

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CEFP/045/2002

La Industria Alcohólica de México Ante la Apertura Comercial

Palacio Legislativo, Diciembre de 2002

INDICE

	Pág.
La Industria Alcohólica en México	4
Introducción	4
Producción	5
Comercio Exterior	6
Exportaciones	6
Importaciones	7
El Alcohol de Caña en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	7
Conclusiones	13
Anexo	15

La Industria Alcohólica en México

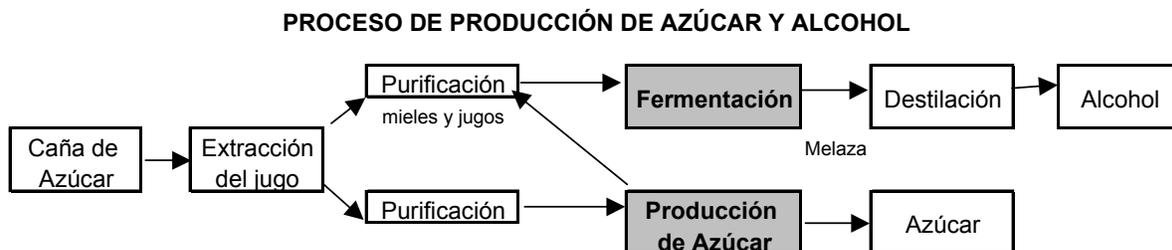
Introducción

Las industrias azucarera y alcohólica en México tienen una larga tradición histórica y han llegado a constituirse como una de las agroindustrias más importantes del país, actualmente se cultivan aproximadamente 650 mil hectáreas de caña de azúcar y el sector tiene posibilidades ilimitadas de uso, tanto energético como industrial.

Uno de los principales usos industriales del azúcar es la producción de alcohol etílico, el que se obtiene a partir de la transformación de las mieles finales como materia prima, alcanzándose cifras anuales de producción superiores a los 50 millones de litros de alcohol de 96° GL, con rendimientos hasta de 250 lts. de alcohol / ton. de melaza.

Las opciones de obtención de alcohol a partir de la caña de azúcar son las siguientes:

- i) A través del uso de las melazas;
- ii) Utilizando mieles intermedias “A” y “B”, con importantes aumentos del rendimiento y para bebidas alcohólicas de calidad;
- iii) Empleándose para este fin directamente el jugo o “guarapo”: Esto se realiza en destilerías autónomas; prescindiéndose del área de producción de azúcar; y
- iv) Aprovechamiento de jugos “pobres” (maceración y filtrados)



Producción

La producción de alcohol ha enfrentado recientemente diversas restricciones que la han limitado, dentro de las que podemos destacar las siguientes:

- i) Una elevada carga impositiva;
- ii) Fluctuaciones bruscas en los precios de las mieles en los mercados nacional y de exportación;
- iii) Contaminación ambiental por el desalojo de las vinazas;
- iv) Importaciones de alcohol etílico con fracciones arancelarias distintas (menor pago de impuestos); y
- v) El uso de tecnología de fermentación atrasada

No obstante que se han instrumentado diversos programas para promover la expansión de la industria sucroalcoholera, ésta se ha visto influida, además de la recesión económica, por otros factores asociados al precio de las materias primas y la contracción de la oferta actual de alcohol etílico.

La recesión por la que atraviesa la industria azucarera ha llevado a que actualmente (zafra 2001/2002) estén operando prácticamente la mitad de las destilerías que estaban operando a finales de los años ochentas, solamente 16 destilerías. Los ingenios que actualmente cuentan con destilerías en operación son los siguientes:

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 1. Aarón Sáenz | 9. La Joya |
| 2. Calipam | 10. La Providencia |
| 3. Constancia | 11. Pujiltic |
| 4. El Carmen | 12. San Cristóbal |
| 5. El Mante | 13. San Nicolás |
| 6. El Potrero | 14. San Pedro |
| 7. Emiliano Zapata | 15. San Sebastián |
| 8. Independencia | 16. Tamazula |

La producción de alcohol de caña en el periodo 1990-2001 registró una variación promedio anual de -0.39 por ciento, en dicho periodo la mayor caída se presentó en el año 1994 cuando la producción registró una reducción de 13.52 por ciento, mientras

que el mayor incremento se observó en 2000 con un crecimiento anual de 19.21 por ciento (ver cuadro 1 del anexo).

En 1990 se producían 62 millones 365.4 mil litros de alcohol, después, en 1992, la producción de alcohol se elevó a 70 millones 991.7 mil litros, la mayor de la década, y a partir de esa fecha la producción empezó a declinar, hasta 1996 cuando bajó a 49 millones 82.6 mil litros, posteriormente, se inició una lenta recuperación de la industria incrementando la producción a 61 millones 626.1 mil litros en 2001, pero aún no se superan los montos observados al comienzo de la década que se analiza.

El consumo aparente (producción + importaciones – exportaciones) en el periodo 1990 – 2001 presentó un crecimiento promedio anual de 23.12 por ciento, en ese periodo la mayor caída se dio en el año 1998 cuando dicho indicador registró una reducción anual de –69.75 por ciento, mientras que el mayor incremento se observó en 1999 con un crecimiento anual de 204.55 por ciento. El mayor consumo aparente en términos absolutos se presentó en 2001, cuando ascendió a 200.7 millones de litros (ver cuadro 2 del anexo).

Comercio Exterior

Exportaciones

No obstante la tendencia a una menor producción de alcohol de caña en los últimos diez años, la exportación de alcohol en el periodo 1990-2001 registró un crecimiento promedio anual de 19.02 por ciento. En 1990 se exportaron 22.5 millones de litros, en 1998 se registró la mayor exportación del periodo, 98.8 millones de litros, y en 2001 las exportaciones de alcohol de caña se colocaron en 24.8 millones de litros.

En el año 2000 México exportó 63.1 millones de litros de alcohol etílico cuyo destino se ubicó principalmente en Estados Unidos que concentró el 77.0 por ciento del total y Canadá el 13.9 por ciento (ver cuadro 3 del anexo).

Importaciones

Por su parte, las importaciones de alcohol de caña han mostrado un crecimiento acelerado, pasando éstas de 47.9 millones de litros en 1990 a 164.0 millones de litros en 2001, mientras que al mes de octubre de 2002 estas importaciones ya habían llegado a un nivel de 165.7 millones de litros (ver cuadro 2 del anexo).

Las importaciones de alcohol de caña que México realizó en el año 2000 ascendieron a 127.2 millones de litros, provinieron principalmente de Estados Unidos con el 53.4 por ciento del total de importaciones para ese año, Brasil 16.8 por ciento y Guatemala 14.0 por ciento (ver cuadro 4 del anexo).

El Alcohol de Caña en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN fue el primer Tratado comercial en el mundo que integró en un sólo mercado (zona de libre comercio) a dos países desarrollados con una nación en desarrollo, por lo que la negociación del Capítulo Agropecuario resultó asimétrica y radical, pues incluyó a todo el comercio agropecuario y agroindustrial entre las Partes Contratantes sin distinción, es decir, ningún producto quedó excluido del Tratado y para el caso de México, los márgenes de protección para sus bienes agropecuarios estuvieron muy por debajo de los niveles internacionales.

Los acuerdos adoptados en el TLCAN respecto al sector agropecuario se incluyeron en el Capítulo VII y comprende los siguientes temas:

- i) Subsidios o apoyos internos
- ii) Subsidios a la exportación
- iii) Medidas sanitarias y fitozoosanitarias
- iv) Órdenes de comercialización
- v) Acceso a mercados

vi) Reglas de origen

Las disposiciones comerciales que se incluyen en los tres primeros temas se establecieron en el ámbito trilateral, mientras que los correspondientes a Acceso a Mercados y Órdenes Comerciales, se negociaron bilateralmente.

i) Subsidios o apoyos internos. (Artículo 704 del TLCAN)

En materia de subsidios internos, en el TLCAN se reconoce el menor grado de desarrollo de México respecto al de sus socios comerciales, por ello, se le permitió la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro de las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tales como los pagos directos no exentos, vinculados a la producción y a los precios, así como subsidios a los insumos necesarios para compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá en productos agrícolas considerados como altamente sensibles.

Los niveles de apoyo que se otorgaban en México antes de la entrada en vigor del TLCAN se medían a través de la Medida Global de Ayuda (MGA), sin embargo dentro de los compromisos asumidos por México en el TLCAN se estableció sustituir su sistema de protección comercial de apoyo a los precios, por un sistema de pagos directos.

El cambio de los subsidios implícitos en los sistemas de precios de garantía por el sistema de pagos directos a los productores dio origen a programas como el "PROCAMPO".

ii) Subsidios a la exportación (Artículo 705 del TLCAN)

El principal acuerdo en esta materia fue el compromiso de las Partes para eliminar gradualmente los subsidios en el comercio agropecuario. México puede importar productos subsidiados de Estados Unidos o Canadá, o bien, de países fuera de la zona de libre comercio, siempre y cuando no afecte las exportaciones agrícolas de los otros dos miembros del TLCAN.

Para el caso particular de Estados Unidos y Canadá se permiten los subsidios a la exportación de productos agropecuarios al mercado mexicano, únicamente para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, mientras que entre Estados

Unidos y Canadá está prohibido utilizar subsidios directos a la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados.

iii) Medidas sanitarias y fitozoosanitarias (*Capítulo VII, Sección B del TLCAN*)

En el TLCAN se establecieron derechos y obligaciones en materia sanitaria para las tres Partes, determinándose el principio de equivalencia, mediante el cual distintas medidas se consideran idénticas en cuanto a sus riesgos. Se estipula la obligatoriedad de las Partes para utilizar el mecanismo de solución de controversias establecido en el TLCAN; o bien, acudir a los organismos internacionales como la OMC, o regionales, para consultas y recomendaciones.

Asimismo se acordó decretar regionalmente áreas libres y de escasa prevalencia de plagas, lo que beneficia a algunos productores agrícolas mexicanos, ya que les permite incrementar sus exportaciones, al no sujetar toda su producción a los obstáculos impuestos por Estados Unidos por la presencia de algunas plagas.

iv) Órdenes de comercialización (*Anexo 703 del TLCAN*)

Las Normas y Estándares de Calidad como las órdenes de comercialización fueron reglamentadas en el Tratado y se definió que las medidas de normalización o comercialización aplicadas para los productos nacionales sean las mismas que las aplicadas para los bienes de las otras Partes, cuando éstos sean destinados a procesamiento.

v) Acceso a mercados (*Artículo 703. Sección A del TLCAN*)

En el TLCAN se adoptaron las medidas y procedimientos del GATT en cuanto acceso a mercados y salvaguardas, aunque con un mayor grado de velocidad y liberalización.

Aranceles.- En el TLCAN las Partes se comprometieron a eliminar todos sus aranceles negociados en un plazo máximo de 15 años a partir de su entrada en vigor el 1º de enero de 1994, es decir, al 1º de enero de 2008 todos los bienes quedarán desgravados en los tres países. Al respecto, se establecieron cinco categorías de desgravación:

Categoría A: Incluye a los bienes que quedaron liberados totalmente de arancel antes de la entrada en vigor del Tratado.

Categoría B: Comprende los bienes que quedarán liberados totalmente en un plazo de 5 años, es decir, del 1º. de enero de 1994 al 1º. de enero de 1998, en esta Categoría fueron incluidos aquellos bienes considerados como muy sensibles a su inmediata liberalización.

Categoría C: En esta categoría se incluyeron los productos que quedarían totalmente desgravados en un plazo de 10 años, del 1º. de enero de 1994 al 1º de enero de 2003.

Categoría C + : Se incluyeron aquellos bienes que se desgravaran totalmente en un plazo de 15 años y se consideraron aquellos bienes muy sensibles a las importaciones. Estados Unidos colocó en esta categoría a frutas selectas, cítricos y algunos vegetales, mientras que México no situó ningún producto en esta categoría.

Categoría D: Se incluyó a todos los bienes que quedaron totalmente desgravados a partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado, es decir, el 1º. de enero de 1994.

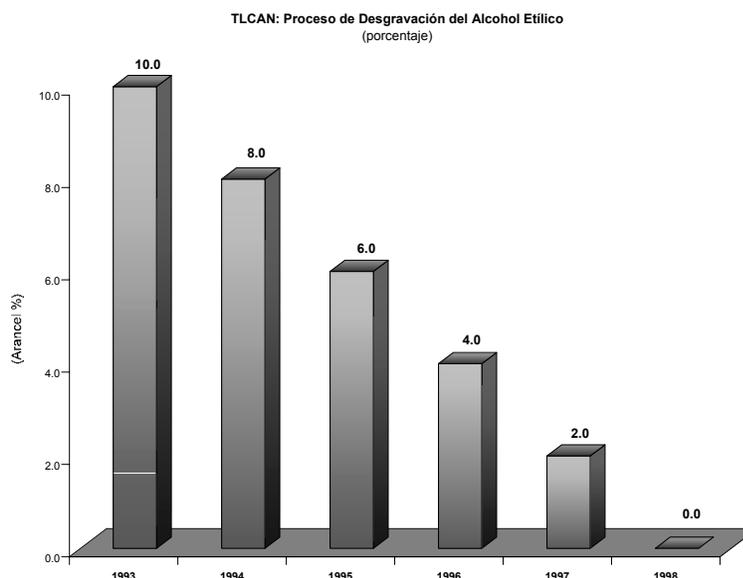
Categoría de Transición C (Aranceles Cuota): Bajo esta categoría se incluyeron productos agropecuarios sensibles y extremadamente sensibles que se desgravarían en un plazo de 10 a 15 años bajo un sistema de arancel-cuota que les proporciona una protección adicional.

México incluyó en esta categoría a aquellos bienes con permiso previo de importación antes de la entrada en vigor del Tratado, dentro de los considerados como sensibles y que se desgravarían en un plazo de 10 años se incluyeron productos porcinos, manzanas y papas; mientras que dentro de los considerados extremadamente sensibles a desgravarse en 15 años, México incluyó a las importaciones originarias de Estados Unidos de maíz, frijol y leche en polvo, mientras que Estados Unidos incluyó importaciones provenientes de México de azúcar, cacahuates, concentrado de jugo de naranja congelado y jugo de naranja no concentrado.

Cabe destacar que en el Artículo 302 del TLCAN sobre desgravación arancelaria, se acordó que, a petición y acuerdo de las Partes, se puede acelerar el proceso de desgravación arancelaria más rápido de lo pactado originalmente, sin que sea necesario para ello renegociar el Tratado, ni reabrir el texto.

Proceso de desgravación arancelaria del Alcohol de Caña

Para el caso particular del alcohol de caña, en el TLCAN México acordó desgravar la fracción 22.07.20.01 (Alcohol etílico y aguardientes desnaturalizados, de cualquier graduación) para las importaciones originarias de Estados Unidos en un plazo lineal de 5 años, es decir, esta



Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, con información del TLCAN, Anexo 302.2

fracción quedó totalmente desgravada a partir del 1º. de enero de 1998 (ver gráfica siguiente), mientras que la fracción 22.07.10.01 (Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior igual a 80% vol.) quedó totalmente liberada antes de la entrada en vigor del TLCAN, por lo que Estados Unidos y Canadá pueden exportar libremente a México este tipo de alcohol.

En general, el acuerdo de desgravación arancelaria del alcohol etílico en el marco del TLCAN para la Lista de Desgravación presentada por México, quedó de la siguiente forma:

**ACUERDO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL ALCOHOL ETÍLICO EN
EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

ANEXO 302.2**SECCIÓN B****LISTA DE DESGRAVACIÓN DE MÉXICO**

Fracción Arancelaria	Descripción	Tasa	Productos Originarios de:	
			Estados Unidos	Canadá
22.07	ALCOHOL ETÍLICO SIN DESNATURALIZAR CON UN GRADO ALCOHOLICO VOLUMÉTRICO SUPERIOR O IGUAL A 80 % VOL.; ALCOHOL ETÍLICO Y AGUARDIENTES DESNATURALIZADOS DE CUALQUIER GRADUACIÓN			
22.07.10	ALCOHOL ETÍLICO SIN DESNATURALIZAR CON UN GRADO ALCOHOLICO VOLUMÉTRICO SUPERIOR O IGUAL A 80 % VOL.			
22.07.10.01	Alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol.	10.0	A	A
22.07.20	ALCOHOL ETÍLICO Y AGUARDIENTES DESNATURALIZADOS DE CUALQUIER GRADUACIÓN			
22.07.20.01	Alcohol etílico y aguardientes desnaturalizados de cualquier graduación	10.0	B	B

A: Liberados antes del TLCAN

B: Liberados en un plazo de 5 años

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información del Anexo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Salvaguardas (Artículo 703 del TLCAN)

El mecanismo de Salvaguardas podrá activarse dentro de los diez primeros años de operación del Tratado a partir de su entrada en vigor y aplica para los productos agropecuarios considerados altamente sensibles a las importaciones y que su entrada masiva provoque un daño o amenace con causar daño a los productores locales.

Las Salvaguardas establecen un mecanismo de protección adicional para algunos productos agropecuarios, que operará cuando las importaciones originarias de uno de los países miembro sobrepasen la cuota o cupo establecido en los distintos periodos establecidos en el Tratado. Existen dos tipos de Salvaguardas, la Específica para un número determinado de productos y la General, la cual se aplica en el momento de demostrar la prueba del daño por el incremento de las importaciones, mientras que las primeras se activan cuando las importaciones rebasen un nivel crítico predeterminado.

México podrá activar Salvaguardas para 17 productos que incluyen la mayoría de los productos porcícolas, manzanas, papa procesada y extractos de café.

Conclusiones

- No obstante los altibajos que ha enfrentado la industria alcoholera en México, ésta aún mantiene una posición importante en el sector agroindustrial, actualmente se cultivan más de 650 mil hectáreas de caña de azúcar de donde se extrae la materia prima para la fabricación de alcohol etílico, el cual tiene diversas posibilidades de uso industrial y energético.
- La producción de alcohol etílico en México prácticamente mantiene una tendencia descendente en los últimos diez años, en tanto que la demanda ha crecido considerablemente, por lo que se han tenido que importar cantidades cada vez mayores de alcohol originario de Estados Unidos. Esta situación se ha agravado aún más por la recesión económica que enfrenta el país, además de otros factores asociados al precio de las materias primas (mieles finales de azúcar).
- En el crecimiento que han registrado las importaciones en los últimos cinco años, la apertura comercial ha desempeñado un papel importante, particularmente los acuerdos adoptados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que permitieron que México desgravara totalmente, aún antes de la entrada en vigor del mismo Tratado, la fracción 22.07.10.01 (Alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol.), mientras que la fracción 22.07.20.01 (Alcohol etílico y aguardientes desnaturalizados, de cualquier graduación) se desgravó totalmente en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado, es decir, dicha fracción quedó totalmente liberalizada para las importaciones originarias de Estados Unidos, a partir del 1º. de enero de 1998.
- Frente a las limitadas posibilidades que tiene la industria alcoholera mexicana para desarrollarse bajo el esquema actual de producción y uso industrial del alcohol, se abre la posibilidad de que esta industria oriente una parte de su producción de

mieles para la producción de etanol para su uso como carburante de motores de combustión interna, es decir, para su uso como combustible.

- Considerando la ubicación geográfica de México y sus grandes extensiones agrícolas proclives a la explotación de la caña de azúcar se presenta este sector con amplias posibilidades para incursionar en la producción de etanol para diversos fines, tanto energéticos como industriales. En este programa de diversificación de la agroindustria cañera, es fundamental que se establezca un precio mínimo a la caña de azúcar que se destine a la producción de etanol, tomando en consideración el quebranto de las exportaciones y la conveniencia de no limitar la superficie cañera en cultivo.
- Para la habilitación de las destilerías, tendrán que gestionarse créditos y apoyos gubernamentales, toda vez que un programa de reconversión tiene implícitos diversos riesgos que tendrán que enfrentar los agroindustriales del ramo, además de la realización de los estudios de mercado necesarios para poder comercializar el alcohol anhidro para otros fines distintos al energético, además de revisarse el régimen fiscal que tiene esta actividad y que le resulta altamente oneroso ante la apertura comercial que exige una mayor competitividad de la industria.

ANEXO

Cuadro 1
México: Producción de Alcohol Etilico, 1989 - 2002 *
 (litros y porcentaje)

Años	Producción	Variación
1989	68,237,631	
1990	62,365,430	-8.61
1991	69,024,958	10.68
1992	70,991,776	2.85
1993	68,313,800	-3.77
1994	59,078,916	-13.52
1995	56,252,873	-4.78
1996	49,082,607	-12.75
1997	53,231,609	8.45
1998	53,125,021	-0.20
1999	56,245,033	5.87
2000	67,050,234	19.21
2001	61,626,192	-8.09
2002 *	46,744,002	

* / Cifras a octubre

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, 1989 - 2002.

Cuadro 2
México: Consumo Aparente de Alcohol Etilico, 1990 - 2002 *
 (litros)

Años	Producción (A)	Importaciones (B)	Exportaciones (C)	Consumo Aparente (A) + (B) - (C)
1990	62,365,430	47,956,215	22,568,862	87,752,783
1991	69,024,958	52,875,149	18,354,291	103,545,816
1992	70,991,776	38,524,874	25,975,482	83,541,168
1993	68,313,800	45,253,654	17,349,584	96,217,870
1994	59,078,916	51,875,426	15,956,418	94,997,924
1995	56,252,873	55,501,594	13,852,889	97,901,578
1996	49,082,607	80,188,356	35,289,216	93,981,747
1997	53,231,609	115,018,043	79,089,954	89,159,698
1998	53,125,021	65,615,759	98,792,564	19,948,216
1999	56,245,033	67,015,061	40,173,639	83,086,455
2000	67,050,234	127,244,901	63,075,466	131,219,669
2001	61,626,192	163,989,225	24,852,663	200,762,754
2002 *	46,744,002	165,741,453	15,512,338	196,973,117

* / Cifras a octubre

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, SHCP y World Trade Atlas - Mexico, 1990 - 2002.

Cuadro 3
México: Exportaciones de Alcohol Etílico por País de Destino, 1997 - 2000
(litros y porcentaje)

	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
---EL MUNDO---	79,089,954	100.0	98,792,564	100.0	40,173,639	100.0	63,075,466	100.0
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	61,483,335	77.7	85,160,898	86.2	32,504,244	80.9	48,568,904	77.0
CANADA	2,094,000	2.6	1,748,000	1.8	1,943,266	4.8	8,742,352	13.9
GRAN BRETAÑA E IRLANDA	0	0.0	0	0.0	3,709,830	9.2	1,973,702	3.1
AUSTRALIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1,107,928	1.8
OTROS	15,512,619	19.6	11,883,666	12.0	2,016,299	5.0	2,682,580	4.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del World Trade Atlas - Mexico, 1997 - 2000.

Cuadro 4
México: Importaciones de Alcohol Etílico por País de Origen, 1997 - 2000
(litros y porcentaje)

	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
---EL MUNDO---	115,018,043	100.0	65,615,759	100.0	67,015,061	100.0	127,244,901	100.0
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	72,377,835	62.9	36,599,463	55.8	25,371,717	37.9	68,001,634	53.4
BRASIL	0	0.0	0	0.0	5,601,481	8.4	21,328,716	16.8
GUATEMALA	22,434,000	19.5	11,855,000	18.1	24,606,583	36.7	17,854,138	14.0
ITALIA	1,004,637	0.9	800,000	1.2	8,700,320	13.0	8,857,553	7.0
CUBA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2,685,563	2.1
ESPAÑA	8	0.0	0	0.0	0	0.0	2,483,656	2.0
CHINA	0	0.0	240	0.0	0	0.0	2,371,480	1.9
FRANCIA	0	0.0	120	0.0	97	0.0	1,726,325	1.4
OTROS	19,201,563	16.7	16,360,936	24.9	2,734,863	4.1	1,935,836	1.5

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del World Trade Atlas - Mexico, 1997 - 2000.