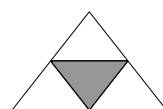


Propuesta para Bandas de Precios del
Azúcar: Liberar el Azúcar Importada de
Uso Industrial

31 de julio, 2003



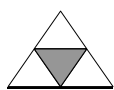
GERENS S.A.

GERENS S.A. 2003
Trabajo elaborado por
Patricio Arrau, con la
colaboración de Ricardo
Pimentel, a solicitud de
industrias consumidoras
de azúcar.

Propuesta para Bandas de Precios del Azúcar:
Liberar el Azúcar Importada de Uso Industrial

Contenidos

Resumen Ejecutivo	(i)
1. Antecedentes	1
2. El mercado de edulcorantes en Chile	2
3. Costos del SBP e incorporación de preparaciones alimenticias	6
3.1 Impacto sobre los consumidores	6
3.2 Impacto sobre la industria	7
4. Otros antecedentes: Chile plataforma de inversiones regional	10
5. Propuesta	12



Padre Mariano 272 of. 202
Fonos: (56-2) 235-9890
(56-2) 235-1739
Fax: (56-2) 235-6875
Web: www.gerens.cl
e-mail: parrau@gerens.cl
rpimentel@gerens.cl

Providencia-Santiago-Chile

Propuesta para Bandas de Precios del Azúcar: Liberar el Azúcar Importada de Uso Industrial

Resumen Ejecutivo

1. ¿Es posible compatibilizar el objetivo de proteger 30.000 ha de cultivos de la remolacha sin causar un impacto mayor en el sector industrial alimentario, de modo de poder seguir impulsando el objetivo país de que Chile sea una plataforma de inversiones a nivel regional? La respuesta es si.
2. Actualmente existe un áspero debate en torno a las importaciones de azúcar y de una serie de edulcorantes distintos del azúcar que la industria utiliza para la producción de una gran variedad de productos alimenticios industriales. IANSA argumenta que si no se incorpora estas importaciones, entre ellas las llamadas “mezclas”, al sistema de bandas de precios, no se puede garantizar el cultivo de remolacha a los agricultores. Por su parte la industria alimenticia argumenta que si se le obliga a pagar el importante sobreprecio que implica la banda por el principal insumo que utiliza para producir, no puede competir con productos industriales importados sustitutos, que en los casos de países con acuerdos de libre comercio ingresan con arancel cero y han sido producidos en los países de origen (países vecinos) sin el sobreprecio (sobretasa) de las bandas.
3. El reciente proyecto de ley “Chile, Plataforma de Inversiones”, tramitado en el contexto de la Agenda Pro Crecimiento de SOFOFA, no es consistente con gravar el insumo azúcar (y las mezclas) en la producción industrial. En efecto, se ha legislado para que las multinacionales internacionales vengan a Chile a instalar su casa matriz regional para la producción y distribución de productos a nivel regional, y además puedan concentrar en Chile las utilidades y ejecutivos principales de sus operaciones regionales. Sin embargo, el proyecto de ley de bandas entrega la señal de que deben invertir en Chile para producir sólo lo que se va a exportar para la región (puesto que se libera la sobretasa arancelaria de la banda para los productos de exportación) pero que instalen sus plantas en otros países para exportar hacia Chile. Ello no es consistente con los objetivos estratégicos de concentrar en Chile todas las inversiones donde se tiene ventajas competitivas. Por ejemplo, es sabido que se desea impulsar un polo o clúster lechero en la X Región. La señal que entregan las bandas es que en Chile deben instalarse las plantas para producir leche condensada de exportación, pero que en Argentina deben instalarse las plantas de producción de leche condensada para el mercado local chileno. Ello es absolutamente inconsistente con el objetivo país del polo lechero puesto que se pierden importantes economías de escala.
4. El mercado doméstico requiere cerca de 680.000 toneladas de edulcorantes al año que se dividen en cercad de 309.000 de uso industrial y 371.000 de consumo final de los hogares. De los 309.000 toneladas que demanda la industria, no más de 80.000 podrían ser las llamadas mezclas. Si IANSA contrata 30.000 ha. de remolacha al año produce cerca de 330.000 toneladas de azúcar, utilizando los muy altos niveles de rendimiento alcanzados en 2002. Por ello es perfectamente posible liberar de la banda del azúcar todas las importaciones de azúcar o edulcorantes de uso industrial sin dejar de proteger

el cultivo de la remolacha. Una segunda versión más acotada de la propuesta anterior es liberar el azúcar o edulcorantes de uso industrial para aquellas industrias de bienes transables y sustituidoras de importaciones cuyo producto se ve fuertemente afectado por las bandas al enfrentar competencia desde el exterior y no poder traspasar a precio el mayor costo del insumo. Una tercera versión más acotada aún de la propuesta es liberar las mezclas o preparaciones alimenticias que por definición se utilizan en algunas industrias. En este caso, dado que se traerían un máximo de 80.000 toneladas de importaciones de mezclas, se entrega un mercado potencial interno y protegido por bandas a los remolacheros de mucho mayor alcance. En particular, no es posible concluir que se amenaza el cultivo de la remolacha en Chile.

5. ¿Cómo puede operar el sistema?. Hoy día se permite a los industriales importar azúcar y mantenerla en almacenes aduaneros particulares mientras se prueba que el azúcar se utiliza para producir productos de exportación, por ejemplo leche condensada de exportación. Se propone que todos los industriales puedan importar azúcar o cualquier edulcorante de uso industrial. En el caso de los edulcorantes no azúcar de uso industrial (mezclas y fructuosa) que no pueden utilizarse para consumo final de hogares, ellas deben clasificarse en partidas distintas del azúcar que afecta la banda y poder ingresar sin sobretasas arancelarias de ningún tipo. Es decir, no deben ser parte de la ley de bandas de precios. En el caso del azúcar de uso industrial, los industriales deben probar que se ha incorporado en producción industrial efectiva un volumen equivalente del azúcar que buscan liberar, sin importar que la venta del producto sea para el mercado doméstico o para exportación. Se puede utilizar el mismo mecanismo que hoy existe para las importaciones de azúcar en los almacenes particulares, donde aduana puede liberar el azúcar en la medida que se pruebe que se utiliza en producción industrial. La ley de bandas debe modificarse para considerar este aspecto y entregar a aduana la función de fiscalizar el uso que se dé al azúcar importado. En el caso de la segunda versión se debe incluir en el proyecto de bandas la facultad de definir reglas de origen o producción que permitan liberar el azúcar importada de uso industrial en los casos de industrias o productos transables internacionalmente o sustitutos de importaciones. En la tercera versión sólo es necesario eliminar del proyecto de bandas el artículo que hace referencia a las mezclas e incluir toda mezcla o preparación alimenticia irreversible en partidas de arancel aduanero distintas del azúcar.
6. Es necesario aclarar que la propuesta en cualquiera de las versiones arriba mencionadas es un mecanismo adicional a otros mecanismos de liberación de la sobretasa como es el caso de la cuota libre de 60.000 toneladas. Cada industria que califique para la propuesta anterior puede preferir importar a través de la cuota libre y ello no es incompatible con utilizar el mecanismo de los almacenes de depósito. Son mecanismos independientes y complementarios para cada industria o empresa.
7. Esta propuestas tiene una conjunto de atributos con respecto al proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso:
 - a. Protege a los remolacheros hasta por un volumen máximo de 370.000 toneladas de azúcar de consumo final de los hogares. Con esta demanda potencial de consumo final se asegura más de 30.000 ha de cultivos de remolacha. Con un indicador de rendimiento de 11 toneladas de azúcar por ha. se alcanza casi 34.000 ha de cultivos.

- b. Elimina el incentivo de IANSA de importar. Cualquier importación de IANSA en este caso sería un directo sustituto de cultivos de remolacha puesto que los industriales pueden importar directamente sin banda y no comprarían a IANSA. Así IANSA deberá focalizar sus esfuerzos en la producción doméstica e importar sólo lo que se requiere para completar la demanda doméstica de consumo final.
- c. Evita que la banda de precios afecte a los consumidores chilenos por el efecto de incrementar los precios de los productos industriales, dejando acotado el efecto de precios al consumo final del azúcar.
- d. Evita que la banda afecte a los trabajadores de las industrias que no pueden competir con los productos industriales importados y que deberán eventualmente cerrar o trasladarse a otros países de la región.
- e. Hace consistente el sistema de bandas con la ley de Plataforma de Inversiones, dando una potente señal para que vengan a invertir las empresas transnacionales de la industria alimenticia. En particular hace posible seguir plantificando el desarrollo de nuevas industrias y polos de desarrollo, como por ejemplo el polo lechero en la décima región.
- f. La competencia por importar la actual cuota de 60.000 toneladas libres entre los industriales y IANSA ha generado que esta última pague precios mayores para acceder a la cuota, para después vender a los industriales esa misma compra. Ello no tiene sentido. Al eliminar el incentivo de IANSA a importar se elimina este problema.
- g. Evita el absurdo sistema de tener que llegar el 2 de enero a aduana a conseguir el cupo en la cuota, importando todo en enero.

8. La propuesta, en sus diversas versiones, tiene el propósito de asegurar una protección a los remolacheros asegurando un mercado potencial protegido para la producción de IANSA y los remolacheros, donde este mercado potencial es de 370.600 toneladas en la versión más pura de la propuesta, hasta un mercado potencial de 479.000 toneladas en la versión más acotada. Es decir, asegura desde 30.000 ha. de remolacha en la propuesta más pura hasta 40.000 ha. de remolacha en la propuesta más acotada.. Esta propuesta coloca la pregunta y el problema en el lugar correcto, es decir la cuota que hay que proteger a los remolacheros y no la cuota que queda libre al resto.

1. Antecedentes

Actualmente se encuentra en discusión parlamentaria el Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley 18.825 de 1986 sobre banda de precios de algunos productos alimenticios (azúcar, aceites y oleaginosas y trigo). El Proyecto tiene dos objetivos básicos:

- (i) La supresión de los aceites vegetales comestibles y semillas de oleaginosas del sistema de bandas (SBP en adelante), y
- (ii) La adecuación de los principios del SBP al fallo de la OMC de noviembre de 2001.

Así, los aspectos principales del Proyecto de Ley son la transparencia de los métodos de determinación de los parámetros del sistema, la previsibilidad de los mismos; el aseguramiento de un margen razonable de fluctuación de los precios internos, la adecuación del sistema al comportamiento de los mercados y a los procesos de liberalización que están en pleno desarrollo a nivel internacional y las negociaciones bilaterales llevadas a cabo por nuestro país. En el caso particular del azúcar, se determina un valor de US\$ 310 FOB la tonelada como piso del SBP, el que permanecerá fijo hasta el año 2007, fecha a partir del cual se comienzan a reducir hasta el año 2014.

Adicionalmente a la modificación al SBP, el proyecto pretende evitar controversias respecto a la clasificación arancelaria de ciertas mercancías, determinando la introducción de una Nota Legal Nacional al Capítulo 17 del Arancel Aduanero (que corresponde a "azúcares y artículos de confitería"). Específicamente, esta nota establece que el azúcar importada con adición de uno o más ingredientes, deberá clasificarse en la partida correspondiente de dicho capítulo, siempre que el contenido de tales adiciones no altere el carácter de azúcar propiamente tal y que la proporción de azúcar sea superior a 90%.

En el ámbito industrial, el azúcar con adición de uno o más ingredientes son mezclas que tienen un uso específico como insumo para la fabricación de productos de consumo final (refrescos, galletas, dulces, leche con sabor, etc.). Las preparaciones alimenticias o mezclas tienen dos características en común:

- (i) Son irreversibles. Es decir, a partir de ellas no es económicamente factible recuperar el azúcar a su estado original.
- (ii) Pierden su característica general de uso como edulcorante de utilización familiar o doméstico.

Durante la discusión parlamentaria se ha generado un intenso debate entre agricultores, Iansa y las asociaciones gremiales de industrias (Agip, Asexma y Asiva entre otras). Los dos primeros actores argumentan que las mezclas son un subterfugio de los industriales para “romper” o “perforar” la banda de precios del azúcar y que su ingreso al país sin sobretasa arancelaria implicará la desaparición de la industria azucarera nacional y por tanto del cultivo de remolacha.

Las asociaciones gremiales de industriales, por su parte, argumentan que dado el carácter deficitario de la industria nacional de azúcar, las internaciones de edulcorante no azúcar sólo sustituyen importaciones, lo que no afecta la producción nacional y los cultivos de remolacha. En segundo término, las industrias argumentan que la incorporación de las mezclas al SBP implicará una pérdida de competitividad respecto de la producción que se realiza en países vecinos con edulcorantes que se adquieren a un precio significativamente más bajo debido a que no existe un SBP. Ello podría implicar el cierre de algunas plantas, como ha ocurrido con Arcor y Royal/Aurora, con la consiguiente pérdida de empleos y pérdida de divisas producto del traslado de las exportaciones que realizan.

El objetivo de este informe es exponer y cuantificar el problema que enfrentarán las industrias si se introducen las mezclas al SBP y demostrar que su importación no afecta la producción nacional de azúcar y por tanto tampoco afecta a los agricultores que cultivan remolacha.

2. El mercado de edulcorantes en Chile

El cuadro 2.1 siguiente presenta la evolución de la oferta total de edulcorantes (producción doméstica más importaciones menos exportaciones) y el cuadro 2.2 las siembras de remolacha, la producción doméstica de Iansa y el rendimiento por ha.

Cuadro 2.1
Mercado chileno de edulcorantes
(miles de toneladas)

Año	Importaciones				Producción Interna	Oferta Total	Total Oferta por Procedencia		
	Azúcar	Cuota	Fructosa	Mezclas			Total	Importaciones	Prod. interna
1999	226	0	10	1	237	420	657	36,1%	63,9%
2000	208	0	36	1	245	443	688	35,6%	64,4%
2001	99	58	52	4	213	469	682	31,2%	68,8%
2002	117	58	61	39	275	530	805	34,2%	65,8%

Fuente: ODEPA y Servicio Nacional de Aduanas

Cuadro 2.2

Siembras de Remolacha y Producción de Azúcar en Chile

	Siembras Remolacha (ha) (1)	Prod. Azúcar Año Calendario (miles TM) (2)	Rendimiento (ton azúcar blanca/ha) (3)
1999	48.767	420	8,4
2000	46.606	443	9,0
2001	47.413	469	10,2
2002	27.192	524	10,8

(1) Iansa, Memoria Anual.

(2) Iansa, Memoria Anual.. Datos difieren de los reportados por ODEPA en cuadro 1.

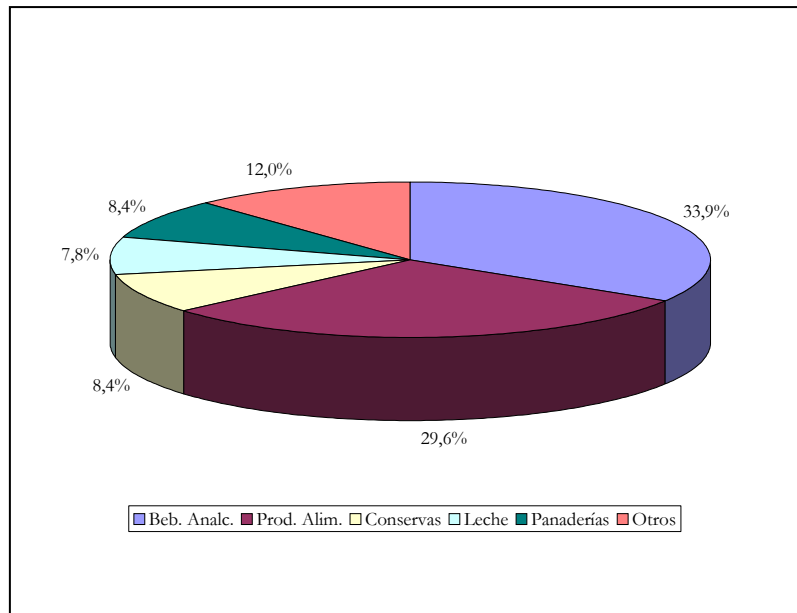
(3) Iansa Memoria Anual.

Observando la información reportada en los cuadros 2.1 y 2.2 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La producción interna de azúcar es cercana al 65% de las necesidades de edulcorantes del mercado doméstico para el período 1999-2001.
- Entre los años 2000 y 2002 la producción doméstica de azúcar creció a una tasa promedio de 8,1% con un incremento de 13,1% en el año 2002, lo que implicó una importante acumulación de inventarios, lo que llevó a que los cultivos de remolacha se redujeran en cerca de 20.000 ha en el año 2002.
- De acuerdo a antecedentes de la Matriz Insumo Producto de la economía chilena de 1996 (MIP), un 45,5% del consumo interno de azúcar corresponde a consumo intermedio y un 54,5% a consumo final de los hogares. Del total de utilización intermedia, un 96,4% es utilizado por la industria, destacando la importancia relativa de la industria elaboradora de alimentos y elaboradora de bebidas alcohólicas (29,6% y 33,9% respectivamente, para mayor detalle véase figura 2.1). Es decir, de la demanda total estimada en 680.000 toneladas, la utilización en consumo final de los hogares es de 370.600 toneladas y la industria 309.400 toneladas.
- La columna (3) del cuadro 2.2, de rendimiento de azúcar sobre cultivo de remolacha, no coincide con la división de las columnas (1) y (2) ya que existe un traslape entre el período de cultivo-cosecha y el proceso de producción.

- El cuadro 2.2 muestra que el rendimiento de toneladas por ha. sembrada ha sido inferior a 10 en promedio para los años 1999-2002, aunque se incrementado en los dos últimos años. En todo caso, si se obtuviera el rendimiento máximo de 2002 de 10,8, con 30.000 ha. sembradas se producirían 324 mil toneladas de azúcar, aún por debajo del consumo final de hogares de 370 mil toneladas.

Figura 2.1
Distribución Porcentual Consumo Intermedio de Azúcar



Fuente: Elaboración propia en base a MIP 1996

Se desconoce la mayor acumulación de inventarios de Iansa en el año 2002. Sin embargo, parte importante de esta acumulación de inventarios se debe a importaciones. En efecto, es importante constatar dos elementos relevantes. Primero, en el año 2002 las importaciones de azúcar de Iansa correspondieron prácticamente en su totalidad a la máxima participación que puede tener de la cuota libre de aranceles (20% como máximo por empresa y sus relacionadas). Segundo, Iansa redujo los contratos de ha. plantadas debido a la acumulación de stocks en parte por sus importaciones. Ello perjudica directamente a los remolacheros pues las importaciones de Iansa podrían haber sido producidas domésticamente.

Dados los elementos desarrollados previamente, uno de los argumentos que se han esgrimido para incorporar las mezclas al SBP es que de lo contrario desaparecería la industria nacional y con ello los cultivos de remolacha. Al respecto se deben considerar los siguientes elementos:

- (i) Las importaciones de mezclas sólo sustituyen importaciones de azúcar ya que la producción doméstica es inferior a la demanda (véase cuadro 2.1).
- (ii) Las importaciones de edulcorantes no azúcar no pueden ser utilizadas como consumo final de los hogares. Incluso, si toda el azúcar de uso industrial se eliminara de la banda, la producción doméstica tiene asegurada una demanda de al menos 370.600 toneladas ($680.000 * 0,545$). Es decir, Iansa podría contratar 34.000 ha., tener el muy alto rendimiento de 10,8 ton. Azúcar/ha y podría colocar toda esa producción para el consumo final de los hogares. Si mejora los rendimientos a 12 toneladas de azúcar por ha., entonces los remolacheros podrían sembrar más de 30.000 ha.
- (iii) Estimaciones de la industria sostienen que el máximo posible de importaciones de mezclas alcanzarían a 80.000 toneladas. En ese caso, si a las 309.400 toneladas de demanda intermedia le restamos las 61.000 toneladas de fructuosa y las potenciales 80.000 toneladas de mezclas, todavía queda un potencial de azúcar blanca de demanda industrial de 168.400 toneladas.

3. Costos del SBP e incorporación de mezclas

Es conocido que el efecto de la banda de precios sobre el mercado doméstico ha sido el de sustentar los precios internos y no reducir su volatilidad. ¿Por qué el país no se puede beneficiar de los subsidios y protecciones que reciben los productores de azúcar del mundo, considerando que no tenemos ventajas comparativas en la producción doméstica? Aunque se ha mejorado significativamente la eficiencia de la producción de azúcar de remolacha en Chile, los costos de producción de azúcar de caña son 50% menores al costo de la producción nacional con remolacha.

La política del SBP tiene como un objetivo fundamental la protección a los agricultores que cultivan remolacha, los que hoy alcanzan a unos 5.200. Es importante destacar que 462 agricultores siembran el 50% de los cultivos de remolacha del país. En este sentido, compartimos el espíritu del Proyecto de Ley en cuanto a establecer un período para bajar gradualmente los grados de protección al azúcar, no así el plazo (12 años), el que perfectamente puede ser más acotado dados los costos que representa para los consumidores y la industria nacional. El plazo de 12 años, en todo caso, no es efectivo si se considera los acuerdos del Mercosur que desgravan la importación a partir de 2007.

3.1 Impacto sobre los consumidores

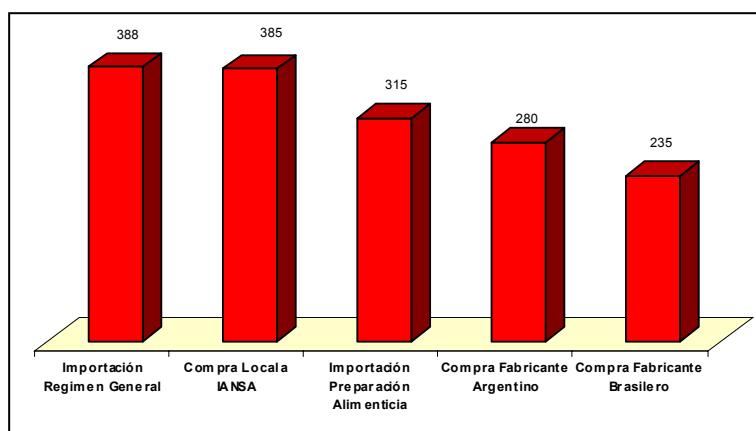
Venturelli (2003) y Rojas (2002) calculan las transferencias que han realizado los consumidores por la existencia del SBP del azúcar así como también su asignación entre los distintos participantes del mercado.¹ Las principales conclusiones respecto de la banda del azúcar son las siguientes.

Venturelli (2003) calcula que entre 1986 y 2000 la banda del azúcar originó transferencias de los consumidores por US\$ 377,5 millones de 2000. La distribución de dichas transferencias indica que el Gobierno obtuvo el 27%, los agricultores el 42% y Iansa el 31%. Por su parte Rojas (2002), estima una transferencia total de US\$ 312 millones para el período 1998-2001, donde el Gobierno recibió el 31%, los agricultores el 18% y Iansa el 51%.

3.2 Impacto sobre la industria

El mayor impacto sobre la industria nacional del SBP es el mayor costo de producción que genera, lo que significa mayores precios para los consumidores finales de sus productos y/o colocarlos en un posición de inequidad competitiva con productores de otros países que acceden a precios de azúcar significativamente inferiores que sus pares chileno (véase figuras 3.2 y 3.3).

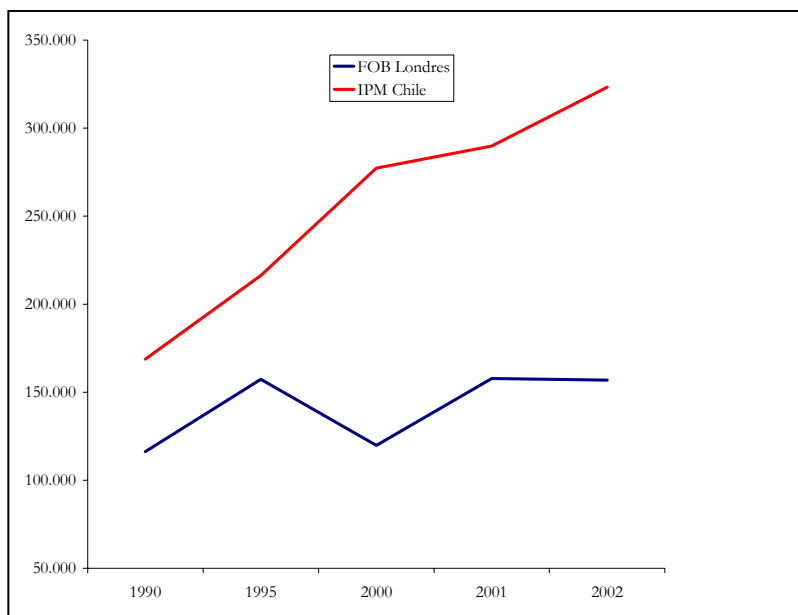
Figura 3.2
Costo en Planta Algunos Edulcorantes
(US\$/TM)



¹ Venturelli, A. (2003, “Una Estimación del Efecto Distributivo de las Bandas de Precio, 1984-2000”, Serie Economía N° 192, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Julio.

Rojas, P. (2002), “Informe Económico Banda de Precios del Azúcar”.

Figura 3.3
 Precio Mayorista Azúcar Refinada
 (Pesos por Tonelada)



Como se observa, mientras en el mercado local se puede comprar azúcar a un costo de US\$ 385-388 (compra a Iansa o importación en régimen general), en caso de no existir el SBP el costo en planta de comprar en Argentina sería de US\$ 280 y de comprar en Brasil de US\$ 235. Las importaciones de mezclas, por su parte, tiene un costo en planta implícito para el azúcar de US\$ 315 la tonelada.

Es decir, a nivel macro, incorporar las mezclas a las bandas de precios significa mayores costos por US\$ 2,7 millones anuales (39.000 toneladas * US\$ 70). Si se considera que la industria utiliza 309 mil toneladas de edulcorantes, de las cuales 209 mil son azúcar en el año 2002 (véase cuadro 2.3), el mayor costo de la producción es cercano a US\$ 17 millones anuales si es que el azúcar se hubiera comprado a un productor Argentino ((209 mil ton – 48 mil de cuota que utiliza la industria) * 105).

A nivel microeconómico el impacto sobre los costos de los productos varía de acuerdo al grado de importancia de los edulcorantes y el nivel del costo ex fábrica. Por ello consideramos algunos casos de interés.

- El azúcar utilizada en un kilo de manjar representa un 19,5% del costo de producción. Si las preparaciones alimenticias quedan sujetas al SBP su costo se incrementa en 22,2% (US\$

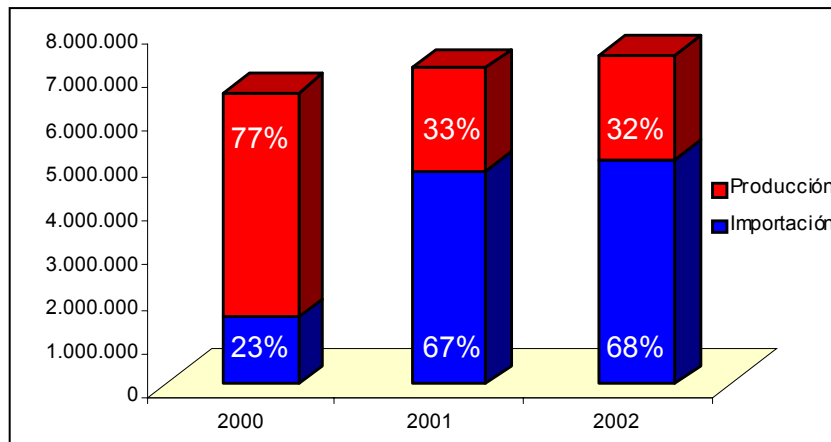
385/US\$ 315), lo que implica un incremento de 4,3% en el costo ex fábrica. Ese mismo kilo de manjar puede ser producido un 6,2% más barato en Argentina dado que el costo del azúcar es de US\$ 280 la tonelada.

- En el jugo Caricia naranja, por su parte, el costo del azúcar representa un 43,6% del costo ex fábrica razón por la cual la introducción de las mezclas al SBP implica un incremento en costos de 9,7%. Bajo igual racionamiento, el mayor costo de un refresco Ambrosoli naranja es de 11% y el de las mentitas masticables de 14,9%.

La inequidad competitiva que enfrenta la industria nacional respecto de países que no tienen protección para el azúcar ha llevado a la importación masiva de productos desde Argentina. Asimismo, tal como se observa de la figura 3.4 la empresa Argentina Arcor, controladora de Dos en Uno en Chile, pasó de producir localmente un 77% de su oferta de productos en el año 2000 a producir solamente un 32% en el año 2002. Su oferta restante las complementa con importaciones desde Argentina que ingresan sin arancel producto del tratado Mercosur.

Igual situación ocurrió con la empresa Royal/Aurora que traslado su planta de producción de refrescos, jaleas, flanes y otros a Colombia.

Figura 3.4
Relación Producción Local e Importación Arcor-Dos en Uno
(producción en Kilos)



4. Otros antecedentes: Chile plataforma de inversiones regional

En diciembre de 2002 entró en vigencia la Ley 19.840 sobre plataforma de Inversión. El objetivo de dicha normativa es convertir a Chile en una plataforma de inversiones para América Latina. Básicamente esta Ley introduce incentivos tributarios de modo que las empresas multinacionales produzcan en Chile para abastecer el mercado regional o que consoliden en Chile las utilidades de las distintas empresas que tienen en la región.

Los principales cambios introducidos por la Ley son los siguientes:

- Una compañía que se constituya exclusivamente como una plataforma para sus inversiones en el exterior y en Chile está exenta del impuesto a las ganancias de capital que sus accionistas obtienen de sus inversiones fuera de Chile.
- Hasta un 75% de los accionistas de la compañía plataforma pueden ser residentes.
- Los inversionistas de la compañía plataforma pueden aportar su capital en la forma de acciones o capital en otras compañías como así también en divisas.
- En términos de impuestos sobre los accionistas locales y sobre las inversiones en Chile, la compañía plataforma es tratada como una empresa foránea. Es decir, si esta invierte en activos chilenos, pagará impuestos sobre las ganancias generadas por esas inversiones. Las ganancias de la compañía plataforma que correspondan a accionistas chilenos pagarán los mismos impuestos y tendrán derechos a los mismos créditos como un inversionista del exterior que repatria utilidades a Chile.
- No hay restricciones al endeudamiento doméstico, la que no puede exceder del valor del capital aportado por los accionistas extranjeros.

Es decir, al evitar la doble o triple tributación la ley provee a los inversionistas extranjeros un incentivo adicional para beneficiarse de la estabilidad económica e institucional de Chile, del alto estándar de su infraestructura y la calidad de sus recursos humanos. Adicionalmente, la compañía plataforma puede incluir accionistas chilenos lo que permite beneficiarse del conocimiento de la región para detectar oportunidades de negocio. Básicamente se busca que Chile sea utilizado como una plataforma para canalizar las inversiones al exterior, lo que da una oportunidad para que empresas multinacionales utilicen nuestro país para abastecer el mercado de la región.

No obstante, existen políticas como la del SBP que entrega señales contradictorias con el objetivo de convertir a Chile en el centro de operaciones regional. Si bien los almacenes de depósito de exportación permiten entrar azúcar libre de aranceles para la elaboración de productos de exportación, los productos que se elaboran para el mercado doméstico deben pagar un precio significativamente más alto por el azúcar, en caso de aprobarse la Ley de SBP.

Es decir, por un lado a las empresas multinacionales se les entrega la señal para que se instalen en Chile para abastecer el mercado regional pero paralelamente se dan los incentivos para que ellas produzcan fuera del país la producción destinada para nuestro mercado (e.g., Argentina o Brasil).

Un claro ejemplo de esta contradicción es la intención de crear un clúster lechero en la X Región y realizar exportaciones con valor agregado de productos lácteos. Durante 2002 las exportaciones de leche condensada sumaron US\$ 13,2 millones y US\$ 3,7 millones en los primeros 5 meses del presente año. ¿Las empresas exportadoras deben producir en Argentina la leche condensada que se consume domésticamente en Chile? ¿Qué señal es ésta? Si no se concentran economías de escala en la producción de productos lácteos tanto para el mercado doméstico como para el externo, el clúster lechero en el sur quedará solo en intenciones

Igual reflexión se puede realizar respecto a las exportaciones de otros productos de la industria alimenticia que utiliza edulcorantes como insumo (véase cuadro 4.1)

Cuadro 4.1
Exportaciones de Algunos Productos Industriales
(cifras en MMUS\$ FOB)

Período	2001	2002	Enero-Abril 2003
Caramelos	18,0	13,5	2,6
Chocolates	31,4	24,3	6,6
Helados	8,9	7,0	1,7
Galletas Dulces	9,3	8,5	1,9
Jugo en Polvo	102,2	101,8	27,6
Total	169,8	155,1	40,4

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

Como otro elemento de análisis se debe considerar la situación de los cultivos de remolacha y las posibilidades de reconversión que tienen los agricultores. En este aspecto es importante notar que en 2002 la superficie cultivada de remolacha se redujo en más de 20.000

ha. situación que no generó ningún tipo de ajuste en el agro. Se debe recordar que cada agricultor negocia con Iansa anualmente la superficie que destinará a remolacha, dado que este cultivo es de rotación anual, una fracción importante de la tierra tiene un uso alternativo al cultivo de la remolacha.

Es decir, la reducción en los niveles de protección del azúcar no implica grandes costos para los agricultores ya que el 8,9% de todos los productores de 2002 (462 productores) produjeron el 46% del total de producción de remolacha, la que para ellos, debido a la rotación de sus suelos, representa 33% de sus ingresos de productos agrícolas. Asimismo, los suelos destinados al cultivo de remolacha son de trumao profundo y con riego lo que aumenta en forma importante las posibilidades técnicas de reconversión. Así, las políticas gubernamentales para el agro se debieran orientar hacia la asistencia técnica de los agricultores y no a proteger el bien final que se produce con la remolacha.

5. Propuesta

Dados los elementos expuestos, proponemos que se libere del SBP el azúcar de uso industrial de modo que nuestra industria se beneficie de las ventajas en costos que le puede representar adquirir azúcar más barata y así no enfrentar la inequidad competitiva con otras empresas de la región.

Esta política es consistente con la protección de los agricultores ya que asegura por lo menos 30.000 ha. de cultivo de remolacha, es consistente con el objetivo de convertir a Chile en un centro regional de inversiones y con la protección de la industria nacional para enfrentar la competencia de productos terminados de países vecinos que se elaboran con azúcar que se adquiere a un menor precio. Asimismo, asegura las importaciones necesarias para la formación de precios referenciales para el funcionamiento de la banda. El uso de la cuota para consumo final en lugar de uso industrial va en directo perjuicio de los remolacheros.

Esta propuesta además tiene el mismo espíritu de otras iniciativas que ha propuesto el Ejecutivo para recaudar recursos y no afectar la estructura de costos de la industria. En efecto, en versiones preliminares respecto del financiamiento del Plan Auge de Salud, se proponía un incremento del impuesto al diesel y se establecía explícitamente que no estaba sujeto el pago de impuesto el diesel de uso industrial, lo que significa que se reconocía el daño que ello provocaba para la competitividad de la industria exportadora y sustituidora de importaciones.

En términos operativos, la importación de mezclas queda liberada de la banda por no ser azúcar y la importación de azúcar debe tratarse en almacenes de depósito particulares

donde Aduanas la libera contra la evidencia de producción industrial, indistintamente si el producto final es para consumo doméstico o exportación del mismo modo que hoy se usa para productos de exportación. Evidentemente, si finalmente se decide excluir solamente a las mezclas de las bandas de precio, esta decisión no reviste peligro alguno para los cultivos de remolacha.

Una segunda versión libera el azúcar de uso industrial para los industriales que producen bienes transables y enfrentan una competencia externa en su calidad de sustituidores de importaciones. Estos productos no pueden traspasar a precios el mayor costo del insumo. En este caso se requiere que el proyecto de ley de bandas entregue facultades para definir reglas de origen o producción de productos o empresas que calificarían para no pagar la sobretasa del azúcar, del mismo modo que hoy se utiliza este mecanismo para la exportación a través de almacenes particulares.

La tercera y final versión de la propuesta que libera el azúcar de uso industrial, en su versión mínima, es liberar las mezclas o preparaciones alimenticias irreversibles. Para ello sólo se requiere eliminar el artículo del proyecto de ley que menciona las mezclas y clarificar que aduana incluirá estos productos en partidas del arancel aduanero que no son el azúcar afecta a la banda.

Cada versión entrega un mayor grado de protección a los remolacheros en tanto entrega una mayor mercado potencial a IANSA. En todo caso permite poner la pregunta en el lugar correcto: la cuota de protección para los remolacheros, eliminando los efectos colaterales adversos de las bandas en los sectores industriales y los consumidores de estos productos.

Como se ha insistido en este documento, en la versión más pura de la propuesta, IANSA tiene asegurado un mercado de 370.600 toneladas, lo que a un muy alto rendimiento de 12 toneladas por ha., garantiza más de 30.000 ha. de remolacha sembrada. En la versión más acotada, se estimó en la sección 2 que la industria tendría una demanda mínima de azúcar blanca de 168.400 toneladas adicionales. Si a este monto le restamos las 60.000 toneladas de cuota libre de banda, suponiendo que sería adquirida en su totalidad por la industria, entonces la industria sigue demandando un residuo de 108.400 toneladas adicionales. Es decir, en esta versión IANSA tiene asegurada una demanda de 479.000 toneladas (370.600+108.400), lo que, a un rendimiento de 12 toneladas/ha asegura 40.000 hectáreas de remolacha.