



Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/022/2005

El Impacto de las Importaciones de Fructosa en la Industria Azucarera

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, JULIO DE 2005.

Índice

Presentación	2
El Impacto de las Importaciones de Fructosa en la Industria Azucarera	3
Antecedentes	3
Situación Actual	5
Conclusiones	8
ANEXO	9
Cuadro 1	10
Cuadro 2	10
Cuadro 3	11
Cuadro 4	11
Cuadro 5	12
Cuadro 6	12

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista; en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados en materia de finanzas públicas y economía; pone a su disposición el documento denominado **“El Impacto de las Importaciones de Fructosa en la Industria Azucarera”**. En éste, se expone brevemente la controversia que existe entre México y Estados Unidos con relación a las importaciones de fructosa y cómo éstas han afectado a la agroindustria azucarera, extendiendo sus efectos al sector productor de maíz amarillo, materia prima para la elaboración de jarabe de maíz de alta fructosa.

El Impacto de las Importaciones de Fructosa en la Industria Azucarera

Antecedentes

Desde que se eliminaron los permisos previos de importación de azúcares en 1990, se incrementaron las importaciones de éstos en sus diferentes calidades a precios por abajo de los concertados, además de elevar la acumulación de inventarios por parte de los productores, creándose, a partir de ello, una importante sobreoferta de azúcar que afectó a la industria azucarera nacional, aunado a los problemas que ya venía enfrentando esta industria a partir de la privatización de los ingenios.

Hasta 1994, la importación de jarabes fructosados de Estados Unidos estuvo limitada por barreras arancelarias, pero con la firma del Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN) se acordó desgravar gradualmente la importación de los bienes agrícolas, con ello implícitamente se aceptó una competencia desigual, México produciría bienes agrícolas sin subsidio, pero Estados Unidos y Canadá seguirían subsidiando a su agricultura, ello dio lugar a una demanda de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica de México por prácticas de dumping en contra de las importaciones de jarabe de fructuosa provenientes de Estados Unidos, al respecto, la Secretaría de Economía (antes SECOFI) emitió un fallo a favor de un arancel para esos jarabes, ante esto las empresas estadounidenses exportadoras promovieron una reclamación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) la cual podría revertir esa medida de protección.

En el Anexo 302.2 del Capítulo 3 del TLCAN se establece el arancel que se aplica a la cantidad que exceda la cuota de las importaciones de México de azúcares y jarabes originarios de Estados Unidos, el cual se reducirá a cero a lo largo de un periodo de 15 años, esta reducción será de 15 por ciento en proporciones anuales iguales para el periodo del primero de enero de 1994 hasta el primero de enero de 1999, después el arancel se reducirá en proporciones iguales de tal manera que el arancel sea equivalente a cero en el año 2008. En el caso de la fructosa, ésta quedó libre de arancel a partir de 2003 para los socios del TLCAN.

Por su parte, los embotelladores mexicanos de refrescos iniciaron el consumo de alta fructuosa aproximadamente en 1995, para sustituir el azúcar, por razones de precio fundamentalmente, lo que permitió a los grandes productores norteamericanos de fructosa, al amparo del Tratado, comenzar a exportar a México importantes cantidades de alta fructuosa al mismo ritmo que los embotelladores mexicanos adaptaban sus instalaciones.

Al comenzar a verse afectados por dichas importaciones la industria azucarera mexicana solicitó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía) la revisión del proceso de desgravación de las importaciones de fructosa e iniciar una demanda antidumping. Como resultado de estas acciones, SECOFI impuso aranceles compensatorios a la alta fructuosa que ayudaron a detener el avance de la importación del edulcorante, aunque no detuvieron su producción interna a base de maíz amarillo importado a precios subsidiados originario de Estados Unidos y sin incluir el arancel estipulado en el mismo Tratado de Libre Comercio.

La disputa del caso ante la Organización Mundial de Comercio y el propio Tratado de Libre Comercio resolvió a favor de México. Sin embargo, se siguieron produciendo alrededor de 280 mil toneladas de alta fructuosa con maíz subsidiado de los Estados Unidos e importado indebidamente a México con tasa cero.

Por su parte, Estados Unidos consideró, a partir de 2001, una cuota de acceso al mercado de 350 mil toneladas de azúcar libre de arancel originarias de México, en lugar de todos los excedentes como se había pactado; como contramedida, el gobierno mexicano impuso un tope de hasta 250 mil toneladas a las importaciones de fructosa originarias de Estados Unidos.

El 18 de septiembre de 2001 la Cámara de Diputados presentó una Iniciativa de Ley con carácter de Decreto que prohibía la importación de jarabe de maíz de alta fructuosa y de maíz destinado a la elaboración de la misma, Iniciativa que quedó pendiente. Sin embargo, el 31 de diciembre de ese año se aprobó, dentro del paquete tributario, un impuesto especial de 20 por ciento a los refrescos elaborados con otro endulzante que no fuera azúcar, concentrados o jarabes, esencia o extractos de sabores que utilicen fructosa, lo que alentó el consumo de azúcar que fue sustituyendo paulatinamente la elaboración de refrescos con jarabe de maíz de alta fructosa.

Asimismo, se elevó el arancel para la fructosa hasta 210 ad valorem, que es el nivel máximo permitido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), con las naciones con las que no se tiene suscrito un Tratado de Libre Comercio. Posteriormente, se aplicó un “permiso previo” para permitir la importación de fructosa proveniente de Estados Unidos¹ y después se estableció un cupo de importación de 148 mil toneladas para la fructosa².

Relación de modificaciones, de conformidad a Diarios Oficiales para la fracciones arancelarias

Fracción	Unidad de medida	Texto	Arancel importación ^{1/}	Arancel exportación	Fecha de publicación	Fecha de entrada en vigor
1702.50.01	Kg	Fructosa químicamente pura.	210	Ex.	18/01/2002	01-Abr-02
1702.60.01	Kg	Con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, superior al 60% pero inferior o igual al 80%, en peso.	210	Ex.	18/01/2002	01-Abr-02
1702.60.02	Kg	Con un contenido de fructosa, calculado sobre producto seco, superior al 60% pero inferior o igual al 80%, en peso.	210	Ex.	18/01/2002	01-Abr-02

^{1/} Ad valorem, a naciones con las que no se tiene suscrito un Tratado de Libre Comercio.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Economía, SIAVI.

¹ Diario Oficial de la Federación, 1° de marzo de 2002.

² Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2002.

Situación Actual

Las medidas comerciales impuestas por el gobierno mexicano propiciaron que disminuyeran los volúmenes de importación de fructosa a partir de 2002, en particular los de jarabe de fructosa con contenido superior al 50% y menor o igual a 60% de su peso (fracción arancelaria 1702.60.01), las cuales, se estima que alcanzaron 250 mil toneladas en 2001, mientras que en 2002 fueron únicamente 9 mil 800 toneladas y su valor pasó de 59.5 millones de dólares a 5.8 millones de dólares en ese periodo, una caída de 90 por ciento. En 2004, se importaron de Estados Unidos únicamente 4.7 mil toneladas, equivalente a 1.3 millones de dólares aproximadamente. Así, después de que Estados Unidos fue el principal proveedor de este producto, pues cubría casi el cien por ciento de las importaciones en la década de los noventa, en 2004 representó sólo el 23 por ciento de éstas, mientras que de Canadá se importó el 87 por ciento restante, que representó 4.3 millones de dólares y 17.9 mil toneladas de dicho producto.

México: Importaciones de Fructosa Originarias de Estados Unidos, por Fracción Arancelaria, 1990-2004

Año	Fracción Arancelaria							
	1702.50.01		17.02.60					
	Fructosa químicamente pura		1702.60.01		Las demás fructosas y jarabe de fructosa... 1702.60.02		1702.60.99	
Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	
(mdd)	(mdt)	(mdd)	(mdt)	(mdd)	(mdt)	(mdd)	(mdt)	
1990	10	nd	1,820	nd	0	0	0	0
1991	5	nd	2,993	nd	0	0	0	0
1992	32	nd	3,938	nd	0	0	0	0
1993	65	nd	5,632	nd	0	0	0	0
1994	198	nd	12,960	nd	0	0	0	0
1995	98	nd	11,909	nd	0	0	0	0
1996	662	nd	34,029	nd	0	0	0	0
1997	1,482	nd	67,618	nd	0	0	0	0
1998	3,093	nd	59,781	284.9	0	0	8	0.001
1999	4,029	nd	55,906	334.8	0	0	318	0.632
2000	5,795	nd	61,645	277.2	2	nd	1,878	3.794
2001	5,175	nd	59,462	250.0 e/	15	nd	1,579	nd
2002	6,420	7.4	5,794	9.8	0	0	140	nd
2003	4,867	6.8	1,422	4.8	42	0.01	257	0.254
2004	4,999	6.5	1,345	4.7	0	0	0	0.000

Notas: Los datos presentados solamente consideran las modificaciones derivadas de la publicación de la TIGIE en el DOF, el 18 de enero de 2002, y no toman en cuenta cualquier cambio anterior a esta fecha, por lo que las cifras anteriores a 2002 no son estrictamente comparables.

e/ Cifra estimada.

mdd: miles de dólares.

mdt: miles de toneladas.

La información presentada es proporcionada por Banco de México y es únicamente de referencia. La Secretaría de Economía no se hace responsable por la forma en que se utilice o interprete esta información.

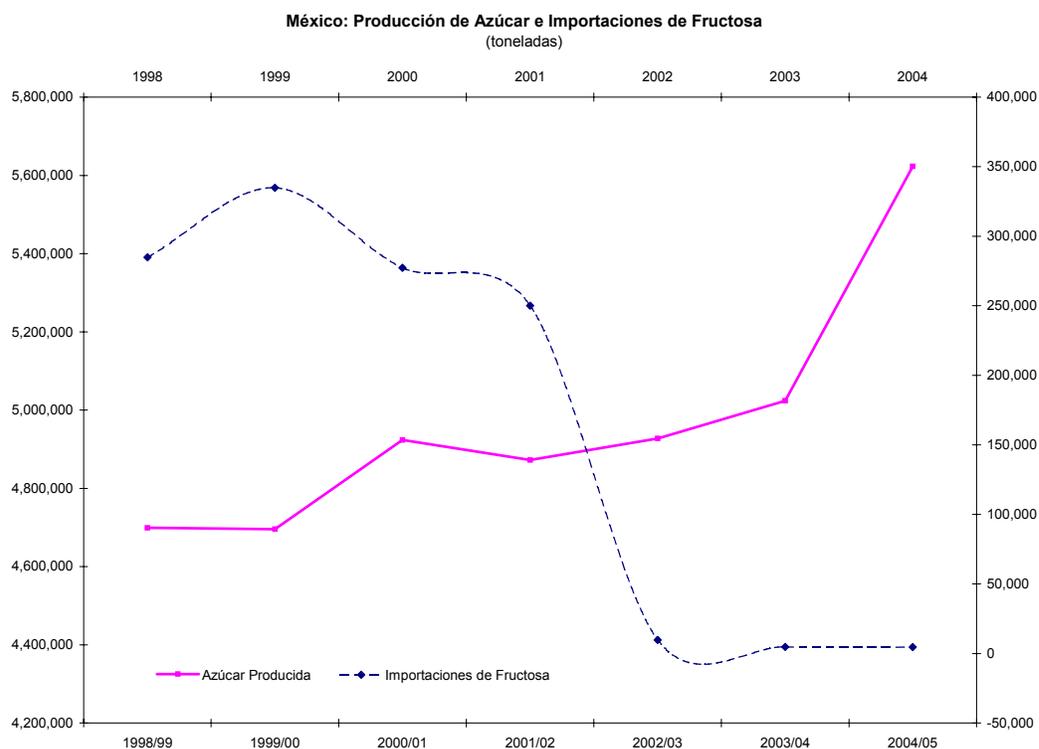
Distribución de las fracciones con base en la correlación publicada el 18 de enero de 2002 en el DOF.

El 1 de abril de 2002, entró en vigor la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (TIGIE). Anterior a esta fecha, el contenido actual de la fracción **1702.50.01** de exportación correspondía a la fracción 1702.50.

La fracción **1702.6** se dividió en 1702.60.01, 1702.60.02 y 1702.60.99.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Economía, SIAVI.

Al ser la fructosa un bien sustituto del azúcar se puede observar que existe una relación inversa entre el azúcar producida en México y las importaciones de fructosa provenientes de Estados Unidos, de acuerdo con el coeficiente de correlación (-0.6964), el 70 por ciento las disminuciones en las importaciones de fructosa pueden explicar el aumento en la producción de azúcar. En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento inverso que presentan ambos productos, el cual se hace más notorio a partir de 2002 cuando se establecen las medidas comerciales para frenar las importaciones de fructosa.



Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con datos de INEGI y Secretaría de Economía.

En 2003 y 2004, el mercado azucarero en México enfrentó desequilibrios importantes, toda vez que los inventarios registraron una reducción significativa, debido a que el consumo nacional estimado de este edulcorante representó cerca del 100 por ciento de la producción nacional y las restricciones a las importaciones de fructosa derivaron en mayor demanda de este insumo por parte de la industria refresquera, de tal manera que en 2004 se llegaron a importar 112.9 millones de dólares, lo que significó un incremento en las importaciones totales de azúcar de 107.3 por ciento respecto al año previo, siendo que desde 1996 no se efectuaban importaciones tan elevadas. Esta reducción de inventarios ocasionó presiones al alza en los precios del azúcar. Ante estas circunstancias el 31 de enero de 2005, se reformó el arancel específico (AE) a la importación de las siguientes fracciones arancelarias:

Fracción Arancelaria	Descripción	Unidad	TASA	
1701.11.01	Azúcar cuyo contenido en peso de sacarosa, en estado seco, tenga una polarización igual o superior a 99.4 pero inferior a 99.5 grados.	Kg	0.338	Ex.
1701.11.02	Azúcar cuyo contenido en peso de sacarosa, en estado seco, tenga una polarización igual o superior a 96 pero inferior a 99.4 grados.	Kg	0.338	Ex.
1701.11.03	Azúcar cuyo contenido en peso de sacarosa, en estado seco, tenga una polarización inferior a 96 grados.	Kg	0.338	Ex.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación 2 marzo de 2005.

No obstante, en el ciclo 2004/05 la producción de azúcar mejoró, principalmente por factores de índole natural, registrándose un crecimiento de 11.92 por ciento respecto al ciclo anterior, cuando solo creció la producción 1.96 por ciento, esto permitirá que para el cierre de 2005 disminuyan las presiones tanto en las existencias de inventarios como en los precios del azúcar. Sin embargo, la Secretaría de Economía y de Hacienda consideran la modificación del cupo de importación de azúcar con el propósito de disminuir en 18 por ciento los precios del azúcar durante 2005.

Al mantenerse vigente el impuesto al jarabe de maíz de alta fructosa continúa la disputa entre México y Estados Unidos, país que interpuso nuevamente una demanda ante la OMC en 2004. En un reporte preliminar emitido el pasado 27 de junio de 2005, la OMC favoreció a Estados Unidos concluyendo que el impuesto no es congruente con la obligación de México de otorgar trato nacional a las importaciones de fructosa de Estados Unidos, que el impuesto favorece el producto nacional y le quita oportunidades de competir al producto importado. A partir de esa fecha, México cuenta con 30 días para apelar el dictamen. En otra instancia distinta a la de la OMC, en la que el fallo sería dado por un tribunal internacional, México podría verse obligado a pagar hasta 600 millones de dólares a las empresas productoras de fructosa afectadas si se determina que el impuesto viola el TLCAN.

Por otra parte, el problema de la fructosa se ha extendido al sector productor de maíz amarillo, materia prima del jarabe de maíz de alta fructosa, el cual registró un aumento en las importaciones de maíz amarillo en 2002, al disminuirse la importación de fructosa; sin embargo, la aplicación del impuesto a la fructosa ha causado también la disminución de la demanda de este insumo, por lo que este sector ha empezado a manifestar su inconformidad respecto al impuesto, ya que estima que ha tenido una reducción del 70 por ciento en sus volúmenes de producción afectando sus niveles de ingreso.

Conclusiones

- El mercado azucarero ha enfrentado serios problemas desde la privatización de los ingenios hasta los actuales desequilibrios en el mercado. Las medidas comerciales impuestas por el gobierno mexicano fueron diseñadas para proteger el mercado azucarero nacional y hasta la fecha siguen aplicándose para regular el comportamiento del consumo de azúcar al interior del país.
- El impuesto especial de 20 por ciento aplicado a los refrescos elaborados con jarabe de maíz de alta fructosa resultó ser efectivo, toda vez que desmotivó su consumo aumentando el de azúcar producida en el país y disminuyendo de manera importante la importación de fructosa originaria de Estados Unidos.
- El impuesto a la fructosa tuvo el efecto esperado al aumentar el consumo de azúcar, sin embargo, no se previó que disminuyeran los inventarios y se tuviese que importar azúcar para abastecer la demanda interna. Asimismo, sus efectos se extendieron al sector productor de maíz amarillo, insumo para la elaboración de jarabe de alta fructosa y jarabe de maíz, mismo que ha visto una disminución en su demanda y, en consecuencia de los ingresos de los productores tanto de grano como de las empresas que lo procesan para la obtención de fructosa.
- La mayor demanda de azúcar observada a partir de las disminuciones de fructosa originó una reducción en los inventarios, teniéndose que importar 112.9 millones de dólares en azúcar ocasionando un déficit comercial de azúcar, déficit que no se observaba desde 1994.
- En 2003/2004, la industria azucarera enfrentó una reducción de inventarios, déficit comercial y un aumento en la demanda, ocasionando el alza en el precio del azúcar. No obstante, los resultados en la producción de azúcar en el ciclo 2004/2005, fueron positivos con un incremento en la producción de azúcar de 11.92 por ciento respecto al ciclo anterior, reduciendo con ello, las presiones en los inventarios y en los precios domésticos del azúcar, los cuales presentaron un menor incremento en el ciclo 2004/2005 respecto al anterior.
- El incremento en la producción de azúcar, el comportamiento en sus precios y los amparos de algunas empresas refresqueras para introducir fructosa son factores de los que dependería si se modifica o no el cupo de importación de azúcar, el cual se encuentra actualmente en 112 mil toneladas.

ANEXO

Cuadro 1

Plazo de Desgravación de la Fructosa en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Fracción Arancelaria	Producto	Arancel Base en 1993 (%)	Calendario de Desgravación Arancelaria									
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1702.50.01	Fructosa químicamente pura	15	13.5	12.0	10.5	9.0	7.5	6.0	4.5	3.0	1.5	Libre
1702.60.01	Las demás fructosas, con un contenido de fructosa, en peso, en estado seco, superior al 50%	15	13.5	12.0	10.5	9.0	7.5	6.0	4.5	3.0	1.5	Libre

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Economía, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994.

Cuadro 2

México: Importaciones Totales de Azúcar*, 1993-2004

AÑO	(miles de dólares)	var % anual
1993	21,850	
1994	28,187	29.0
1995	17,005	-39.7
1996	95,097	459.2
1997	22,924	-75.9
1998	11,641	-49.2
1999	13,714	17.8
2000	10,999	-19.8
2001	16,925	53.9
2002	19,028	12.4
2003	54,466	186.2
2004	112,899	107.3

*Se refiere a las importaciones totales de azúcar contenidas en la Partida 1701: Azúcar, que incluye azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información del Banco de México.

Cuadro 3

México: Balanza Comercial de Azúcar de Caña ^{1/}, 1990-2004
(miles de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo Comercial
1990	2,166	114,972	-112,806
1991	49,648	66,770	-17,122
1992	3,144	15,994	-12,850
1993	4	12,524	-12,520
1994	34	15,583	-15,549
1995	80,030	8,662	71,368
1996	205,485	85,135	120,350
1997	117,950	12,796	105,154
1998	60,107	1,553	58,554
1999	33,176	2,264	30,912
2000	12,239	2,765	9,474
2001	26,627	5,074	21,553
2002	38,633	1,312	37,321
2003	5,351	1,255	4,096
2004	3,678	18,709	-15,031

1/ Se refiere únicamente a las importaciones registradas en la Subpartida 1701.11 : Azúcar de caña en bruto sin adición de aromatizante ni colorante.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Economía, SIAVI.

Cuadro 4

Producción de Azúcar e Importaciones de Fructosa provenientes de EEUU

	Azúcar Producida		Importaciones de Fructosa	
	(toneladas)	(var % anual)	(toneladas)	(var % anual)
1997/98	5,174,027	13.87		
1998/99	4,698,919	-9.18	284,898	
1999/00	4,695,827	-0.07	334,787	17.51
2000/01	4,923,631	4.85	277,239	-17.19
2001/02	4,872,388	-1.04	250,000	-9.83
2002/03	4,927,574	1.13	9,800	-96.08
2003/04	5,024,078	1.96	4,795	-51.07
2004/05	5,623,024	11.92	4,684	-2.31

La zafra inicia a finales del año calendario (noviembre a diciembre) y termina a mediados del año siguiente (de mayo a junio).

Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI y Secretaría de Economía.

Cuadro 5

México: Precios Promedio, Año Zafra, del Azúcar, 2001/oct - 2005/may

(precios por saco de 50 kgs.)

Año Zafra	Azúcar Estándar			Azúcar Refinada		
2001/oct-2002/sep	221.98	245.76	350.53	259.32	286.30	381.35
2002/oct-2003/sep	247.49	274.18	391.69	286.00	319.84	421.60
2003/oct-2004/sep	279.93	312.94	449.20	310.85	359.71	480.56
2004/oct-2005/may	293.98	328.55	498.28	311.86	356.34	509.31
variación % anual						
2002/oct-2003/sep	11.5	11.6	11.7	10.3	11.7	10.6
2003/oct-2004/sep	13.1	14.1	14.7	8.7	12.5	14.0
2004/oct-2005/may	5.0	5.0	10.9	0.3	-0.9	6.0

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información del Comité de la Agroindustria Azucarera, www.coaazucar.org.

Cuadro 6

México: Importaciones de Fructosa y Maíz Amarillo, 1999-2004

	Fructosa ^{1/}		Maíz Amarillo	
	Valor (miles de dólares)	Volumen (miles de toneladas)	Valor ^{2/} (miles de dólares)	Volumen (miles de toneladas)
1999	55,906	334.8	392,946	5,145
2000	61,645	277.2	353,592	4,935
2001	59,462	250.0	271,019	2,398
2002	5,794	9.8	527,778	4,479
2003	1,422	4.8	642,705	5,401
2004	1,345	4.7	648,615	5,096

1/ Cifras reportadas en el SIAVI, Secretaría de Economía.

2/ Las cifras de 1999 y 2000 son estimadas con base al precio del maíz en Estados Unidos, 76.37 dls/ton y 71.65 dls/ton., respectivamente.

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con datos de la Secretaría de Economía, SIAVI y USDA.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
LIX Legislatura
julio de 2005

www.cefp.gob.mx

Presidente del Comité
Dip. José Luis Flores Hernández

Secretario
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario
Dip. Rafael Flores Mendoza