

El futuro del sector lácteo

Situación y previsiones de mercado en el marco de la Unión Europea

Todo parece indicar que el sistema de cuotas lácteas va a perdurar en un horizonte previsible que llega hasta el año 2.000. Sin embargo, persisten muchos nubarrones sobre el futuro del sector. El propósito de este trabajo es contribuir a analizar los siguientes puntos: la evolución del mercado mundial de leche y productos lácteos, la del mercado comunitario y el impacto previsible de los acuerdos del GATT.

TOMAS GARCIA AZCARATE. Administrador Principal de la Comisión de la Unión Europea, Dirección General de Agricultura, Unidad de Análisis y Planificación General⁽¹⁾

Antes de adentrarse en el análisis del mercado mundial de productos lácteos (y del impacto de la Ronda Uruguay), conviene en pocas palabras recordar algunas de sus características principales:

— Los principales productos objetos de comercio son la leche en polvo desnatada, el queso y la mantequilla.

(1) Las opiniones expresadas en este trabajo solo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja.



El sector lácteo no ha merecido un tratamiento diferente en el marco de las negociaciones GATT.

— Los mayores mercados importadores son los de Rusia y otras antiguas Repúblicas soviéticas para la mantequilla, México para la leche en polvo desnatada y Japón para una amplia gama de productos lácteos.

LA SITUACION FUTURA

La F.A.O. publicó a finales del año 1993 un estudio sobre la situación actual de la agricultura mundial y sus perspectivas hasta el año 2010. La O.C.D.E., mas modesta, se limita al año 1998. Entre las conclusiones de ambos estudios, cabría destacar:

— El relativo estancamiento en el que se encuentra el sector lácteo. Esta situación es el resultado, primero, de las políticas de control de la oferta existentes en numerosos países desarrollados y la reducción de los excedentes disponibles exportados con subvenciones (cuadro I).

— La responsabilidad de la Unión Europea en ambos fenómenos no se le escapa a nadie. También incide en este estancamiento la crisis política y productiva que están viviendo los Países de la Europa Central y Oriental (P.E.C.O.) y las repúblicas que conformaron a la Unión Soviética. En cambio, progresarían las producciones en Nueva Zelanda y Australia, al subir los precios mundiales, y en Estados Unidos a raíz de la autorización de la Somatotropina Bovina.

— La F.A.O. no ve síntomas de dinamismo en la demanda de los países desarrollados. La O.C.D.E. subraya la continuidad de las grandes tendencias actuales del consumo: disminución en el caso de las mantequillas, aumento para los productos lácteos frescos y los quesos, consolidación de la importancia de los productos con menos contenido en grasas.

— Sin tener en cuenta el acuerdo de la Ronda Uruguay, la O.C.D.E. consi-

VACUNO-PRODUCCION

dera que los precios mundiales deberían subir, con respecto a los de 1993, en un 20% para la mantequilla y la leche en polvo desnatada, y un 15% para los quesos, por la reducción de existencias que debería producirse a lo largo de la década de los 90.

— Persisten importantes incertidumbres que pueden perturbar este análisis relativamente optimista de la O.C.D.E. La más importante es la evolución en las antiguas repúblicas que formaban la Unión Soviética, le siguen el impacto de la Somatotropina Bovina tanto en la producción como en el consumo, así como la evolución del precio de los cereales, que es decisivo en la demanda de leche en polvo desnatada para la alimentación del ganado.

— En cuanto a los Países en Vías de Desarrollo (P.V.D.), su evolución desde el principio de la década de los 70 consiste en un progresivo aumento de sus producciones y unas menores necesidades de importaciones. El incremento del consumo local se cubrirá esencialmente con el aumento de la producción local.

LA RONDA URUGUAY Y EL MERCADO MUNDIAL

El análisis de las conclusiones de la Ronda Uruguay de negociaciones internacionales comerciales en el marco del GATT se realizara en dos etapas: la exposición del contenido del Acuerdo, primero, y sus consecuencias previsibles sobre el mercado mundial de los productos lácteos. Las consecuencias sobre la economía láctea comunitaria serán abordados más adelante, en los apartados dedicados a la situación en la Unión Europea.

El contenido del acuerdo

El sector lácteo no ha merecido un tratamiento diferente del de los restantes grandes sectores productivos agrarios a lo largo de las negociaciones que han conducido al Acuerdo final. Los principales puntos de interés directo par nuestro análisis han sido:

— el nivel total del apoyo interno al sector;

— las limitaciones cuantitativas a las exportaciones subvencionadas;

— las limitaciones presupuestarias a las exportaciones subvencionadas;

— la apertura de los mercados a las importaciones.

El período de aplicación del acuerdo es el quinquenio 1995-2000. Se entenderá que el año 1995 significa la campaña de comercialización 1995/96 en términos productivos y el año presupuestario 1995 en términos financieros.

Lógicamente, y, contrariamente a lo que muchos "ideólogos del pesimismo profesional" han afirmado a diestro y siniestro, las obligaciones inducidas por el Acuerdo no son únicamente de obligado cumplimiento para la Unión Europea sino para todas las partes que han participado en las negociaciones. Lógicamente, unas disposiciones particularmente favorables han sido previstas para los P.V.D.

El apoyo interno

Que me perdonen los auditores y los lectores, pero no he encontrado una forma más clara de explicar el concepto de "apoyo interno" que el recurrir a una formulación matemática.

Siendo,

-Q(r): la producción media del período 1986-1988, o producción de referencia;

-P(r): el precio medio interior del producto durante el período de referencia 1986-1988;

-P(mr): el precio medio en el mercado mundial del producto en el período de referencia;

El apoyo interno de referencia, A(r) será igual a:

$$A(r) = Q(r) * \{P(r) - P(mr)\}$$

Siendo,

- Q(i): la producción del producto en el año i;

- P(i): el precio interior del producto en el año i,

se define el apoyo interno A(i) como

$$A(i) = Q(i) * \{P(i) - P(mr)\}.$$

La condición GATT referida al apoyo interno es que al final del período transitorio, esto es el año 2000, $A(2000) = 80\% A(r)$.

Sin embargo, gracias a las modificaciones aportadas al borrador de acuerdo redactado por los servicios del GATT, modificaciones contenidas en el Pre-Acuerdo del "Blair House", el apoyo interno no se mide producto por producto sino para el conjunto del sector agrario.

Limitaciones cuantitativas a las exportaciones

Las exportaciones agrarias subvencionadas deberán reducirse en un 21% al final del período transitorio, con respecto a un período histórico de referencia que es la media aritmética de las cantidades exportadas en el período 1986-1990. No se incluyen en este apartado las cantidades destinadas a la ayuda alimentaria.

Limitaciones presupuestarias a las exportaciones

El presupuesto dedicado a subvencionar exportaciones deberán reducirse en un 36% al final del período transitorio, con respecto a un período histórico de referencia que es la media aritmética del período 1986-1990.

La apertura de los mercados internos

Este es uno de los elementos más polémicos en el sector agrario del acuerdo del GATT. Según algunos "pesimistas profesionales", la Unión Europea tendría la obligación de importar cuantio-

	1990/92	1994	1998
Unión Europea	113.4	109.0	109.0
Estados Unidos	67.8	70.8	72.6
Canadá	7.9	7.5	7.4
Australia	6.9	7.9	8.1
Nueva Zelanda	8.2	8.6	9.5
Japón	8.4	9.0	9.7
Total O.C.D.E.	216	221	230.8
Ex-U.R.S.S.	98	90	
P.E.C.O	47	29	

Fuente: O.C.D.E. (1994) y Comisión de la Unión Europea



La evolución del mercado de la Unión Europea señala una estabilidad en el consumo de productos lácteos.

Las cantidades de productos agrarios, al mismo momento que ha iniciado una política de control de sus propias producciones.

El acuerdo del GATT incluye el compromiso del conjunto de los miembros del GATT (y no solo de la Comunidad) de facilitar las importaciones dentro de ciertos límites. Siendo el objetivo mismo del GATT el facilitar el comercio, era lógico que este fuera uno de los elementos del acuerdo. Por esto tiene tanta importancia el comprender cuales son las limitaciones impuestas a esta liberalización.

La apertura del mercado está limitada, al final del período transitorio, al 5% del consumo de referencia, es decir el consumo constatado en el período 1986-1988. Es decir, que si somos capaces de estimular un incremento del consumo de productos lácteos en la Comunidad, esto no provoca un aumento paralelo de las obligaciones de importación.

Para conseguir este objetivo, se abrirán unos contingentes de importación con derechos arancelarios reducidos. Esto no quiere decir que la Comunidad tendrá una obligación de importación. Si no hay demanda suficiente para todos los quesos del contingente, no pasará nada. Esta es una gran diferencia con, por ejemplo, el acuerdo U.S.A.-C.E.E. sobre el maíz americano. En este acuerdo, si los operadores privados no son capaces de colocar en el mercado to-

do el maíz, el SENPA deberá hacerse cargo del resto. En el caso que nos ocupa, el SENPA (o similar) no deberá adquirir quesos australianos o neozelandeses.

Además, a partir del momento que se mantienen (o mejoran) las condiciones en las que se realizan normalmente las importaciones, el tamaño del contingente es disminuido del volumen correspondiente a las importaciones habidas en el período de referencia. Las importaciones preferenciales de mantequilla neozelandesa vienen a disminuir el futuro contingente GATT y no a sumarse a dicho contingente.

Las consecuencias del acuerdo

Las consecuencias sobre los mercados mundiales de los acuerdos de la Ronda Uruguay han sido ya objeto de algunos estudios, entre los cuales destacan los realizados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA-1994) y por el ABARE (1994) australiano. Ambos estudios coinciden en sus grandes líneas.

Al tener un impacto global positivo sobre la economía mundial, el Acuerdo tendría resultados positivos sobre la evolución del consumo mundial de productos lácteos. Este incremento, unido a la disminución de las exportaciones subvencionadas de Estados Unidos y la Unión Europea y a la mayor apertura de los mercados a las importa-

ciones, en Estados Unidos primero y en la Unión después, conduciría a unos precios mundiales más elevados. El alza estimada por Vanzetti et al (1994) es del 3% en mantequilla, 20% en quesos y 18% en leche en polvo.

Esta nueva situación beneficiará en primer lugar a Australia y Nueva-Zelanda pero también facilitaría las exportaciones sin subvenciones de determinados productos comunitarios.

EVOLUCION DEL MERCADO DE LA UNION EUROPEA

La situación del mercado de la Unión Europea podría sintetizarse actualmente en los siguientes puntos:

— Evolución controlada de la producción de leche gracias al régimen de cuotas lácteas. En 1992, bajo de 1.75 Mio t con respecto a 1991 y se estabilizó en 1993.

— Estabilidad global del consumo de productos lácteos en la Comunidad, pero con cambios internos, decreciendo el de mantequilla y leche entera y creciendo el de queso, yogures y leche desnatada o semi-desnatada (Gubian et Le Cacheux-1990, Information Agricole—1990, Calcedo Ordoñez-1990).

— Necesidad de subvencionar la venta de una parte importante del consumo interno de la producción comunitaria, tanto en el mercado interior (mantequilla industrial, leche en polvo para la alimentación del ganado, suministro a categorías sociales desfavorecidas,..) como exterior (exportaciones subvencionadas). En 1991, últimos datos de los que dispongo, el 55% de la producción de mantequilla y el 43% de la leche en polvo comunitaria fue comercializada mediante algún tipo de subvención pública.

— Necesidad de limitar las importaciones comunitarias de productos lácteos, atraídas por el elevado nivel de los precios internos.

El desequilibrio del mercado lácteo comunitario es pues estructural (Cloos et al-1994). Se debe a que las cuotas se han fijado en base a una producción histórica que era excedentaria, y no al consumo total no subvencionado. A diferencia del sector remolachero-azucareno, en donde el régimen de cuotas se acompaña de un mecanismo de "autofi-

nanciación" que limita considerablemente el coste presupuestario, la instauración de las cuotas lácteas ha ido acompañada del mantenimiento de un nivel de gasto comunitario superior a los 5.000 Mecus (más de 1.000.000 millones de pesetas al año).

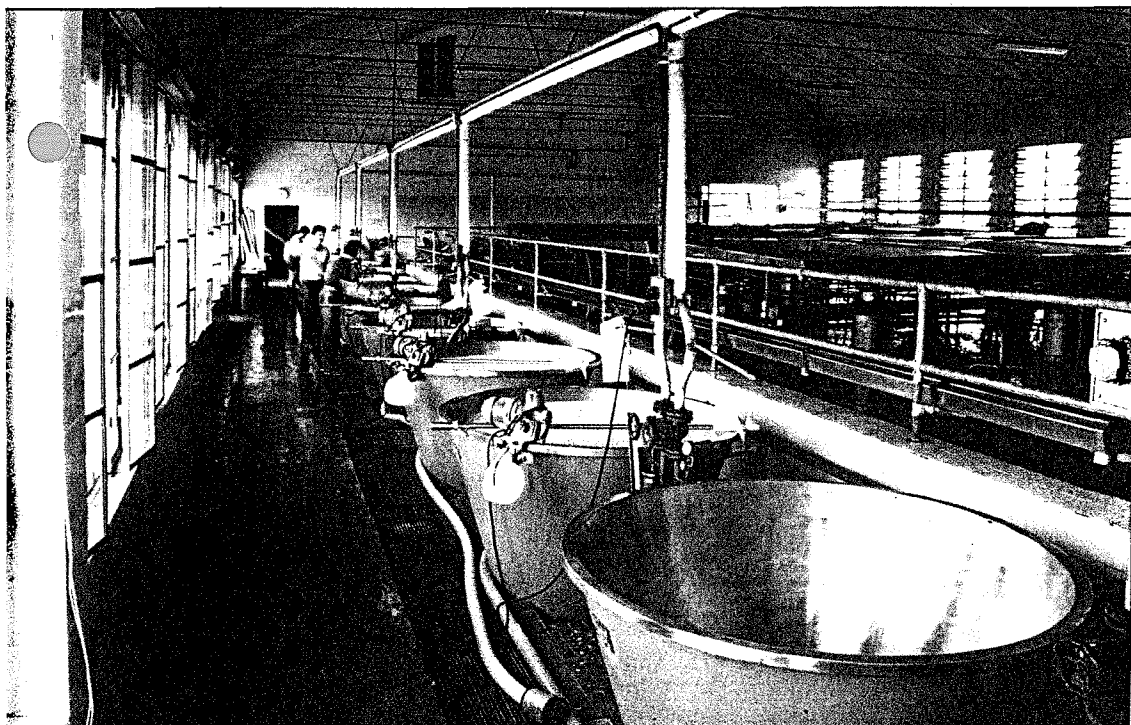
El ajuste necesario pudo realizarse de 2 formas: vía precios, con la salida de la producción de los ganaderos menos competitivos, o mediante una combinación de control de la oferta (cuotas) y gasto público que repartiría el peso del

el conjunto del sector agrario comunitario. Como los precios de las oleaginosas y de los cereales en la Comunidad, expresados en Ecus, han bajado considerablemente a raíz de la reforma de la P.A.C., como las ayudas compensatorias a la hectárea previstas para los cultivos herbáceos no son tenidas en cuenta para el cálculo del apoyo interno, el Acta final de la Ronda Uruguay no incorpora ninguna obligación de reducción específica de los precios o las cantidades de leche producidas en la Comunidad, al menos por este

Exportaciones subvencionadas

El cuadro III indica cual será el volumen máximo de exportaciones subvencionadas autorizadas al final del período transitorio previsto por el acuerdo del GATT, y lo compara con el volumen total exportado en 1992 y 1993, tanto para el queso como para la mantequilla o la leche en polvo desnatada.

La restricción cuantitativa no parece tener consecuencias particularmente alarmantes en el caso de la mantequilla y de la leche en polvo desnatada. En cuanto a los quesos se refiere, este el producto por excelencia en el cual ya se exportan ciertos volúmenes sin subvención (Cloos et al-1994). Debe ser posible, en un mercado mundial más saneado y más abierto, desarrollar las exportaciones no subvencionadas siempre y cuando los mercados existan, y esto está más ligado a la coyuntura económica mundial que a otra causa (Agra-Europe, del 13 de mayo, página E/2)



Consumo de quesos podría alcanzar los 16, 75 kg por persona en el año 2000.

ajuste entre el productor y el contribuyente. La segunda vía fue la escogida y garantiza la continuidad del sistema aunque no la de los niveles de las cuotas

LAS CONSECUENCIAS DEL ACUERDO GATT SOBRE EL SECTOR LECHERO COMUNITARIO

Como hemos visto, las negociaciones se han estructurado en tres grandes apartados: el apoyo interno, las restituciones a las exportaciones, la apertura de los mercados. Para la Comunidad el acuerdo representa los siguientes compromisos:

Apoyo interno

No existe ninguna obligación especial, al estar globalizado el apoyo interno para

apartado. El Pre-Acuerdo del "Blair House" ha puesto a salvo al resto de las producciones.

Restituciones a las exportaciones

La evolución de las dotaciones presupuestarias para restituciones a la exportación se refleja en el cuadro II.

Todos los analistas conceden más importancia a la limitación cuantitativa sobre el volumen total de productos que pueden recibir restituciones a la exportación, que a la restricción presupuestaria. Parten de la hipótesis, con cierto fundamento, que la entrada en vigor de dichas limitaciones va a tener un efecto positivo sobre los precios a los que son vendidos en el mercado mundial.

Las importaciones

El acceso corriente en este sector, cuyas oportunidades de entrada en la Comunidad deben ser mantenidas, consiste en 76.667 t de mantequilla; 3.500 t de queso fundido; 9.000 toneladas de cheddar de Nueva Zelanda y Australia así como 2.750 t de cheddar canadiense.

Los contingentes adicionales que deberán abrirse serán aumentados a lo largo del período transitorio. En el año 2000, serán 10.000 t de mantequilla; 69.000 t de leche en polvo desnatada y 104.000 t de quesos.

Conclusión parcial

Las consecuencias directas del acuerdo GATT sobre el sector lácteo comu-

Una de las propuestas que se estudian es mantener las cuotas lácteas tal y como funcionan y autorizar libremente la producción adicional siempre que ésta sea exportada al mercado mundial sin restituciones.



lácteas en estos Estados miembros, en España... y quizás en otros Estados también;

— la voluntad política del Consejo de llevar a la práctica las decisiones de recortes en las cuotas, adoptadas en 1991.

La evolución del consumo

El consumo de mantequilla en la Comunidad está decreciendo. Este fue de 4,59 kg por habitante y año en 1992, debería reducirse a 4,16 kg en el año 2000. En cambio, el consumo de quesos debería seguir aumentando. Fue de 14,84 kg por habitante y año en 1992; podría alcanzar 16,75 kg en el año 2000.

Esta evolución divergente de los consumos, unido al aumento del contenido en grasa de la leche de vaca y a la disminución del contenido en grasa de la leche adquirida por el consumidor, es particularmente preocupante cuando el acuerdo del GATT incluye restricciones por productos y no permite el trasvase de excedentes, exportables con subvención, de unos productos lácteos a otros.

La resultante global de estas evoluciones, a las que hay que sumar un incremento previsible de la demanda de leche fresca, es un ligero aumento del consumo comunitario.

Las importaciones

La mayor apertura del mercado europeo a raíz del acuerdo del GATT va a provocar un incremento de las importaciones, tanto de quesos como de mantequilla o de leche en polvo desnatada.

Un balance imprevisible

El resultado del balance es imprevisible. Si las cuotas lácteas son reducidas en el porcentaje ya aprobado por el Consejo y no se producen incrementos adicionales de cuota con respecto a la situación de 1992, cabe confiar en una situación equilibrada de mercado, es decir unos precios al ganadero por encima de los mínimos que se derivan de la intervención.

Si, en cambio, se acumulan los incrementos autorizados de cuotas, se tolera el no respeto de las cuotas por ciertos Estados miembros o no se hacen realidad los acuerdos ya adoptados sobre reducción de las cuotas nacionales, la situación de mercado será claramente excedentaria.

DIFERENTES PROPUESTAS PARA UN FUTURO INCIERTO

Ante este futuro incierto, son varias las propuestas que están siendo promovidas desde distintos ámbitos políticos,

nacionales y sectoriales. Podríamos reorganizarlas en 3 grandes grupos, que pasaremos a analizar intentando subrayar sus ventajas y sus inconvenientes:

— la baja de precios como alternativa a las cuotas;

— una gestión más rigurosa del sistema de cuotas, y

— un doble sistema de cuotas, como en el azúcar, autorizando la libertad de producción pero para la exportación sin subvención.

La baja de precios

Como el mercado comunitario es estructuralmente excedentario, el equilibrio se puede alcanzar liberalizando los precios y las producciones. Los productores más competitivos tendrían plena libertad para desarrollarse y desalojar del mercado a los menos competitivos.

El resultado sería una sensible baja de los precios percibidos por los ganaderos y el desplazamiento de la producción láctea hacia zonas con bajo coste de producción, con los riesgos que este proceso puede tener para importantes regiones de la Comunidad con problemas estructurales, periféricas o con tamaño insuficiente de las explotaciones.

Este puede parecer un escenario "catastrofista", si se plantea en toda su crudeza y su lógica económica. Sería la opción preferida por ciertos países europeos como los Países Bajos y el Reino Unido (European Agri-Business de mayo 1994, página 20). Un estudio de Butault et al-1992 concluye que los 3 países más competitivos son el Reino Unido, Irlanda y Bélgica.

Además, este escenario puede ser el resultante involuntario a medio plazo de decisiones tomadas a corto plazo con otros fines. El no respeto de las cuotas por los ganaderos, los continuos recursos a la Corte de Justicia, la indiferencia (cuando no la complicidad) de algunas administraciones, las continuas peticiones de incremento de cuota por ciertos Estados, las reticencias a recortar las cuotas en otros y las negativas a bajar ligeramente el precio institucional de la mantequilla, son planteamientos que conducen a que el mercado lácteo no esté saneado a pesar de las cuotas lácteas y, por lo tanto, a la baja de los precios de mercado.

Todavía existen los mecanismos de intervención, pero no se debe ser adivino para predecir que el continuo y sistemático recurso a la intervención traería consigo la desaparición de dichos mecanismos o un fuerte recorte de precios.

La tabla de salvación de los agricultores y regiones menos competitivas sería entonces unas ayudas públicas que sostuvieran las rentas sin estimular la producción (Marck-1994). El coste presupuestario de esta solución no se le escapa a nadie.

Una gestión mas rigurosa del sistema de cuotas

Otra alternativa consistiría en proseguir en los esfuerzos de saneamiento del mercado mediante el control de la oferta. Esto quiere decir planificar unas reducciones progresivas de las cuotas, que siempre podrían ser revisadas año tras año en función de la evolución del mercado comunitario, de las tendencias de

los precios mundiales y de las posibilidades contrastadas de operar exportaciones sin subvenciones.

Un doble sistema de cuotas

El sistema consiste en mantener las cuotas lácteas tal y como funcionan ahora mismo y en autorizar libremente la producción adicional siempre que esta sea exportada al mercado mundial sin restituciones. Se busca un símil con el sistema de cuotas vigente en el sector remolachero y azucarero.

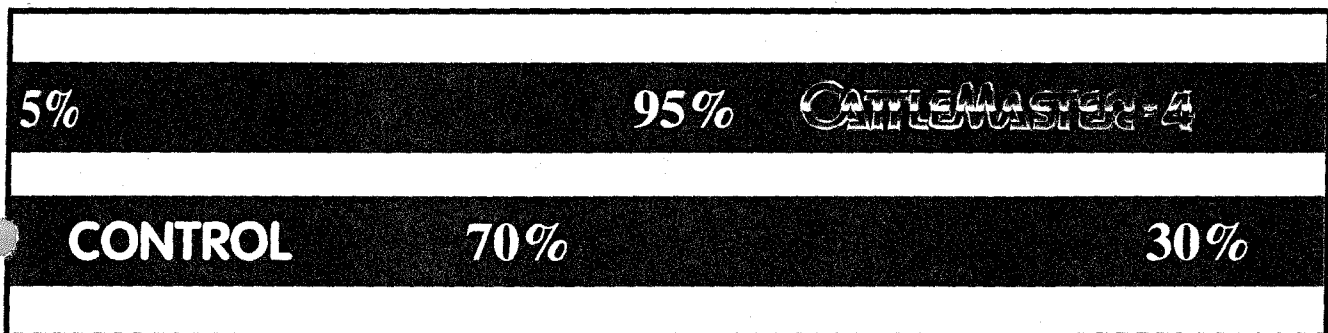
La similitud con el sector del azúcar se acabaría allí. Porque la gran fuerza de este último sector ha sido el montar desde hace años unos mecanismos de gestión del mercado basado en la "autofinanciación". Una parte de la rentabilidad obtenida por la venta en el mercado interior del azúcar producido en la Comunidad, es utilizado para autofinanciar en gran medida las exportaciones de los excedentes. La existencia de

pocas, cada vez menos, fábricas y la necesidad de un proceso complejo de extracción del azúcar de la remolacha, han permitido además la existencia de cantidades adicionales producidas y exportadas fuera de cuotas. Pero incluso así, distintos fraudes han sido detectados en diferentes países de la Comunidad, fraude estimulado por el apetitoso beneficio generado por la venta en el mercado comunitario de azúcar destinado a la exportación.

Como las cuotas lácteas fueron fijadas en base a niveles de producción históricos y no de consumo, este nuevo sistema requeriría para ser coherente una substancial baja de las cuotas actuales, que Gardner (1994) ha estimado en un 30 %.

Además, esta mayor presencia de la Comunidad en el mercado lácteo mundial con exportaciones no subvencionadas, tendrá un efecto depresivo sobre los precios de mercado, limitando aún más los volúmenes exportables con subvención e irritando a los restantes exportadores activos. ■

CONTROL DEL ABORTO POR IBR



■ ABORTOS Y MORTINATOS

■ NACIDOS SANOS

CATTLEMASTER = 4

UNICA VACUNA QUE HA DEMOSTRADO
 PROTECCION FRENTE A LOS ABORTOS POR IBR
 PROTECCION PARA LA RENTABILIDAD



Salud Animal

Pfizer Salud Animal, S.A.
 Príncipe de Vergara, 109. 28002 Madrid
 Telef. 563 33 31 Fax 563 58 28