

Influencia de las cuotas en el sector lácteo español

Por: M^a Josefa Lueso Sordo*

ANTECEDENTES

La implantación del régimen de cuotas en España es una realidad.

Las modalidades de aplicación de los mecanismos de flexibilización del mismo, que constituyen la última fase de su instauración, han sido ya recientemente adoptados.

Se puede decir, por tanto, que tras unos años de incertidumbre, el sector productor de leche en España dispone de las reglas de juego que le permitirán planificar su evolución a medio plazo.

En consecuencia, a la hora de plantearse la gestión de una explotación lechera, los técnicos responsables de la misma deberán considerar ese factor, que si bien limita las posibilidades de producción, también representa un derecho de venta, con un valor real de mercado, es decir, que en términos económicos, la cuota puede considerarse un activo del que deben derivarse unos beneficios.

Aunque no se trata de descubrir a estas alturas lo que son las cuotas lecheras, sí conviene comenzar haciendo algunas reflexiones de carácter general sobre el régimen de la tasa suplementaria y su influencia en la evolución del sector lácteo europeo, a efectos de intentar prever el futuro a corto-medio plazo del sector en nuestro país, aunque señalarse el cambio de escenario, que han supuesto, por una parte, la simplificación del régimen en el marco de la reforma de la PAC y por otra, la firma por la U.E. de los acuerdos agrícolas de la Ronda Uruguay.

La política excesivamente proteccionista seguida durante años por la Unión Europea en el sector lácteo, basada en el incremento continuo de los precios institucionales, la protección variable frente a la importaciones de terceros países y el apoyo a la exportaciones mediante restituciones para compensar las diferencias de precios con el mercado mundial a pesar de existir también ayudas al consumo de productos lácteos, originó un fuerte



“
La cuota puede considerarse un activo del que se obtendrán beneficios

desequilibrio entre oferta y demanda, que condujo a la acumulación de importantes excedentes almacenados en forma de mantequilla y leche desnatada en polvo, que generaban gastos imposibles de mantener (aproximadamente el 30% de los gastos de FEOGA-Garantía).

Ante esta situación, no quedo más remedio que modificar profundamente la orientación de la política seguida hasta entonces.

Las alternativas propuestas fueron en dos sentidos:

— Reducción drástica de los precios institucionales. (12% aproximadamente).

— Contingentar la producción.

Aceptar la primera opción, habría llevado a la desaparición de un gran número de productores pequeños y poco competitivos, aumentando así en un corto espacio de tiempo la eficacia del sector a nivel comunitario.

La opción de limitar la producción, sin embargo, permite que se mantengan en la actividad las explotaciones relativamente poco eficientes.

La consideración de las ventajas e inconvenientes de cada una de estas alternativas dependía del grado de desarrollo de los sectores en cada Estado miembro. Así, Países Bajos y el Reino Unido se manifestaron a favor de la primera, en tanto que Alemania y Francia (esta última con ciertos reparos) preferían la segunda.

Finalmente, la combinación de las dos alternativas, con predominio de la contingentación sobre el descenso de los precios fue la política que se adoptó desde 1984.

Este sistema se planteó inicialmente como una solución temporal (5 años), sin embargo, en 1988 se prorrogó por tres períodos más, hasta el 91/92, cuando, el marco de la Reforma de la PAC, se decidió prolongarlo hasta el año 2.000.

En definitiva, el régimen de cuotas se ha convertido en la pieza clave de la regulación del sector de la leche y productos lácteos a nivel comunitario.

En apariencia, el establecimiento del régimen de cuotas inicialmente supuso un freno a la evolución de la producción de leche, aunque en distinta medida, dependiendo de la diferente estructura productiva de cada país.

(*) Consejera Técnica
Subdirección de Productos Lácteos. M.A.P.A.

Aunque los datos sobre la tasa de variación de ciertos parámetros en la primera campaña respecto al año 1983 están, en parte, distorsionados por los aumentos de entregas y censos que se constatan en los años inmediatamente anteriores motivados por el intento de los productores de partir en situación ventajosa, si como se preveía, llegaba a establecerse el sistema de cuotas, el análisis de los mismos nos lleva a considerar que este régimen, no solo no ha congelado la estructura productiva, sino que por el contrario, en la mayoría de los países ha acelerado el desarrollo estructural, particularmente durante los primeros años.

Así, por ejemplo, el número de explotaciones, que venía disminuyendo anteriormente a la instauración del sistema de cuotas, aceleró el ritmo de desaparición y el censo de vacas lecheras, tras el comentado aumento hasta el año 1983, se redujo posteriormente como medio de ajuste a las cuotas.

La evolución de estos parámetros origina un continuo incremento del tamaño medio de las explotaciones, aunque la mayor reducción relativa de efectivos ganaderos para el ajuste entre producción y cuota, ralentiza la tasa de incremento del tamaño medio de las explotaciones.

Si se compara la estructura por estratos de dimensión, se aprecia un salto cualitativo en su evolución a raíz de la puesta en marcha del régimen de cuotas que se manifiesta por el aumento de las explotaciones de tamaño medio (entre 30 y 40 vacas), disminuyendo las más pequeñas rápidamente en los primeros años y lentamente después, y reduciéndose también el número de las explotaciones más grandes. (Tabla 1)

En cuanto a la evolución de la distribución regional, existen diferencias entre los distintos estados determinadas por las posibilidades que cada legislación nacional contempla de desligar la cuota de la explotación (por ejemplo, en Holanda, las cuotas se han desplazado hacia el este, en cambio en Francia la participación productiva por regiones se ha mantenido constante).

Finalmente, la orientación del desarrollo estructural en cada Estado miembro ha venido determinada por la situación de partida en que se encontraba el sector y por las dis-

tintas modalidades de aplicación del régimen, haciendo en algunos casos mayor hincapié en los planes de abandono como motor de la reestructuración, por ejemplo en el caso de Francia, mientras en otros países como el Reino Unido y Países Bajos, se facilitó un mercado ágil y dinámico de cuotas.

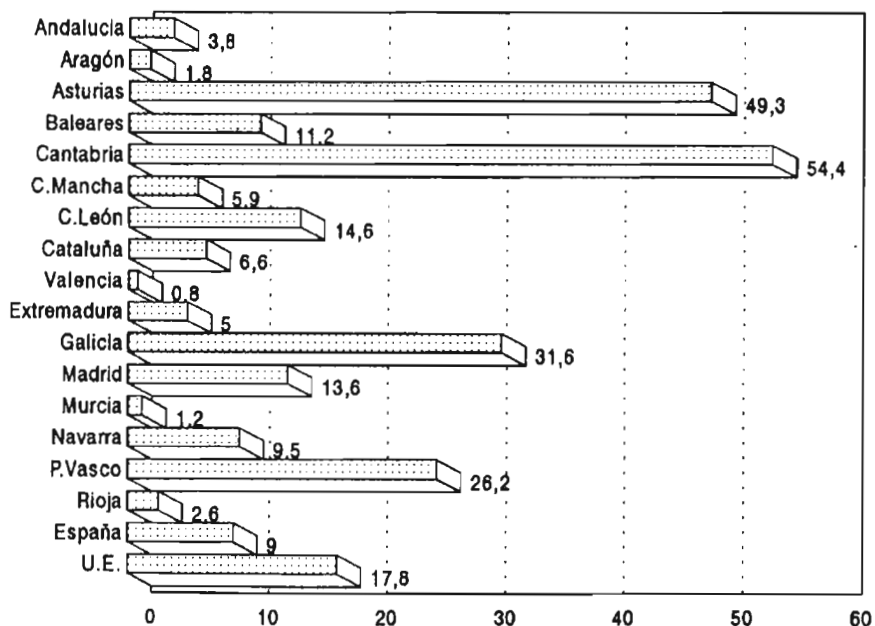
Este proceso de reestructuración, a medida que avanza, tiende al estancamiento de las estructuras al estar limitada la capacidad de crecimiento del sector. Por tanto, una vez alcanzado el grado de desarrollo estructural posible, la rentabilidad de las explotaciones vendrá determinada por el aumento de la eficacia productiva.

APLICACION DEL REGIMEN DE CUOTAS EN ESPAÑA

La producción de leche en España se caracteriza por su alto grado de regionalización, tal como se desprende de la participación del sector en la producción final agraria de cada región o CC.AA. (Gráfico 2).

El estudio de los parámetros que se emplean como indicadores del grado de evolución nos lleva a la conclusión de que nuestra estructura se encuentra en una situación de clara inferioridad respecto a las medida comunitaria, salvando las im-

Participación porcentual del sector lácteo en la P.F.A.



Fuente: S.G.T. (Macromagnitudes Agrarias 1989).

TABLA 1
ESTRUCTURA EN NÚMERO DE VACAS POR EXPLOTACION
% DE EXPLOTACIONES

PAISES	1-2	3-4	5-9	10-14	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-99	+100
Alemania	7,6	7,6	19,6	16,7	13,4	18,5	8,7	4	1,8	1,4	-
Francia	5,5	3,0	9,0	12,5	12,0	24,6	17,5	8,5	4,0	3,5	0,5
Holanda	6,2	2,0	4,1	6,2	6,2	14,5	14,5	14,5	10,4	16,6	4,1
Reino Unido	2,3	-	2,3	2,3	2,3	9,5	11,9	11,9	9,5	26,1	19,0
Dinamarca	4,7	-	4,7	9,5	9,5	19,0	19,0	14,2	9,5	9,5	-
España	31,3	15,6	24,3	13,5	5,9	4,8	1,6	1,0	0,5	0,5	0,5
CEE	20,5	10,8	15,4	11,5	8,3	12,8	8,1	4,7	2,6	3,6	1,4

FUENTE: EUROSTAT. datos de 1991

portantes diferencias existentes entre las distintas regiones que dependen en mayor medida de la producción de leche, donde se encuentran las explotaciones que presentan un menor grado de desarrollo y escasa productividad. (Gráfico 2).

El régimen de cuota en esas regiones supone un seguro de supervivencia para numerosas explotaciones que debido a su deficiente estructura no podrían mantenerse si tuvieron que hacer frente a la competencia de la producción comunitaria en condiciones de libre mercado con precios a la baja.

A pesar de que su aplicación en nuestro país se había ido aplazando por diversos motivos, ante la perspectiva de su prórroga hasta el año 2000 y una vez valoradas las consecuencias de toda índole que podían derivarse de la situación, se llegó a la conclusión de que era conveniente su implantación en España, tarea a la que se han dedicado los responsables del sector desde 1991, y que comenzó por negociar y justificar ante la U.E. la ampliación de la cuota global asignada en 500.000 toneladas y el trasvase de 150.000 Tm. de cuota de venta directa a cuota de entrega a compradores.

Los aspectos más importantes de este proceso que deben destacarse son:

—Asignación de cantidades de referencia definitivas

1)Entregas a compradores

La adaptación de las entregas a la cuota disponible fue posible, en su mayor parte, mediante un abandono indemnizado que afectó a 568.768 Tm. (Abandono 4).

La asignación de las cuotas de entregas a compradores y materia grasa se realizó de acuerdo con lo dispuesto en la Orden del MAPA de 4 de diciembre de 1992 en base a las declaraciones de la leche entregada a la industria por cada



“

El régimen de cuotas es la pieza clave en la regulación del sector

“

productor en el período de referencia (91/92).

La situación de cada CC.AA. respecto al número de productores históricos, incremento de la producción, disminución del número de ganaderos, nuevas incorporaciones, etc., determina la participación porcentual de cada CC.AA. en las cuotas asignadas.

2)Ventas directas

La asignación de cantidades para venta directa se ha realizado en dos fases.

Una primera que afectó a los productores de leche certificada y pasteurizada que debieron efectuar una declaración según la Resolución del SENPA de 20 de julio de 1992, y otra posterior a los productores que realizaron su solicitud de acuerdo a la Orden de 28 de mayo de 1993.

Los criterios para la asignación de estas cantidades se basaron en las ventas directas demostradas documentalmente por los productores, considerando unos rendimientos por vaca razonables.

—Planes de abandono

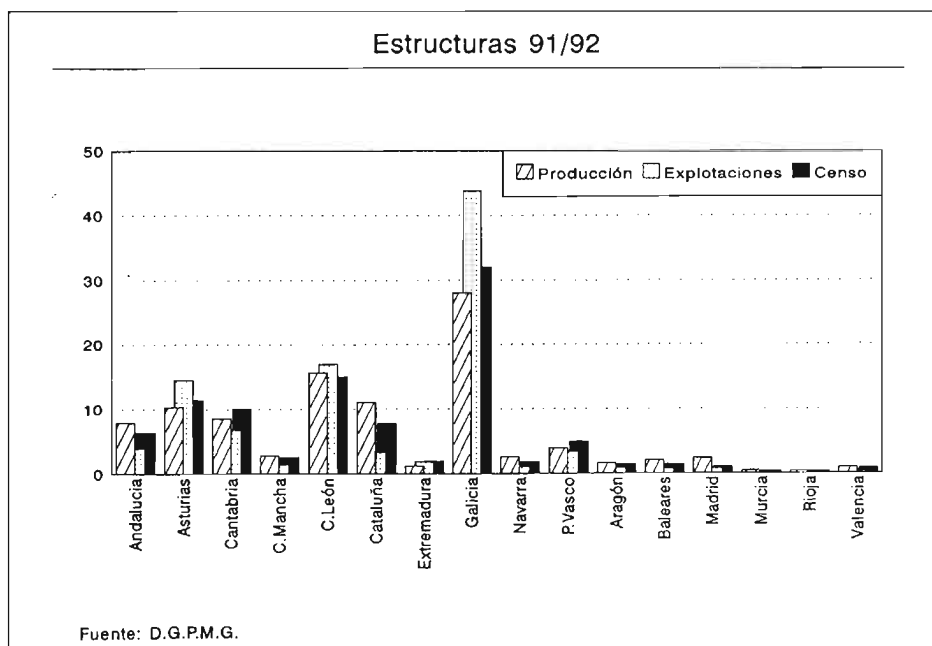
Desde la asignación de cantidades individuales definitivas se han desarrollado en nuestro país dos planes de abandono (Abandonos 5 y 6).

El primero de ellos instrumentado por la Orden del MAPA de 30 de junio de 1993, a fin de dar cumplimiento a otro de los aspectos del compromiso del Consejo de Ministros que llevó a la ampliación de la cuota de España, tuvo por objeto la reducción de 200.000 Tm. de producción que han pasado a engrosar la reserva nacional.

El segundo plan, establecido por el Reglamento 3950/92 del Consejo, con la finalidad de que las cantidades rescatadas en el mismo pasen a la reserva nacional para ser redistribuidas en el marco de un programa de reestructuración de la producción lechera.

—Mecanismos de flexibilización del régimen de cuotas

1) Cesiones temporales



Llamados también alquileres de cuota. Los reglamentos comunitarios dejan a elección del Estado miembro la opción de establecer o no el mecanismo de las cesiones temporales, que en España se instrumentan por la Orden del MAPA de 9 de septiembre de 1993.

Durante el período 93/94 se autorizaron más de 11.000 cesiones temporales por un total de casi 200.000 toneladas.

2) Trasvases

Prevía solicitud debidamente justificaba y con el fin de hacer frente a los cambios en su necesidades de comercialización, con carácter temporal o definitivo, se pueden adaptar las cantidades de referencia de entregas a industrias y ventas directas de que disponga un productor, aumentando o estableciendo una con la correspondiente reducción o supresión de la otra.

3) Compensaciones de final de período a nivel de empresa y nacional

Los reglamentos comunitarios ofrecen la posibilidad a los Estados miembros, de determinar la participación de los productores que sobrepasan su cantidad de referencia en el pago de la tasa suplementaria, tras la compensación del exceso de entregas de unos productores con la cuota no utilizada por otros en el ámbito de la propia empresa o a nivel nacional.

ÚLTIMAS DISPOSICIONES LEGALES ADOPTADAS: RESERVA NACIONAL Y TRANSFERENCIAS

El enfoque que en los distintos Estados miembros se ha dado a la gestión de

la reserva nacional y a las modalidades de transferencias de cuotas entre particulares, ha sido determinante en la evolución del sector.

Es, a la luz de esta experiencia y considerando las peculiaridades de nuestro sector lácteo y los recursos de que se disponen, como se han enfocado las disposiciones relativas a la distribución de la reserva nacional y a las transferencias de cantidades de referencia (Reales Decretos 2230/1994 y 2317/1994, respectivamente).

Teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la estructura productiva, las cantidades disponibles en la reserva nacional y los recursos presupuestarios destinados al sector en los Presupuestos Generales del Estado, no son suficientes para abordar

la intensa y profunda reestructuración necesaria para colocarlo en situación de competir con los grandes países productores de la U.E.

Son las CC.AA. las que se encuentran en muchos casos en la situación más favorable para hacer el esfuerzo financiero que se requiere, continuando así el proceso ya iniciado por algunas de ellas, esfuerzo que habrá de complementarse por parte de los productores que hayan visto claramente la viabilidad futura de su explotación.

Se ha tratado, por tanto, de dotar al sistema de transferencias de cuota y compra-venta de los mecanismos más flexibles dentro del margen que ofrecen los reglamentos comunitarios, aplicando el principio de máxima libertad con las limitaciones derivadas de la ubicación geográfica de la explotación en el caso de las transferencias sin tierra entre distintas CC.AA., habilitando las excepciones necesarias para no impedir o limitar las posibilidades de reestructuración.

Así pues, dada la difícil situación de partida desde el punto de vista de la estructura productiva, se ha optado por utilizar equilibradamente las posibilidades que ofrecen la reserva nacional y las transferencias, atribuyendo una función redistributiva a la primera pero permitiendo al mismo tiempo a la explotaciones con más posibilidades de crecimiento, utilizar de la forma más ágil los instrumentos que ofrece la legislación comunitaria sobre el régimen de cuotas.

Existen en la reserva nacional, en estos momentos, 250.000 toneladas que serán reasignadas a los productores para su aplicación en el período 94/95 y que, si bien no son suficientes para abordar una reestructuración profunda del sector, deben proporcionar un margen de maniobra suficiente de cara a la actual campaña.

RESULTADO DEL PRIMER PERIODO DE APLICACION

Tras el primer período de aplicación del régimen de cuotas en nuestro país, se puede concluir que el sector productor de leche ha mejorado su situación, tanto en lo relativo a su participación en la cuota global comunitaria como en lo que respecta al nivel de los precios que perciben los productores en comparación con años precedentes.

Aunque en el período 93/94 el excedente bruto de producción ha sido de 563.601 toneladas, 534.445 de ellas se han compensado con las cuotas no utilizadas y con las cantidades existentes en la reserva nacional, de modo que el excedente neto de entregas de leche respecto a la cuota global de España ha sido de 29.156 toneladas, que representan una deuda en concepto de tasa suplementaria de aproximadamente 1.700 millones de pesetas.

Esto ha supuesto un rebasamiento del 0,6% de la cuota de España y afecta úni-

“ La rentabilidad de la explotación vendrá marcada por el aumento de la eficacia productiva





Pabellón con exposición de ganado vacuno en la Semana Verde de Galicia.

camente al 0,7% de los productores con entregas declaradas, habiéndose compensado los rebasamientos de hasta más de tres veces la cantidad de referencia y adaptado el criterio de eximir del pago de tasa a los productores con entregas inferiores a 15.000 Kg. independientemente de la cantidad de referencia de la que dispusieran.

FUTURO DEL SECTOR, PERSPECTIVAS

El futuro a corto plazo del sector está claramente condicionado por los compromisos firmados por la U.E. dentro de los acuerdos de la Ronda de Uruguay de GATT.

Las consecuencias respecto al comercio exterior de productos lácteos consisten en:

- Reducción de las cantidades exportadas con subvención (21%) y del presupuesto empleado en las mismas (36%) calculadas en función del período de referencia 1986/1990 y a realizar en un plazo de 6 años (hasta el 2.000).

- Establecimiento de condiciones preferenciales para ciertos productos hasta un volumen equivalente al 3% del consumo interno el primer año y el 5% en años sucesivos.

Como consecuencia de ambos aspectos, es prácticamente seguro el incremento de productos lácteos en el mercado interno. La reducción de las exportaciones puede suponer en torno a 4 millones de Tm. de equivalentes leche y el acceso mínimo podría dar lugar a un incremento de 1,8 Tm. de equivalentes leche en el mercado, consecuencia de la importación de productos lácteos

En conjunto existiría un total de 5,8 millones de toneladas, cifra que representa aproximadamente el 6% de las entregas de

ron propuestas por la comisión y no prosperaron por la oposición de la mayoría de Estados miembros.

Sin embargo, en este contexto de liberalización de mercados, resulta paradójico un régimen de contingentación que podría llevar a la U.E. a la pérdida de una parte del mercado mundial en favor de otros países que no tienen establecidos mecanismos de control de la producción.

Es por eso que algunos Estados miembros vienen insistiendo, aunque no existe por el momento propuesta formal, en la instauración de un sistema de doble precio, similar al existente en el sector del azúcar, con una cuota B para la exportación sin restituciones a precio mundial.

Del mismo modo, y alegando razones de eficacia productiva, el Reino Unido ha planteado ante el Consejo de Ministros de la U.E., la necesidad de posibilitar las transferencias de cuotas entre Estados Miembros, propuesta que se ha visto rechazada por la mayoría de delegaciones.

Finalmente, en lo que respecta a las previsiones para el período 1994/1995 que está próximo a concluir, y dejando a un lado las cuestiones relativas a la evolu-



Demostración de maquinaria para la recolección de Forrajes, celebrada recientemente en Silleda (Pontevedra), con motivo de la Semana Verde de Galicia 1995.

la U.E. que podrá compensarse, en una parte importante gracias a la reducción de la producción de leche en Italia y España, necesaria para adaptarse a las cuotas asignadas y que alcanza los 2,4 millones de toneladas, y también en cierta medida, si la evolución del consumo de quesos y productos frescos se mantiene al alza.

Esta previsión de incremento de la oferta que se espera a nivel comunitario, podría conducir a la adopción de determinadas medidas en relación con las cuotas, medidas que ya en el paquete de precios agrarios para la campaña 94/95 fue-

ción futura del régimen de cuotas, cuyas posibles consecuencias les propongo como objeto de estudio, si se tiene en cuenta la experiencia de los resultados en el período 1993/1994, en los próximos años la evolución debería continuar de forma equilibrada, al contar con las cantidades que van a reasignarse procedentes de la reserva nacional junto con las medidas puestas en marcha, tanto en lo referente a las transferencias de cuotas como a los planes de abandono nacionales o autonómicos.