reconversión. Esta transferencia es consecuencia, al igual que en períodos anteriores, de la instrumentación de la protección arancelaria y, adicionalmente en la última etapa, del gravamen sobre el precio de venta interno del azúcar. El costo total de la misma fue estimado en 102 millones de dólares para el periodo 2000/05 (Anexo 1), por lo que, el monto de la protección representó un promedio anual de 17 millones de dólares y una media de 5 dólares por habitante por año (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estimación de la transferencia al complejo azucarero en el período 2000/05 (en millones de dólares)

AÑOS	MONTO
2000	24
2001	24
2002	14
2003	14
2004	12
2005	14
TOTAL	102

Fuente: OPYPA

b) En la mayoría de los casos, los emprendimientos que se crearon y apoyaron con importantes aportes de capital proveniente del Fondo de Reconversión (Cuadro 2) no alcanzaron los objetivos propuestos.

Cuadro 2. Beneficiarios del fondo de reconversión

	1er. Fondo 1992-1999 Dólares	2do. Fondo 2000-2005 Dólares	TOTAL Dólares
Bella Union			
GREENFROZEN	8.298.000	863.000	9.161.000
VIBOBUSA	1.000.000		1.000.000
Recon.Productores	403.000		403.000
Deuda de Productores	7.145.000		7.145.000
Riego Calagua	105.000		105.000
Producción Agropecuaria	85.000		85.000
Plan de Marketing Hortalizas	292.000		292.000
Estudio Prog. Turístico	32.000		32.000
Varios		600.000	600.000
Total CALNU	17.360.000	1.463.000	18.823.000

AZUCARLITO

AZUCITRUS	6.500.000		6.500.000
Deuda de Productores	3.106.000		3.106.000
Deuda con BROU e intereses	2.771.000		2.771.000
Programa algodón	104.000		104.000
Programa cría de cerdos	15.000		15.000
Progr.produc.intensiva de carnes	75.000		75.000
Total AZUCARLITO	12.571.000		12.571.000

	60.000	60.000
--	--------	---------------

TOTAL DISTRIBUCION (sin retorno)	31.454.000
---	-------------------

SALDO SIN DISTRIBUIR	2.595.000	2.595.000
29.931.000	4.118.000	34.049.000

c) Tanto la producción de caña como la etapa de industrialización a cargo de CALNU sufrieron las consecuencias de las medidas de política implementadas: de las 10.000 hectáreas cosechadas de caña de azúcar en 1990, se pasó a 3.100

hectáreas en 1994 y de 579.000 toneladas producidas hace 15 años, hoy sólo se llega a las 185.000 toneladas. Dicha reducción de la actividad derivó en consecuencias, directas e indirectas, en los niveles de empleo, en los ingresos y en el desarrollo de la región.

d) En 1990 la producción nacional de azúcar se cubría en un 91% con azúcar producido a partir de la utilización de materia prima nacional; y en el 2004 solamente se produjo con materia prima nacional el 24%, o sea el 76% restante de producción es a partir de importación de azúcar crudo para su refinación, procedimiento que implica un proceso industrial mínimo.

e) El mercado interno, que había estado antes regulado por acuerdos de precios y volúmenes entre empresas, se vio distorsionado los últimos años por disputas entre las mismas con el objetivo de obtener la mejor ubicación en el mercado interno. Paralelamente, debido a las diferencias arancelarias existentes, aumentaron las posibilidades de tránsito de azúcar refinada importada con destino industrial hacia el consumo directo.

2. LAS BASES DE LA NUEVA POLÍTICA SUCROALCOHOLERA

Considerando los factores antes mencionados, la nueva administración planteó un redireccionamiento de la política azucarera tendiente al aumento del área plantada con caña de azúcar y al abastecimiento del mercado interno con azúcar producida con materia prima nacional. Paralelamente, y en el marco del desarrollo de nuevas políticas energéticas tendientes a la producción de combustibles a partir de recursos naturales renovables, se comenzó a analizar la viabilidad de la producción de alcohol carburante a partir de caña de azúcar. Los elementos descriptos determinaron la estructuración de una nueva política sucroalcoholera cuyas principales bases se describen a continuación.

A. Objetivos

1°) En el marco de una visión estratégica de desarrollo productivo del país, aumentar el trabajo nacional a partir de una mayor producción de caña de azúcar destinada a la agroindustria sucroalcoholera.

2°) Obtención de los mayores niveles posibles de eficiencia y competitividad por parte de todas las fases del complejo.

3°) Sustitución competitiva de importaciones:

- a. De petróleo por la utilización de alcohol como carburante:
- b. De azúcar refinado importado por crudo importado para su refinación en el país, mientras la producción de caña no sea suficiente, pero sin afectar a la

industria elaboradora de alimentos (de la eficiencia de ambos ingenios dependerá que los mismos puedan ocupar los espacios creados).

4°) No incrementar los costos de los consumidores, por lo que la protección arancelaria no se modificará, manteniéndose en los niveles actuales.

B. Instrumentos

1. A través de un decreto en proceso se establece el nuevo marco regulatorio:

- a) Una tasa global arancelaria del 35% para la importación de azúcar refinado y azúcar crudo.
- b) Luego de comprobar el cumplimiento de los objetivos trazados en las nuevas bases, el MGAP y el MIEM, podrán expedir certificados de necesidad exonerado del arancel del 35% a:

b.1) La importación de azúcar crudo importado directamente por los ingenios para la producción de azúcar refinado, hasta cubrir el déficit resultante entre el consumo directo de la población y el azúcar producido a partir de la caña; y

b.2) La importación directa de azúcar refinada a las empresas que utilizan este producto para su industrialización, siempre y cuando los ingenios no puedan abastecerlos en igualdad de condiciones de precio y calidad.

- c) Para la importación de azúcar con el arancel del 35% no operará la exigencia previa del certificado de necesidad.

2. Dadas las dificultades financieras del sector azucarero, el gobierno en forma transitoria y utilizando el saldo del Fondo de Reconversión que se encontraba sin distribuir (US\$ 2.595.000) ha establecido un puente financiero a través de créditos reembolsables y administrados a través de un convenio con el BROU, que permitirán ampliar el área en la siembra de primavera y en la del próximo otoño. Es de recalcar que por primera vez en la historia del Fondo de Reconversión esta asistencia financiera será realizada en carácter de préstamo, o sea que los beneficiarios deberán devolverlo en la próxima cosecha.

3. Se está trabajando activamente en la redacción de la nueva ley azucarera que sustituirá a la Ley 17.379.

3. POLÍTICA DE TRANSICIÓN

- ❖ El precio del petróleo ha acelerado el proceso de decisión para avanzar hacia la producción de alcohol, lo que representa un destino adicional para la producción de caña.
- ❖ Para abastecer la materia prima requerida para la producción de azúcar y de alcohol se implementarán gradualmente medidas para ampliar el área sembrada de caña de azúcar hasta alcanzar las 10.000 hectáreas.
- ❖ En base al análisis de parámetros técnicos y económicos así como información derivada de la experiencia internacional, se ha decidido la instalación de una destilería de alcohol en Bella Unión a partir de la fermentación de los jugos de la caña de azúcar.
- ❖ Para acompañar este proceso se ha iniciado un período de transición con el objetivo de mantener el actual nivel de empleo mientras se procesa, se decide y se pone en funcionamiento la nueva actividad sucroalcoholera.
- ❖ Los organismos del Estado y el Poder Ejecutivo están coordinando esfuerzos para ordenar y dirigir esta transición.
- ❖ Dichos organismos podrán participar directamente en todo el proceso o establecerán las alianzas con privados que consideren más convenientes.

Anexo 1. Estimación de la transferencia al sector azucarero en el período 2000/05

Se presenta un resumen de la estimación de la transferencia que la sociedad destinó al complejo azucarero (Cuadro 1); para hacerla, se contemplaron dos componentes de transferencia¹:

a) la recaudación del IMESI. La recaudación de dicho impuesto fue de 107 millones de pesos uruguayos, actualmente equivalente a US\$ 4,45 millones de dólares; el impuesto se recaudó entre febrero de 2002 y octubre de 2005.

b) el diferencial de precios del azúcar existente entre Uruguay y Brasil en dicho período², producto de la protección al comercio de dicho bien. En el período analizado (2000-2005) la “protección” alcanzó los 102 millones de dólares. Para el cálculo se supuso un consumo de 60 millones de kilos al año. Vale la pena mencionar que la disminución posterior a 2001 se debió a la devaluación del peso, provocando un diferencial menor medido en dólares.

Cuadro 1. Estimación de la transferencia por diferencial de precios del azúcar entre Uruguay y Brasil y recaudación del IMESI (en millones de dólares)

AÑO	IMESI	DIFERENCIAL DE PRECIOS	TOTAL
2000		24	24
2001		24	24
2002	1	13	14
2003	1	13	14
2004	1	11	12
2005	1	13	14
TOTAL	4	98	102

Fuente: OPYPA en base a la DGI

¹ No se incluyó en el análisis los fondos vertidos a CALNU o sus empresas vinculadas por parte de rentas generales o por medio del BROU. No se calculó el incremento de la deuda bancaria no paga con el BROU en dicha fecha ni los intereses. Tampoco se calcularon las deudas con las empresas públicas, intendencia y BPS.

² Se supuso que de no existir protección alguna en el comercio de azúcar refinado el precio del azúcar en Uruguay sería equivalente al precio en Brasil. Dicho supuesto es discutible dado que la internalización del azúcar en Uruguay ocasionaría algún tipo de incidencia en el precio.